



riutilizziamo
'ITALIA



RIUTILIZZIAMO L'ITALIA

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

REPORT 2014

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

Per il WWF:

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

Per la Rete Docenti:

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

Hanno inoltre fornito contributi:

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

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

Il Rapporto è stato curato da Andrea Filpa e Stefano Lenzi

Editing: Renata Giavara

I contributi sono generalmente aggiornati al Settembre 2014.

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

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

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
PARTE I: RIUTILIZZIAMO IL MONDO: LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI	5
CAP. 1. L'USO DEL SUOLO, UN'EMERGENZA GLOBALE: IL PUNTO DI VISTA DEL NETWORK INTERNAZIONALE WWF.....	7
di Chiara Pirovano	7
1.1. <i>Alcuni dati relativi ai trends dell'uso del suolo a livello mondiale</i>	<i>7</i>
1.2. <i>La relazione tra uso del suolo e perdita di biodiversità: qualche dilemma esemplificativo.....</i>	<i>8</i>
1.3. <i>La necessità di stabilire principi inerenti l'uso del suolo.....</i>	<i>9</i>
1.4. <i>La molteplicità di attori e le scelte inerenti l'uso del suolo.....</i>	<i>10</i>
1.5. <i>I principi sull'uso del suolo del Network internazionale WWF</i>	<i>11</i>
1.6. <i>Le interazioni tra i principi inerenti l'uso del suolo.....</i>	<i>16</i>
1.7. <i>I Principi di processo inerenti le decisioni sull'uso del suolo</i>	<i>17</i>
CAP. 2. TUTELA DEL SUOLO E RIGENERAZIONE URBANA NELLE POLITICHE EUROPEE.....	19
di Simone Ombuen	19
2.1. <i>Brevi considerazioni sulla programmazione comunitaria 2014-2020.....</i>	<i>19</i>
2.2. <i>Tutela del suolo.....</i>	<i>20</i>
2.3. <i>Il 7° Programma di Azione Ambientale</i>	<i>22</i>
2.4. <i>L'agenda urbana europea.....</i>	<i>23</i>
2.5. <i>Le politiche per l'energia e il clima.....</i>	<i>27</i>
2.6. <i>Il clima nelle città e il Patto dei Sindaci 2.0: la resilienza come sintesi delle politiche.....</i>	<i>29</i>
CAP. 3. IL CASO TEDESCO: DALLA STRATEGIA DI TUTELA DEI SUOLI ALLA DEFINIZIONE DEL LIMITE, UN APPROCCIO QUANTITATIVO E INTERSETTORIALE	31
di Costanza Pratesi.....	31
3.1. <i>Il percorso di consolidamento di politiche e strumenti.....</i>	<i>31</i>
3.2. <i>Il progetto REFINA.....</i>	<i>33</i>
CAP. 4. SPERIMENTARE LA DECRESCITA. LE GRANDI AREE URBANE ALLE PRESE CON IL MITO DI ATLANTIDE	35
di Michele Talia.....	35
4.1. <i>Cosa ci attende dopo l'esaurimento della fase della crescita.....</i>	<i>36</i>
4.2. <i>Il dibattito sulle shrinking cities negli Stati Uniti e in Europa</i>	<i>37</i>
4.3. <i>Pianificare la contrazione delle aree urbane è una contraddizione in termini?</i>	<i>40</i>
CAP. 5. LA RIGENERAZIONE DELLE AREE DISMESSE NELLA PROSPETTIVA DELL'ADATTAMENTO CLIMATICO	45
di Valeria Pellegrini	45
5.1. <i>Rapporto città-ambiente: dall'igiene ambientale ai servizi ecosistemici</i>	<i>45</i>
5.2. <i>I servizi ecosistemici e il cambiamento climatico</i>	<i>47</i>
5.3. <i>Ecosystem management e aree dismesse</i>	<i>49</i>
CAP. 6. AREE DISMESSE E GREEN INFRASTRUCTURES	53
di Carlo Peraboni	53
6.1. <i>La connessione come strategia di progetto.....</i>	<i>53</i>
6.2. <i>Condizioni per la realizzazione di interventi di connessione.....</i>	<i>54</i>

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

CAP. 7. DISMISSIONE INDUSTRIALE E PAESAGGI D'ALBANIA TRA MEMORIA E TRASFORMAZIONE..... 63

	di Francesca Calace, Anna Bruna Menghini, Frida Pashako	63
7.1.	<i>Storia ed evoluzione del patrimonio industriale albanese</i>	63
7.2.	<i>La dismissione e le prospettive per un riuso strategico</i>	65
7.3.	<i>Il recupero degli insediamenti industriali di Fier e Berat: due modelli d'intervento</i>	68

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

CAP. 8. LE DINAMICHE RECENTI DEL CONSUMO DI SUOLO IN ITALIA: UN AGGIORNAMENTO 75

	di Bernardino Romano, Francesco Zullo	75
8.1.	<i>Riferimenti della ricerca nazionale</i>	75
8.2.	<i>Alcuni risultati geomorfologicamente focalizzati</i>	78
8.3.	<i>La riflessione sui modelli e i dati di crescita urbana</i>	80

CAP. 9. CONSUMO DI SUOLO, L'ATTESA DI UNA LEGGE NAZIONALE. ANALISI COMPARATA DELLE PROPOSTE NORMATIVE 83

	di Stefano Ficorilli	83
9.1.	<i>Il quadro normativo vigente</i>	83
9.2.	<i>Le proposte normative in itinere</i>	85
9.3.	<i>Conclusioni</i>	88

CAP. 10. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA REGIONALE PER LA CONSERVAZIONE DEL SUOLO 89

	di Wladimiro Gasparri	89
10.1.	<i>Il panorama europeo: la protezione del suolo come risorsa non rinnovabile</i>	90
10.1.1.	Perdita di suolo agricolo e sviluppo sostenibile	90
10.1.2.	L'integrazione della protezione del suolo nelle politiche settoriali.....	90
10.1.3.	Buone pratiche e strumenti di contrasto al consumo di suolo	92
10.2.	<i>Il quadro normativo statale: la legge n. 10/2013 e lo sviluppo degli spazi verdi urbani attraverso il riuso degli insediamenti esistenti e la conservazione del paesaggio rurale</i>	93
10.3.	<i>La normativa regionale: la rinnovata attenzione al tema nell'ambito di una pluralità di approcci normativi</i>	94
10.3.1.	La prospettiva produttiva della tutela del suolo agricolo nella legge urbanistica della regione Piemonte	95
10.3.2.	Il suolo quale bene comune e le politiche per il contenimento del suo consumo nell'esperienza legislativa della regione Lombardia	97
10.3.3.	La tutela del suolo e l'esigenza della ricomposizione territoriale e riqualificazione urbanistica nella legislazione e nei progetti di legge della Regione Veneto	101
10.3.4.	L'area vasta quale livello istituzionale per la definizione di politiche di contenimento del consumo di suolo nell'esperienza della regione Emilia-Romagna	104
10.3.5.	Dalle affermazioni di principio sulla riduzione dell'impegno di nuovo suolo al consumo di suolo zero nella nuova legge sul governo del territorio della Regione Toscana: il patrimonio territoriale, la sua tutela e le condizioni per le trasformazioni del territorio.	106
10.3.6.	Il contenimento del consumo di suolo agricolo mediante atti di indirizzo regionali nell'esperienza della Regione Calabria	109
10.4.	<i>Per continuare</i>	111

CAP. 11. RECUPERO E ADATTAMENTO CLIMATICO COME MOTORI DELLE AGENDE URBANE.....	115
di Andrea Filpa	115
11.1. <i>L'affievolimento delle potenzialità dell'infilling</i>	115
11.2. <i>Luci ed ombre della densificazione urbana</i>	116
11.3. <i>Nuovi sguardi (e nuove responsabilità) sul patrimonio edilizio esistente</i>	117
11.4. <i>Possibili ripensamenti delle agende urbane alla luce dell'adattamento climatico</i>	120
CAP. 12. LA FINE DELLA CRESCITA COME RIMEDIO AL FALLIMENTO ECONOMICO DELLE CITTÀ	127
di Paolo Berdini	127
12.1. <i>Il fallimento delle città</i>	127
12.2. <i>1994–2004. La crisi dell'economia della crescita urbana e il trionfo dell'urbanistica derogatoria</i>	127
12.3. <i>Un consumo di suolo doppio dell'Europa occidentale</i>	128
12.4. <i>Serve la moratoria del cemento</i>	129
CAP. 13. LE POSIZIONI DI FRONTIERA DELL'ANCI SUL CONSUMO DEL SUOLO: LETTURA CRITICA, RAGIONATA.....	131
di Stefano Lenzi	131
13.1. <i>Presupposti generali di una posizione</i>	131
13.2. <i>Suolo, natura e servizi ecosistemici</i>	132
13.3. <i>La conciliazione degli interessi</i>	133
13.4. <i>Punti di forza e di debolezza dell'azione legislativa</i>	133
13.5. <i>Nuovi orizzonti dell'attività normativa e amministrativa</i>	135
CAP. 14. UN MARE DI CASE VUOTE: SUOLO CONSUMATO PER UN PATRIMONIO INUTILIZZATO E FORTEMENTE SOVRABBONDANTE; STRATEGIE DI RECUPERO.....	137
di Alberto Ziparo e Andrea Alcalini	137
14.1. <i>La cancellazione del Belpaese</i>	138
14.2. <i>La debolezza delle politiche europee</i>	139
14.3. <i>L'allegria edilizia: iperproduzione e sprechi enormi</i>	140
14.4. <i>La casa è un problema: un mare di stanze vuote e persistenza di domanda inevasa</i>	141
14.5. <i>Conclusioni</i>	142
CAP. 15. IL GOVERNO DEL CONSUMO DI SUOLO: SERVE LA DIMENSIONE PROVINCIALE?	145
di Maria Rosa Vittadini.....	145
15.1. <i>Una occasione mancata: la riforma del Titolo V della Costituzione</i>	145
15.2. <i>La nuova riforma delle Province: solo un inizio</i>	147
15.3. <i>Rappresentanza e funzioni fondamentali</i>	148
15.4. <i>Funzioni fondamentali vecchie e nuove</i>	149
CAP. 16. RECUPERO E GREEN ECONOMY	153
di Domenico Marino, Guido Signorino e Pietro Stilo.....	153
16.1. <i>Coordinate di fondo</i>	153
16.2. <i>La spesa per il recupero e il riuso</i>	154
16.3. <i>Criteri decisionali per i comuni nel processo di scelta fra urbanizzazione recupero e riuso</i>	155
16.4. <i>Strumenti innovativi di sostegno economico-finanziario: azionariato e crowdfunding</i>	157

PARTE III. LE POTENZIALITÀ E LE PROBLEMATICHE DEL RECUPERO IN ITALIA; ESPERIENZE IN CORSO	159
CAP. 17. CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO E TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ	161
di Bernardino Romano e Francesco Zullo	161
17.1. <i>I temi ancora aperti</i>	161
17.2. <i>La consistenza e le relazioni delle aree a regime speciale in Europa e in Italia</i>	161
CAP. 18. LE RISORSE LATENTI AI MARGINI DELLA CITTÀ. UN FOCUS SU ALCUNI CASI ESEMPLARI DELL'AREA METROPOLITANA DI BARI	167
di Francesca Calace e Carlo Angelastro.....	167
18.1. <i>Un focus su alcuni casi esemplari nell'area metropolitana di Bari</i>	168
18.1.1. Le acciaierie di Giovinazzo.....	168
18.1.2. La raffineria Stanic	171
18.1.3. La costa sud.....	174
18.2. <i>Dai case study alle questioni emergenti</i>	176
18.3. <i>Prospettive e limiti nel Piano Paesaggistico</i>	178
CAP. 19. LA PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI CITTADINI AI PROGETTI DI RECUPERO; SPERIMENTAZIONI A SALINE JONICHE NELL'AMBITO DELLA RICERCA RE-CYCLE ITALY.....	183
di Adriano Paoletta	183
19.1. <i>Il contesto operativo e geografico</i>	183
19.2. <i>Il contesto culturale</i>	185
19.3. <i>Il metodo sperimentato</i>	186
19.3.1. I segni.....	186
19.3.2. Le parole	187
19.3.3. La coerenza	188
19.3.4. La raccolta dei desideri	189
19.3.5. Le prime ipotesi	190
19.4. <i>Conclusioni</i>	190
CAP. 20. LA GESTIONE SOSTENIBILE DI UN PIANO REGOLATORE INSOSTENIBILE. IL CASO DI RIVALTA DI TORINO	191
di Guido Montanari.....	191
20.1. <i>L'insostenibilità del Piano regolatore vigente (2011)</i>	192
20.2. <i>Un processo difficile</i>	194
CAP. 21. IL RIUSO A FINI SOCIALI DEI GRANDI COMPLESSI DISMESSI; IL CASO DI NAPOLI.....	199
di Immacolata Apreda, Daniela Mello, Giuseppe Bruno	199
21.1. <i>Il Real Albergo dei Poveri</i>	200
21.1.1. Descrizione del complesso monumentale	200
21.1.2. Interventi e programmi del recente passato.....	202
21.1.3. La disciplina del PRG	202
21.1.4. L'avviso di manifestazione di interesse	203
21.2. <i>L'ex collegio Ciano</i>	203
21.2.1. Descrizione del complesso.....	203
21.2.2. Le previsioni del PRG.....	206
21.2.3. L'avviso di manifestazione di interesse	206
21.2.4. Le iniziative del Comune di Napoli: la proposta presentata in risposta all'Avviso ed il protocollo di intesa	207
21.3. <i>Conclusioni</i>	208

CAP. 22. OPPORTUNITÀ E VINCOLI PER LE AREE DEMANIALI.....	213
di Maria Cristina Treu.....	213
22.1. <i>Il contesto e i riferimenti legislativi</i>	213
22.2. <i>Lo stato vuole fare cassa. Opportunità e perplessità</i>	215
22.3. <i>La tutela e la valorizzazione. Due casi di proposte di progetto</i>	217
CAP. 23. DANNI AMBIENTALI PRODOTTI DAL CONSUMO DI SUOLO: I COSTI INSOSTENIBILI DELLA NUOVA PISTA DI PERETOLA	225
di Carlo Scoccianti.....	225
23.1. <i>La situazione attuale della pianura fiorentina</i>	225
23.2. <i>La questione della compensazione dei danni ambientali</i>	226
23.3. <i>O il Parco o la nuova pista</i>	227
23.4. <i>Valutazione e compensazione dei danni ambientali</i>	228
23.5. <i>Conclusioni</i>	232
CAP. 24. RECUPERARE LE AREE FLUVIALI.....	233
di Andrea Agapito Ludovici	233
24.1. <i>L'emersione della tutela delle acque</i>	233
24.2. <i>I ritardi, ma non solo</i>	234
24.3. <i>Incapacità di comprendere</i>	234
CAP. 25. LE RETI SULL'ABBANDONO: MAPPATURE, PROGETTI, PRATICHE PER UN RIUSO DAL BASSO.....	241
di Alessandro Cariello, Luigi Falbo, Rossella Ferorelli, Andrea Paone	241
25.1. <i>Alcune implicazioni dell'evoluzione dell'abbandono nel paesaggio urbano italiano</i>	241
25.2. <i>Il riuso nei meccanismi di sussidiarietà creativa orizzontale e l'emergere della figura dell'enabler</i>	243
25.3. <i>Le forme della facilitazione: strumenti e pratiche innovative nella rete degli enabler</i>	245
CAP. 26. PROGRAMMI DI RECUPERO DEI FORTI DELLA LESSINIA: ARCHITETTURA E PAESAGGIO DALL'IMPERO ASBURGICO AL REGNO D'ITALIA.....	253
di Fiorenzo Meneghelli	253
26.1. <i>La genesi del sistema delle fortificazioni</i>	253
26.2. <i>Tutelare e valorizzare il patrimonio fortificato in Lessinia</i>	255
26.3. <i>L'ecomuseo dei Forti e delle Trincee della Lessinia</i>	263
CAP. 27. IL RIUTILIZZO DEL PATRIMONIO TOSCANO NELL'AMBITO DEL PIANO PAESAGGISTICO: DUE CASI DI STUDIO	267
di Manlio Marchetta e Tiffany Geti	267
27.1. <i>Il patrimonio toscano nella pianificazione paesaggistica</i>	267
27.2. <i>Il recupero dell'Ospedale Santa Chiara di Pisa</i>	269
27.3. <i>Il recupero delle fortificazioni di Livorno</i>	275
PARTE IV: LE ESPERIENZE DEL WWF SUL TERRITORIO	283
CAP. 28. IL PROGETTO ROTAIE VERDI A MILANO.....	285
di Marina Trentin e Guido Trivellini	285
28.1. <i>Da infrastrutture grey ad infrastrutture green</i>	285
28.2. <i>Il censimento della biodiversità</i>	287
28.3. <i>Lineamenti e scelte progettuali</i>	288

CAP. 29. IL COMPLESSO DELL'EX OSPEDALE PSICHIATRICO DI ROVIGO; IL RECUPERO DEL PARCO.....	293
di Luigi Ghedin.....	293
29.1. <i>Destinazione urbanistica dell'area e vincoli</i>	293
29.2. <i>Assetto urbanistico, architettonico e parco</i>	294
29.3. <i>Il valore ecologico del Parco</i>	295
29.4. <i>I percorsi e le opportunità di recupero</i>	296
CAP. 30. OASI DI VAL DI ROSE: UN ESEMPIO DI COLLABORAZIONE FRA WWF E UNIVERSITÀ DI FIRENZE	299
di Carlo Scoccianti.....	299
30.1. <i>La strategia di intervento promossa dal WWF nella Piana Fiorentina</i>	299
30.2. <i>Val di Rose</i>	300
30.3. <i>Principali aspetti tecnici dell'intervento di Val di Rose</i>	303
CAP. 31. L'ESPERIENZA ROMANA DEL LABORATORIO DI AD DUAS LAUROS A CENTOCELLE	307
di Stefano Gizzi	307
CAP. 32. RIUTILIZZARE IL PATRIMONIO DISMESSO A NAPOLI.....	313
di Giovanni La Magna	313
CAP. 33. TERRITORIO E LEGALITÀ: LIBERA E WWF PER IL RIUTILIZZO DI TERRE CONFISCATE ALLE MAFIE	319
di Carlo Scoccianti.....	319
33.1. <i>I terreni confiscati come ambiti di riqualificazione</i>	319
33.2. <i>Agricoltura, ecologia, paesaggio e arte</i>	321
PARTE V: GOVERNARE LA CITTÀ DEL RECUPERO E DEL CONSUMO DI SUOLO; TESTIMONIANZE E RIFLESSIONI.....	325
CAP. 34. CONDIZIONI E PRATICHE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA AMMINISTRATIVA DEL RIUSO.....	327
di Andrea Filpa e Stefano Lenzi	327
34.1. <i>Angela Barbanente</i>	329
34.2. <i>Ganfranco Bettin</i>	335
34.3. <i>Ada Lucia De Cesaris</i>	339
34.4. <i>Patrizia Gabellini</i>	344

INTRODUZIONE

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

Il Rapporto 2014 travalica quindi sia i confini del nostro Paese, dando conto di esperienze maturate in altre parti del mondo, sia confini e sfere disciplinari, in una visione compiutamente olistica. Ciò ha come immediata conseguenza una migliore focalizzazione della funzione ecologica del suolo che - come ben rilevato nella proposta di legge WWF che ha ispirato iniziative nei due rami del parlamento - si configura come *“lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Esso rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Svolge funzioni fondamentali di ospitalità e di nutrimento per gli ecosistemi e le produzioni agricole, di sequestro del CO₂, di raccolta e filtraggio delle acque meteoriche, di supporto fisico e morfologico per le attività antropiche e di componente essenziale per la caratterizzazione del paesaggio.”*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(circa 10 m²/sec) con il rischio - in assenza di modificazione nei *trends* - che vengano consumati nei prossimi 20 anni ulteriori 660.000 ettari di territorio libero.

Nella parte economicamente più dinamica del Paese, la Pianura padana, i ritmi sono palesemente insostenibili: si tratta di un territorio che occupa un sesto della superficie nazionale e dove nel 1950 la superficie urbana pro capite era pari ad una media di 209 m²/abitante, divenuta nel 2000 di 719 m²/abitante, aumentando quindi di quasi 3,5 volte ed attestandosi su valori doppi rispetto alla media italiana e dell'Europa occidentale.

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

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

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

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

Donatella Bianchi

Presidente WWF Italia

PARTE I: RIUTILIZZIAMO IL MONDO: LE ATTIVITÀ INTERNAZIONALI

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

di Chiara Pirovano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'aumento dei consumi di una porzione di popolazione sempre più ampia e i conseguenti cambiamenti nelle diete (in particolare l'aumento del consumo di proteine animali), coniugati a un'accelerazione dell'urbanizzazione, tutti trends che porteranno a un aumento della domanda - e aumento di competizione - di terra produttiva (per l'alimentazione umana e animale, fibre, biomasse e lo stoccaggio di carbonio), di energia, di acqua e di grandi infrastrutture.
- la scarsità e l'aumento dei prezzi dei combustibili fossili, i cambiamenti climatici e le tensioni geopolitiche, che genereranno l'aumento della domanda di fonti rinnovabili come nel caso dei biocombustibili e i biomateriali che, a loro volta, creeranno una pressione addizionale - e potenzialmente nuovi conflitti - sulle terre, sulle risorse idriche e altre risorse (come nel caso di dislocazione di comunità per la costruzione di dighe). L'agricoltura inoltre sta divenendo la nuova frontiera degli investimenti sia per le multinazionali sia per gli Stati che intendono garantire cibo per le loro popolazioni, generando, insieme ad altri fattori di carattere internazionale (flussi finanziari, etc), il grave fenomeno del *land grabbing*.
- gli effetti della scarsità idrica e del degrado dei suoli causati dai cambiamenti climatici, dalle pratiche agricole non sostenibili, dalle coltivazioni arboree, dall'attività mineraria, che nel loro complesso avranno un impatto negativo sulla fertilità dei suoli e che potrebbero inoltre generare nuova erosione e altre forme di degrado sui servizi ecosistemici e sulla biocapacità. D'altra parte, occorre considerare che i cambiamenti climatici potrebbero anche dare origine a nuove opportunità in termini di aumento di produttività dei suoli, sebbene probabilmente solo sul breve periodo. Indubbiamente comunque i cambiamenti climatici richiederanno forme di adattamento in tutte le regioni del Pianeta.

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

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

Le questioni relative all'uso del suolo³ rappresentano le principali *pressioni* sulla biodiversità e quindi sono al centro della attenzione delle attività del Network WWF fin dalla sua fondazione. Sono questioni complesse in quanto è spesso impossibile individuare soluzioni di tipo *win-win*: l'arena degli interessi in gioco (e quindi degli attori) nel campo dell'uso del suolo infatti è molto popolata e sono quindi molteplici le destinazioni d'uso in competizione tra loro (tra agricoltura, foreste, infrastrutture, urbanizzazione, etc.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. I principi sull’uso del suolo del Network Internazionale WWF

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

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

A. I Principi relativi al dominio ecologico

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

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

- Garantire la protezione e prevenire il degrado di un numero sufficiente di habitat e di rotte migratorie di specie importanti e minacciate in modo tale da assicurare la vitalità delle loro popolazioni e degli ecosistemi in cui giocano un ruolo chiave.
- Assicurare che habitat vitali rappresentativi siano disponibili per supportare la biodiversità, in particolare nei contesti ove si registrano effetti dei cambiamenti climatici.
- Mantenere, riqualificare e migliorare la connettività degli habitat; connettere le aree protette e gli habitat *critici* con ampi corridoi e sistemi di uso del suolo che creino paesaggi permeabili per accogliere specie importanti e per costituire rifugi necessari (necessari per rispondere agli effetti dei cambiamenti climatici).
- Tutelare le aree protette in rete e ampi corridoi in paesaggi permeabili e non frammentati.
- Mantenere e/o riqualificare le funzioni ecosistemiche e i processi ecologici chiave alla scala appropriata all’interno e tra gli ecosistemi.
- Applicare l’approccio basato sul *principio di precauzione* per evitare la perdita o il degrado di habitat con valore conservazionistico.
- Evitare l’introduzione e/o la diffusione di specie invasive e nocive.
- Individuare soluzioni in grado di mantenere, riqualificare e migliorare paesaggi importanti dal punto di vista biologico e culturale.

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

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

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

- Assicurare la tutela dei servizi degli ecosistemi naturali, quali la qualità dei suoli, la qualità e la quantità della risorsa idrica, lo stoccaggio e la capacità di sequestrare il carbonio e i flussi ambientali in generale.
- Mantenere e aumentare i servizi ecosistemici attraverso le decisioni sull'uso del suolo che portino al mantenimento dei processi ecologici naturali e che permettano di gestire gli ecosistemi in ragione delle loro funzioni ecologiche o della loro biocapacità.
- Mantenere e aumentare ecosistemi ben connessi tra loro e diversificati biologicamente, garantendo così la resilienza dei sistemi che, tra l'altro, contribuisce anche a ridurre la vulnerabilità delle popolazioni umane rispetto ai cambiamenti climatici.

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

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

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

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

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

B. I principi relativi al dominio sociale⁴

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

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

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

Sebbene i limiti della terra e delle acque siano definiti e quindi i compromessi relativi al loro utilizzo siano inevitabili, il WWF evita di promuovere decisioni relative a usi del suolo che siano dannosi per le popolazioni più povere e per le comunità che più direttamente dipendono dalla terra e dalle risorse naturali per la loro vita. In particolare la politica WWF relativa alle questioni sociali⁵ considera che "...molti ecosistemi vulnerabili e aree ad elevata biodiversità (che è anche in pericolo) sono anche il luogo di vita di comunità rurali e di popoli indigeni i cui stili di vita e culture risultano strettamente interconnesse e dipendenti dall'ambiente naturale. Tanto che la maggior parte del successo del nostro lavoro dipende da quanto la conservazione riesce a contribuire non solo alla tutela degli ecosistemi e della biodiversità ma anche allo sviluppo sostenibile ed equo e al benessere di queste popolazioni".

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

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

Rispettare i diritti umani presuppone:

- Riconoscere e rispettare diritti di proprietà formali o consuetudinari e le popolazioni che detengono tali diritti (anche se non sono disponibili documenti scritti).
- Promuovere l'uguaglianza di genere e l'equità.
- Rispettare i saperi tradizionali e i patrimoni culturali.
- Salvaguardare la legittimità dei diritti nel caso vi sia una perdita di questi (per esempio per restrizione degli usi permessi, etc);
- Assicurare i diritti di equo accesso alle risorse.
- Assicurare il consenso libero, anticipato e informato, sistema indicato con l'acronimo FPIC (*Free, Prior, Informed Consent*) ossia la definizione di condizioni che permettano alle popolazioni di esercitare il loro fondamentale diritto di negoziare i termini di politiche, programmi e attività imposte dall'esterno e che influiscono sullo stile di vita o il benessere e di dare o rifiutare il proprio consenso verso questi. A livello internazionale è in corso un ampio dibattito se considerare il sistema FPIC tra i diritti o tra i principi o in entrambe le categorie. Nel caso dei principi WWF sull'uso del suolo il FPIC è considerato un riferimento sia tra i principi di base sia tra quelli che riguardano il processo decisionale.

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

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

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

- Assicurare il diritto al cibo (UN).

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

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

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

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

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

C. Principi inerenti il dominio economico

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

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

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

- Promuovere una rigorosa pianificazione territoriale che possa assicurare che le considerazioni ambientali vengano completamente integrate nelle decisioni di natura economica che producono effetti sull'uso del suolo.
- Promuovere lo sviluppo di stili di vita economici stabili e resilienti, soprattutto per i gruppi più deboli, tenendo in considerazione la capacità delle generazioni future di derivare la sopravvivenza economica dalle terre.
- Trasformare mercati, in modo tale che i soggetti economici, i Governi e i cittadini possano supportare lo sviluppo sostenibile dell'uso dei suoli.
- Migliorare il benessere economico dei gruppi più deboli, ossia garantendo l'accesso e il controllo *sicuro* sugli aspetti finanziari, materiali e strutturali relativi alle terre, soprattutto nel caso in cui tali aspetti strutturali rappresentino le basi delle entrate economiche e della sicurezza alimentare.
- Mantenere i flussi relativi ai servizi ecosistemici quali basi della vitalità economica sul lungo periodo.

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

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

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

- Tenere in conto il valore della biodiversità e dei servizi ecosistemici, inclusi i cambiamenti potenziali dovuti alle variazioni di uso del suolo.
- Supportare attività che possano offrire ritorni economici da investimenti nella conservazione e l'uso sostenibile del capitale naturale.

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

-
- Promuovere incentivi economici che incoraggiano gli investimenti produttivi nella conservazione e nella riqualificazione del capital naturale, degli ecosistemi e della biodiversità.
 - Includere le comunità locali e le popolazioni indigene nella valutazione del valore degli ecosistemi.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

- Essere *trasparenti* nel trattare i dilemmi, le scelte e le decisioni che riguardano gli usi del suolo (quindi non solo in merito ai risultati ma a tutte le fasi del processo concertativo e decisionale).
- Garantire che il processo decisionale sia *inclusivo* e preveda una credibile risoluzione dei conflitti e di gestione complessiva delle questioni.
- Considerare gli *effetti dei compromessi* alle diverse scale temporali e spaziali.
- Considerare gli *effetti indiretti e di lungo termine* nel processo decisionale.
- Utilizzare la *migliore conoscenza e informazione disponibili* per guidare/impostare il processo decisionale.
- Utilizzare *trattati internazionali, convenzioni, leggi nazionali* per guidare/impostare il processo decisionale.
- Fare attenzione ai *potenziali impatti* delle mappature e delle analisi spaziali.

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

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

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

di Simone Ombuen

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Brevi considerazioni sulla programmazione comunitaria 2014-2020

A livello dell'intera programmazione comunitaria 2014-2020 la riforma delle politiche di coesione¹, operata per massimizzare l'impatto su crescita ed occupazione, individua alcuni dei dieci elementi chiave che risultano particolarmente coerenti al presente ragionamento. Il quinto: "Stabilire una

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

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

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

Inoltre gli art. 15.2(a) e 36 del Regolamento comune di programmazione dei Fondi strutturali² introducono l'approccio integrato allo sviluppo territoriale e il metodo dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI) quale strumento per l'implementazione di una strategia territoriale integrata per determinate aree territoriali.

2.2. Tutela del suolo

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

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

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

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

² Regolamento (UE) N. 1303/2013

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>

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

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

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

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

- è emersa una più chiara ripartizione fra gli ambiti territoriali di lavoro per una politica dei suoli ed i relativi strumenti d’intervento entro i quali operare le integrazioni multidimensionali: il territorio urbanizzato e l’agenda urbana; il territorio agricolo e la PAC; una politica specifica per le zone forestali, ancora in buona parte da definire; gli ambiti del territorio naturale governate da parchi e aree protette;
- è stata generalmente condivisa l’idea che occorra l’assunzione, anche per l’uso del suolo, di un approccio concettuale del genere LCA (Life Cycle Assessment), che porti a valutare le trasformazioni d’uso in termini sistematici di permanenza, reversibilità, pressione sulle componenti ambientali⁴;
- stante l’impossibilità allo stato presente di arrestare del tutto il consumo di suolo, è emersa la necessità di impostare sistemi di *bilanci locali del suolo* che diano la possibilità di misurare la magnitudine del fenomeno e di divenire in prospettiva sistemi di monitoraggio in grado di supportare sempre più stringenti obiettivi di riduzione del consumo di suolo;
- è emersa infine l’importanza della pianificazione urbanistico-territoriale, quale azione politico-amministrativa entro la quale costruire il sistema di coerenze fra le molteplici dimensioni chiamate in causa da una politica per il suolo.

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

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

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

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

2.3. Il 7° Programma di Azione Ambientale

Il principale documento comunitario in materia ambientale è il 7° PAA, il Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 denominato "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", assunto con decisione del 20/11/2013 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio⁵.

Fra le assunzioni principali del documento si evidenziano:

- la convergenza delle diverse politiche comunitarie in materia di ambiente, clima, energia e suolo;
- la necessità di un coordinamento integrato fra le diverse dimensioni e politiche, entro una prospettiva temporale al 2050⁶.
- la necessità di assumere ulteriori obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti al 2030 COM (2013) 169 nella prospettiva di giungere nel 2050 ad una riduzione di emissioni dell'80-95% rispetto al 1990;
- l'orientamento all'assunzione di un obiettivo *consumo netto di suolo zero* al 2050;
- una strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici che preveda l'integrazione di questo tema nei principali settori d'intervento e nelle iniziative politiche chiave dell'Unione.

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

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

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

- definire una serie di criteri per valutare le prestazioni ambientali delle città, tenendo presente gli impatti economici, sociali e territoriali;
- assicurare che le città abbiano un più ampio accesso ai finanziamenti disponibili per interventi di miglioramento della sostenibilità urbana;
- condividere prassi eccellenti tra le città, sia all'interno dell'Unione che a livello internazionale, riguardo alle innovazioni e allo sviluppo urbano sostenibile;

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

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

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

2.4. L'agenda urbana europea

La *consitutency* civile e democratica europea trova nelle città una tradizione e dei riferimenti tanto importanti quanto quelli rintracciabili negli stati nazionali, tanto da far parlare di federalismo delle città da affiancare a quello degli stati e delle regioni. In particolare in Italia, in Germania, nei Paesi Bassi e nell'area anseatica le città hanno rappresentato nella storia europea un caposaldo di civiltà e un forte elemento costitutivo dell'appartenenza territoriale delle popolazioni e delle comunità insediate. Nell'Europa contemporanea vive in ambiente urbano più del 70% della popolazione, ed il tasso di urbanizzazione è in continuo aumento; ma nel contempo le città consumano oltre l'80% dell'energia, ed emettono una equivalente percentuale di gas climalteranti. Questi alcuni maggiori motivi per i quali la Commissione europea ha avviato fin dal 1997⁷ la formazione di un'agenda per le città europee di livello comunitario, che tuttavia non ha sinora prodotto una stabile configurazione di questi temi nella programmazione comunitaria.

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

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

[...] La politica di sviluppo urbano integrato è un prerequisito cruciale per attuare la strategia di sviluppo sostenibile dell'UE. La sua attuazione è un compito di scala europea, che deve però tener conto delle condizioni e delle esigenze locali e del principio di sussidiarietà. [...]

Raccomandiamo che le città europee attuino programmi di sviluppo urbano integrato per la città considerata nel suo complesso. Questi strumenti di pianificazione orientati all'attuazione dovrebbero:

- individuare i punti di forza e di debolezza delle città e dei quartieri basandosi su un'analisi della situazione attuale,
- definire obiettivi di sviluppo concreti per l'area urbana e sviluppare una visione per la città,
- coordinare le politiche e i progetti settoriali e tecnici dei diversi quartieri e assicurare che gli investimenti programmati aiutino a promuovere uno sviluppo equilibrato dell'area urbana,
- coordinare e concentrare, a livello territoriale, l'uso dei fondi degli attori del settore pubblico e privato,
- essere coordinati a livello locale e di regione metropolitana, e coinvolgere i cittadini e gli altri partner che possono contribuire a determinare la futura qualità economica, sociale, culturale ed ambientale di ogni area. [...]

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

- Creare ed assicurare spazi pubblici di qualità

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

- Modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica

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

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

- Un'attenzione speciale ai quartieri degradati nel contesto cittadino

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

- Continuare ad attuare strategie per migliorare l'ambiente fisico

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

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

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

- Promuovere un trasporto urbano efficiente a prezzi accessibili.

La Carta di Lipsia rappresenta un elevato livello di integrazione fra tematiche diverse, ed è quindi ancor oggi un valido riferimento per la costruzione di politiche urbane integrate; tuttavia la sua implementazione nella programmazione comunitaria non è stata ancora completata. Il principale strumento operativo che verrà utilizzato sarà il programma d'iniziativa comunitaria *Urbact III*, ultimo discendente dei programmi *Urban* avviati nel 1994. Attualmente il Programma è in fase di messa a punto, ma nelle procedure di definizione⁸ è già emerso l'obiettivo di mettere a punto *Piani integrati locali di azione per lo sviluppo urbano sostenibile*.

⁸ Cfr. <http://urbact.eu/en/news-and-events/open-calls/>

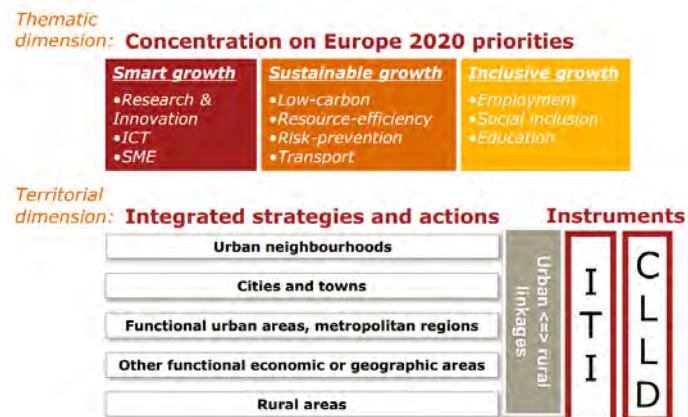
BOX 2 - Nel 2016 un Libro Bianco per l'agenda urbana europea

Con il convegno internazionale “Cities of Tomorrow: investing in Europe” svolto il 17-18 febbraio 2014⁹ la Commissione Europea ha riaperto la discussione per la formazione dell'agenda urbana europea, nella forma di un Libro Bianco, nella prospettiva di adottarla nel 2016 in occasione della Conferenza mondiale di Habitat III, nella quale verrà anche varata una ‘New Urban Agenda’ globale per il XXI secolo.

Il documento di aggregazione della Conferenza¹⁰, riepiloga tutte le maggiori dimensioni della sostenibilità in ambito urbano, come già aveva fatto la Carta di Lipsia, ed individua gli assi principali attorno ai quali andrà costruito il Libro Bianco:

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

BOX 3 - Connessioni fra aspetti tematici e integrazione territoriale nelle politiche di coesione 2014-2020¹¹



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

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

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

BOX 4 - La dimensione urbana in Europa 2020

Policy objectives	Territorial focus	Promoting exchange of knowledge and experience Awarding good practices
SMART GROWTH		
Smart Specialisation Strategies		
Innovative application of integration of energy, transport and ICT technologies		Smart Cities and Communities EIP
Investing in culture		European Capitals of Culture European heritage label
Accessibility of retail services		
SUSTAINABLE GROWTH		
7th Environmental Action Programme <i>Sustainable urban planning & design</i> Tackling air pollution	Urban areas exceeding EU air quality standards	
Green infrastructure solutions	European Cities	European Green Capitals Award
Climate change mitigation measures (clean urban transport, energy efficiency, limiting urban sprawl)	<ul style="list-style-type: none"> • Metropolises • SMCs for skills and capacity building 	
Climate change adaptation measures (sea level rise, high temperatures, extreme weather events)	<ul style="list-style-type: none"> • Coastal cities, • Large cities in South, • Cities along main rivers 	
Energy efficiency in urban transport, public infrastructure, district heating, buildings	Cities in EU13	Covenant of Mayors ELENA facility
Sustainable urban mobility plans	Small & medium size cities (SMCs)	CIVITAS award
Deliver on the EU climate objectives through the use of Information and Communication Technologies (ICT)	Cities	Green Digital Charter
INCLUSIVE GROWTH		
Tackling spatial segregation in terms of access to quality public services	Connections between centre and suburbs	
Eliminating substandard housing		
Tackling health inequalities	HU, SK, RO, BG, PL, CZ, LV	
Active inclusion	Migrants, marginalised communities	
Partnerships with employers		
Decreasing early school leaving		
Services for childcare and dependants		

2.5. Le politiche per l'energia e il clima

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

- il palese aggravamento del processo di cambiamento climatico globale, ormai giunto all'evidenza con l'ultimo Rapporto IPCC;
- il peso che la questione energetica ha assunto con l'aumento dei prezzi dell'energia verificatosi nel 2009-2010, quando il prezzo di riferimento del petrolio si è spostato da 25 a oltre 100 dollari al barile;
- il ritorno della variabile energetica quale fattore strategico globale, come evidenziato dalla trasformazione degli Usa da paese importatore a paese esportatore e dalla crescita del peso della Russia;
- la coincidenza con la crisi finanziaria-economica apertasi nel 2008 e con l'esplosione delle crisi dei debiti sovrani europei.

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

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

- Sviluppo delle fonti rinnovabili elettriche con obiettivi senza sanzione - 2001/77/CE
- Promozione della cogenerazione - 2004/8/CE
- Progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia - 2005/32/CE
- Efficienza degli usi finali dell'energia e servizi energetici - 2006/32/CE
- Rifiuti - 2008/98/CE

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

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

In estrema sintesi le misure assunte sono le seguenti:

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

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

- La promozione del sistema "Effort sharing extra EU-ETS", con la ripartizione degli sforzi per ridurre le emissioni. Il sistema, pensato per i settori che non rientrano nel sistema di scambio delle quote (come edilizia, agricoltura, trasporti eccetto quello aereo), prevede che ai singoli stati membri sia assegnato un obiettivo di riduzione di emissioni (per l'Italia il 13%);
- La promozione del meccanismo del Carbon Capture and Storage – CCS (Cattura e stoccaggio geologico del carbonio): una dei possibili modi di ridurre la CO₂ in atmosfera è stoccarla in serbatoi geologici. Questa modalità arricchisce il mix di strategie disponibili tramite l'istituzione di uno specifico quadro normativo;
- La produzione di energia da fonti rinnovabili, con l'obiettivo del 20% nella copertura dei consumi finali (usi elettrici, termici e per il trasporto). Per raggiungere questa quota vengono definiti obiettivi nazionali vincolanti (17% per l'Italia): nel settore trasporti almeno il 10% dell'energia utilizzata dovrà provenire da fonti rinnovabili, tra cui sono ammessi i biofuel, che influenzano significativamente l'uso del suolo;
- Nuovi limiti di emissione di CO₂ per i veicoli a motore: il limite di emissioni per le auto nuove viene stabilito per il 2011 in 130 g CO₂/km, e dovrà scendere entro il 2020 a 95 gr. CO₂/km;
- Un miglioramento dei combustibili, con nuove restrizioni (legate a salute e ambiente) sui gas serra prodotti dai combustibili stessi, inerenti anche il loro ciclo di produzione, durante il quale le emissioni di gas serra dovranno essere ridotte del 6%;
- Dal 2012 l'industria pesante è tenuta ad aumentare la propria quota di taglio delle emissioni del 20% rispetto ai livelli del 1990.

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

La tabella di marcia per l'energia al 2050 COM(2011) 885 assume ulteriori obiettivi di decarbonizzazione, con la riduzione dei combustibili fossili al 15% dei consumi al 1990. Si tratta di scelte molto importanti, che trasformeranno il ruolo economico del settore energetico, spostando gran parte delle spese dai consumi agli investimenti. Altro aspetto che avrà un ruolo importante nell'attuazione della *roadmap* e con rilevanti ricadute sulla gestione dei suoli sarà l'applicazione di obiettivi di mitigazione climatica all'uso del suolo, dalle FER allo stoccaggio della CO₂.

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

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

Molto più stimolanti le prospettive che si aprono nella prospettiva dell'uso dei suoli come pozzi di sequestro del CO₂ atmosferico. Alcuni studi commissionati dalla DG Clima¹² analizzano le potenzialità di sequestro dei suoli d'Europa, dovute sia alla qualità dei suoli sia alla specificità dei suoi climi; fattori che consentono al nostro Paese di essere un ricco bacino di biodiversità. Tali studi evidenziano come mentre i risultati di diverse conduzioni delle coltivazioni a pieno campo danno luogo a risultati ambigui, ed anche suscettibili in alcuni casi di fenomeni di reversibilità con rilasci delle quote accumulate, la silvicoltura rappresenta invece principale tipo di conduzione del suolo per obiettivi di sequestro, data anche la capacità di stabilizzazione dei versanti, di protezione da fenomeni di dilavamento, dall'incremento delle capacità di ritenzione idrica e di evapotraspirazione. Tale pratica risulta particolarmente efficace quando riguarda suoli arabili abbandonati. Seguono le pratiche di coltivazione biologica – quando associate a specifiche tecniche agronomiche quali la lisciviazione sub superficiale – e la rimessa a coltura di suoli arabili abbandonati. Il tema della riforestazione assume particolare rilevanza in ambito urbano, dove a fianco dei benefici generali di mitigazione climatica le azioni di riforestazione producono effetti rilevanti di qualità ambientale e di adattamento al GCC, quali l'abbattimento dei fattori inquinanti (rumore, micropolveri), di potenziamento delle esistenti green infrastructures, di risanamento dei suoli degradati ed inquinati, di miglioramento microclimatico e di riduzione delle conseguenze negative dei fenomeni climatici estremi (isole di calore, precipitazioni concentrate).

Le proposte di riforma della PAC già da tempo hanno iniziato a considerare tali aspetti¹³ e l'introduzione di un capitolo dedicato alle conduzioni agricole del suolo nel quadro di riferimento dell'UE per clima ed energia al 2030 (COM(2014) 15) fa ritenere che nella redazione dei piani di sviluppo rurale del prossimo periodo di programmazione tali temi saranno pienamente presenti. Resta da comprendere come le capacità di programmazione plurisettoriale presenti nella struttura della programmazione 2014-2020 consentiranno anche in ambito urbano l'uso di tali incentivi.

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

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

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

¹² Cfr. http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/second/docs/finalreport_agricsoils_en.pdf

¹³ Cfr. COM (2003) 23 final

¹⁴ <http://mayors-adapt.eu/>

locale non consente tuttavia di assumere *baseline* definite con metodiche unificate. A tale specificità locale corrisponde però anche il principale elemento di interesse del programma, visto che sono proprio le specificità e le particolarità locali a costituire le componenti principali della resilienza¹⁵.

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

Riferimenti bibliografici

Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources ("RES Directive")	Directive 2009/28 EC
Directive on the geological storage of CO2	Directive 2009/31/EC
GHG Effort Sharing Decision	Decision 406/2009/EC
Direttiva europea del 19 maggio 2010 sulle prestazioni energetiche in edilizia. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:IT:PDF	Directive 2010/31/EC
Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050	COM(2011) 112 def
Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile	COM(2011) 144 def
Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_en.pdf	COM(2011) 571 def
EU ETS directive Directive 2003/87/EC as amended by Directive 2004/101/EC, Directive 2008/101/EC and Directive 2009/29/EC and implementing Decisions, in particular 2010/384/EU, 2010/634/EU, 2011/389/EU (cap), 2011/278/EU, 2011/638/EU (benchmarking and carbon leakage list)	
Tabella di marcia per l'energia al 2050 http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm	COM(2011) 885 def
Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0015:FIN:IT:PDF	COM(2014) 15 final
Direttiva per l'Efficienza Energetica	Directive 2012/27/EU
Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing_guidelines.htm	SWD(2012) 101 final/2
DECISIONE N. 1386/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»	

Principali documenti per l'agenda urbana europea

Comunicazione della Commissione: "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" COM(97) 197 final, 1997

The European Spatial Development Perspective (ESDP): "Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU", Potsdam 1999

The Territorial Agenda of the European Union (TAEU), 2007

Leipzig Charter on Sustainable European Cities (Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion) Leipzig 24-25 May 2007 (CdR 163/2007 EN-COM/SAB/lc)
https://toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdR%5ccoter-v%5cdossiers%5ccoter-v-046%5cEN%5cCOR-2013-06902-00-01-DT-TRA_EN.doc&docid=2968266.

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

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

di Costanza Pratesi

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

3.1. Il percorso di consolidamento di politiche e strumenti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Il progetto REFINA

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

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

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

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

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

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

di Michele Talia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

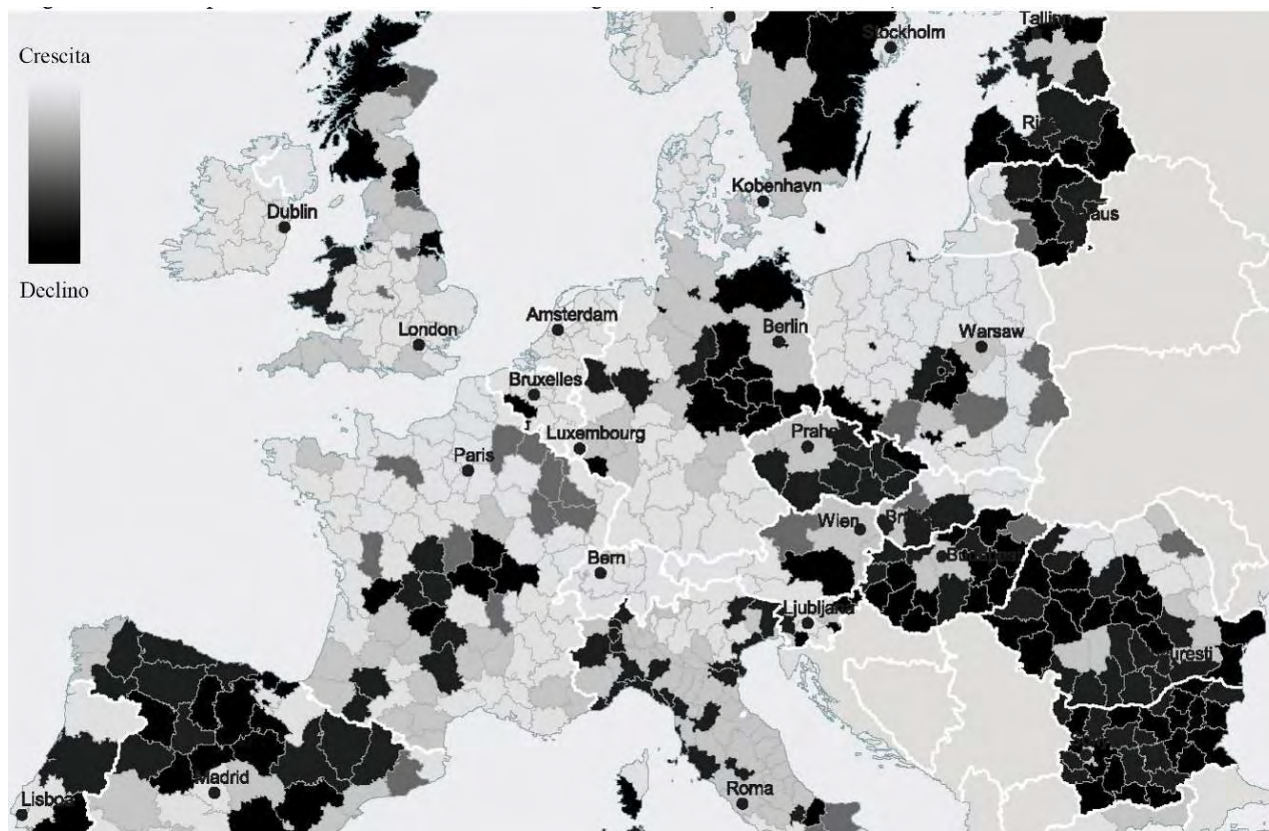
Perché questo nuovo approccio riesca ad affermarsi nella cultura degli analisti e dei pianificatori è certamente indispensabile aggiornare lo stato delle conoscenze sui più recenti processi di urbanizzazione, ma prima ancora è necessario prendere atto che il quadro più generale che possiamo trarre da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

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

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

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

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



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

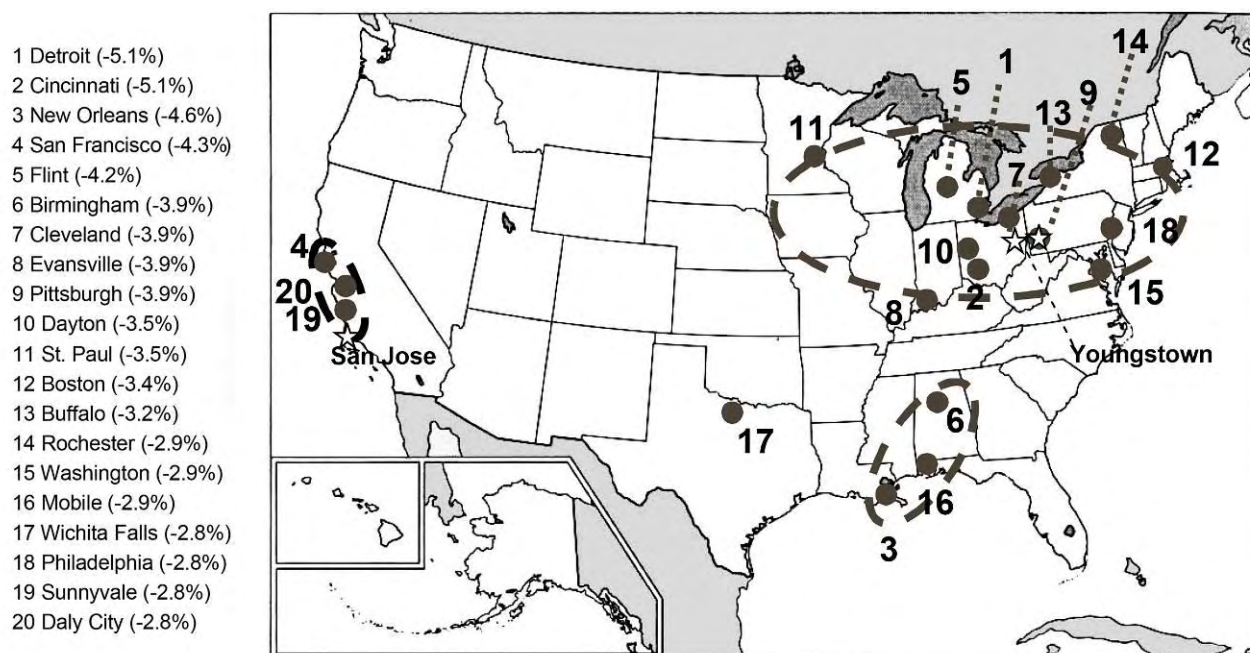
Nel complesso, le situazioni più indagate consentono di ricondurre le *shrinking cities* degli USA a due tipologie fondamentali, tra loro nettamente distinte, ma comunque riferibili a processi concomitanti di evoluzione/ristrutturazione a carattere post-industriale:

- la prima fa riferimento al declino delle industrie manifatturiere che ha investito soprattutto la *Rust-Belt* (Detroit, Pittsburgh, Youngstown, ecc.), con effetti spesso traumatici per i livelli occupazionali e demografici;
- la seconda è relativa invece ad alcune realtà territoriali più avanzate, dove l'arretramento dei processi di urbanizzazione si è verificato nel quadro di una evoluzione post-industriale di seconda generazione trainata dallo sviluppo impetuoso dell'industria high-tech (Pallagst, 2007).

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

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

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



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

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

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

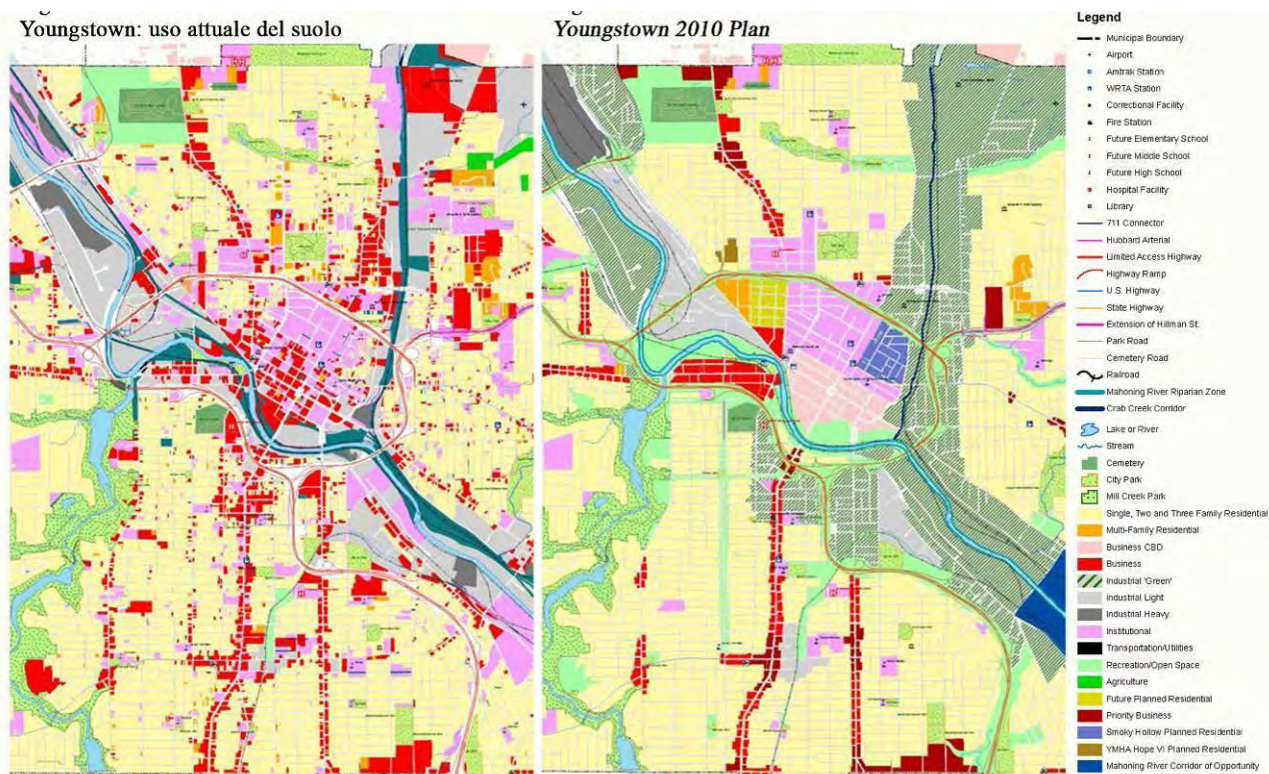
Non si può fare a meno di osservare, a tale proposito, che anche le amministrazioni locali disponibili ad effettuare questa inversione di tendenza nelle scelte di lungo periodo rischierebbero di ottenere un sostegno inadeguato da parte della tecnica urbanistica, la cui *cassetta degli attrezzi* è tradizionalmente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

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

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

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

Fig .4.3



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

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

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

Riferimenti bibliografici

- Audirac I. (2002), "Information technology and urban form", *Journal of Planning Literature*, vol. 17, n. 2.
- Castells M. (2000), *The Rise of the Network Society*, Blackwell,
- Caudo G. (2013), "La città della contrazione", in WWF, *Riutilizziamo l'Italia: Report 2013*, Roma.
- Chiodini L. (2010), "La città di tutti. Tendenze demografiche e fenomeni emergenti", in W. Tortorella (ed.), *Città d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Coppola A. (2012), *Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana*, Laterza, Bari.
- Cunningham-Sabot E. e Fol S. (2009), "Shrinking Cities in France and Great Britain: A Silent Process?", in Center for Global Metropolitan Studies (ed.), *The Future of Shrinking Cities*, Berkeley.
- Dawkins C. J. e Nelson A. C. (2003), "State Growth Management Programs and Central City Revitalization", *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, n. 4.
- EU (2012), Urban Audit web site on <http://www.urbanaudit.org>.
- ISTAT (2013), "Esame delle abinate proposte di legge C. 902 Bordo e C. 947 Catania, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo", testo presentato alle Commissioni riunite VIII Commissione "Ambiente" e XIII Commissione "Agricoltura" della Camera dei Deputati.
- Marinez_Fernandez C., Audirac I., Fol S. e Cunningham-Sabot E. (2012), "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, n. 2.
- Mulligan H. (2009), "Creative Approaches of Revitalizing Shrinking Cities", in Center for Global Metropolitan Studies (ed.), *The Future of Shrinking Cities*, Berkeley.
- Pallagst K. (2007), *Growth management in the US between theory and practice*, Ashgate, Aldershot.
- Rugare, S. (2004), "Youngstown 2010—Re-Tooling for a Smaller and Greener City", in *Cleveland Urban Design Collaborative Quarterly*, vol. 4, n. 1.
- Schilling J. (2009), "Blueprint Buffalo—Using Green Infrastructure to Reclaim America's Shrinking Cities", in Center

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

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

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

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

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

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

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

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

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

di Valeria Pellegrini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

5.2. I servizi ecosistemici e il cambiamento climatico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Provisioning services (products obtained from ecosystems)	Regulating services (benefits obtained from regulation of ecosystem processes)	Cultural services (nonmaterial benefits obtained from ecosystem)
<ul style="list-style-type: none"> - Food - Fresh water - Fuelwood - Fiber - Biochemicals - Genetic resources 	<ul style="list-style-type: none"> - Climate regulation - Disease regulation - Water regulation - Water purification - Pollination 	<ul style="list-style-type: none"> - Spiritual and religious - Recreation and ecotourism - Aesthetic - Inspirational - Educational - Sense of place - Cultural heritage
<p>Supporting services (services necessary for the production of all other ecosystem services)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soil formation - Nutrient cycling - Primary production 		

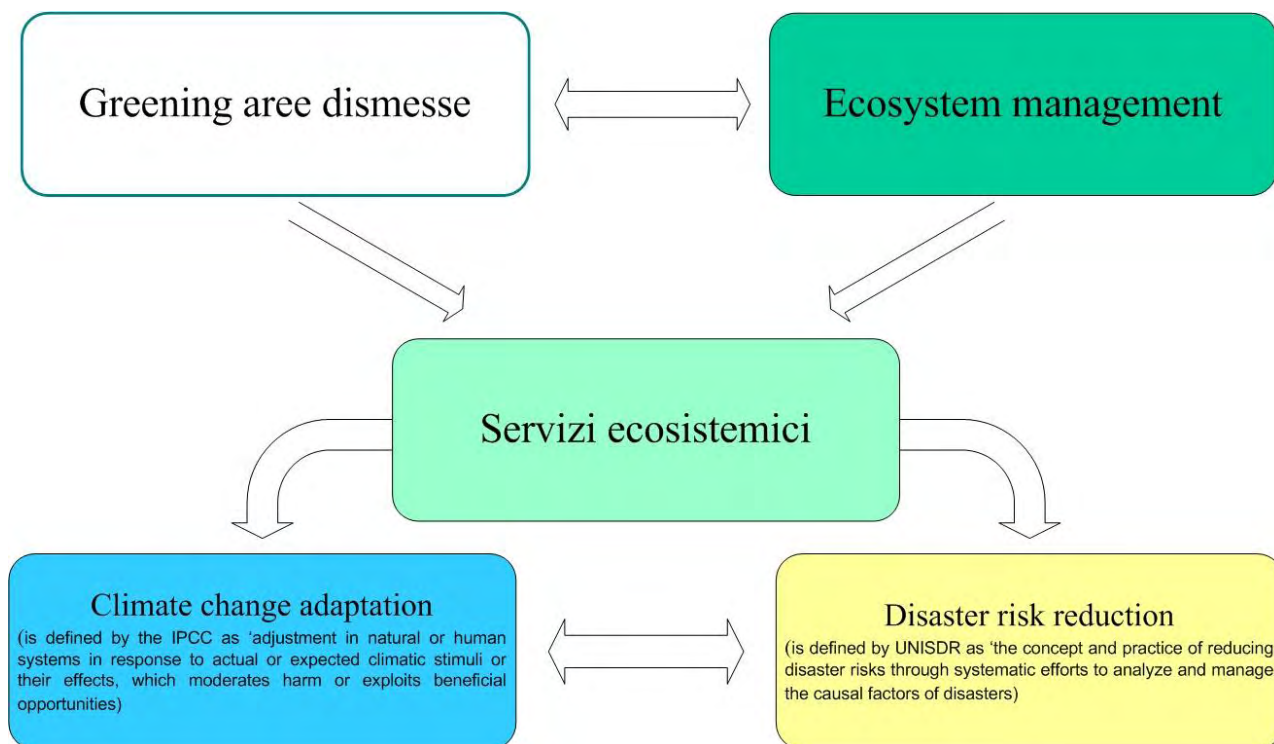
L'approccio ai temi dell'ambiente definito a partire dagli anni Settanta implicava il diretto confronto con le dinamiche dei fenomeni naturali caratterizzati da un certo grado di incertezza dovuta ai cicli ambientali. Tale condizione ha portato al riconoscere che una gestione sostenibile del territorio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

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

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

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

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



5.3. Ecosystem management e aree dismesse

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

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

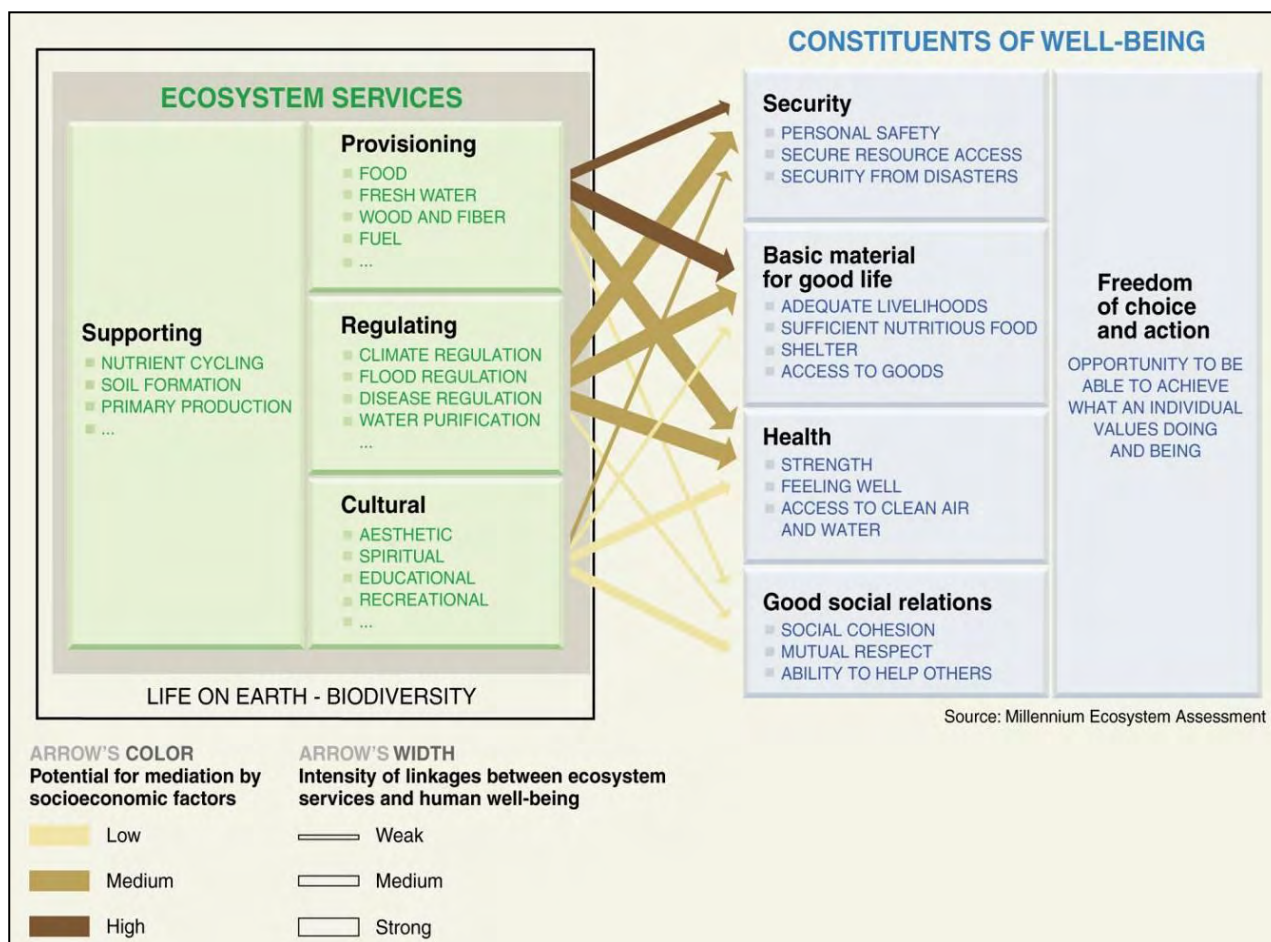
In quest'ottica la rigenerazione delle aree dismesse può essere riconsiderata come una grande risorsa per l'adattamento.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- Identificazione delle aree urbane a rischio maggiore di impatto climatico, ovvero delle aree prioritarie sulle quali agire attraverso la riconfigurazione del verde;
- Scelta delle aree dismesse più adatte come posizione, estensione e stato a garantire le funzioni ecosistemiche di adattamento;
- Verifica dell'entità dei benefici climatici in rapporto ad aspetti quali il raffrescamento, il controllo delle acque, la conservazione di habitat, il miglioramento del benessere sociale delle fasce maggiormente vulnerabili di popolazione, la fruibilità.

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

Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IPCC “Fifth Assessment Report (AR5)”, 2013

Sitografia

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

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

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

CAP. 6. AREE DISMESSE E GREEN INFRASTRUCTURES

di Carlo Peraboni

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

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

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

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

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

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

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

6.1. La connessione come strategia di progetto

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2. Condizioni per la realizzazione di interventi di connessione

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

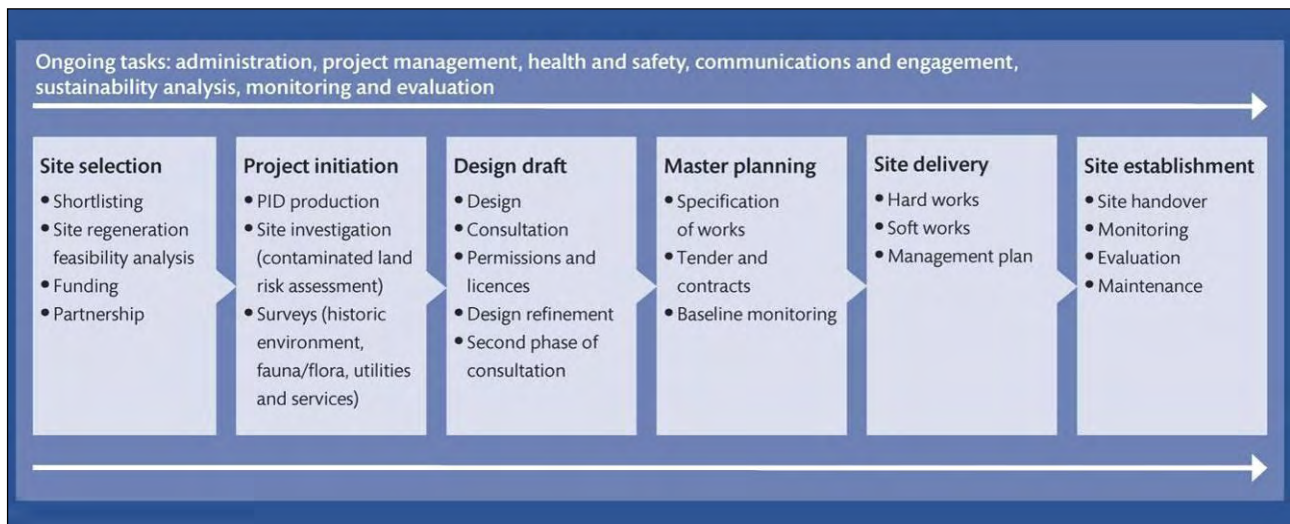
In questo contesto operativo il trattamento dei vuoti urbani, la ridefinizione formale e funzionale dei comparti urbani dismessi, e più in generale le operazioni di riqualificazione urbana, diventano opportunità irrinunciabili per la definizione di modalità di connessioni formalmente differenziate e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

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

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

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

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



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

6.4. Attenzioni e percorsi di progetto

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

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

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

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

- Il progetto dell'infrastruttura verde, specie in ambito urbano, non può assumere unicamente la dimensione formale propria di un progetto di *re-shaping* paesaggistico ma si deve confrontare con la dimensione fisica del suolo, analizzando le sue componenti, le sue alterazioni chimico-fisiche e i fenomeni di alterazione intervenuti; senza un attento esame dell'intersezione e del sovrapporsi tra queste due differenti dimensioni del progetto le problematiche ambientali possono, almeno potenzialmente, divenire ancora più rilevanti;
- il tema della gestione delle acque assume centralità nel progetto dell'infrastruttura verde. Assicurare un corretto deflusso delle acque meteoriche ed al contempo tutelare adeguatamente le acque di falda diviene obiettivo strategico irrinunciabile a cui lavorare operando nelle differenti dimensioni del progetto;
- il progetto dell'infrastruttura verde deve operare ampliando e differenziando gli ambienti naturali mettendo in atto strategie e misure che valorizzino la capacità di adattamento della natura. Questi interventi rappresentano uno degli strumenti più efficaci per contrastare gli impatti dei cambiamenti climatici.

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

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

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

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

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

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

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

Gli approfondimenti tematici affrontati dal progetto sono:

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

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

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

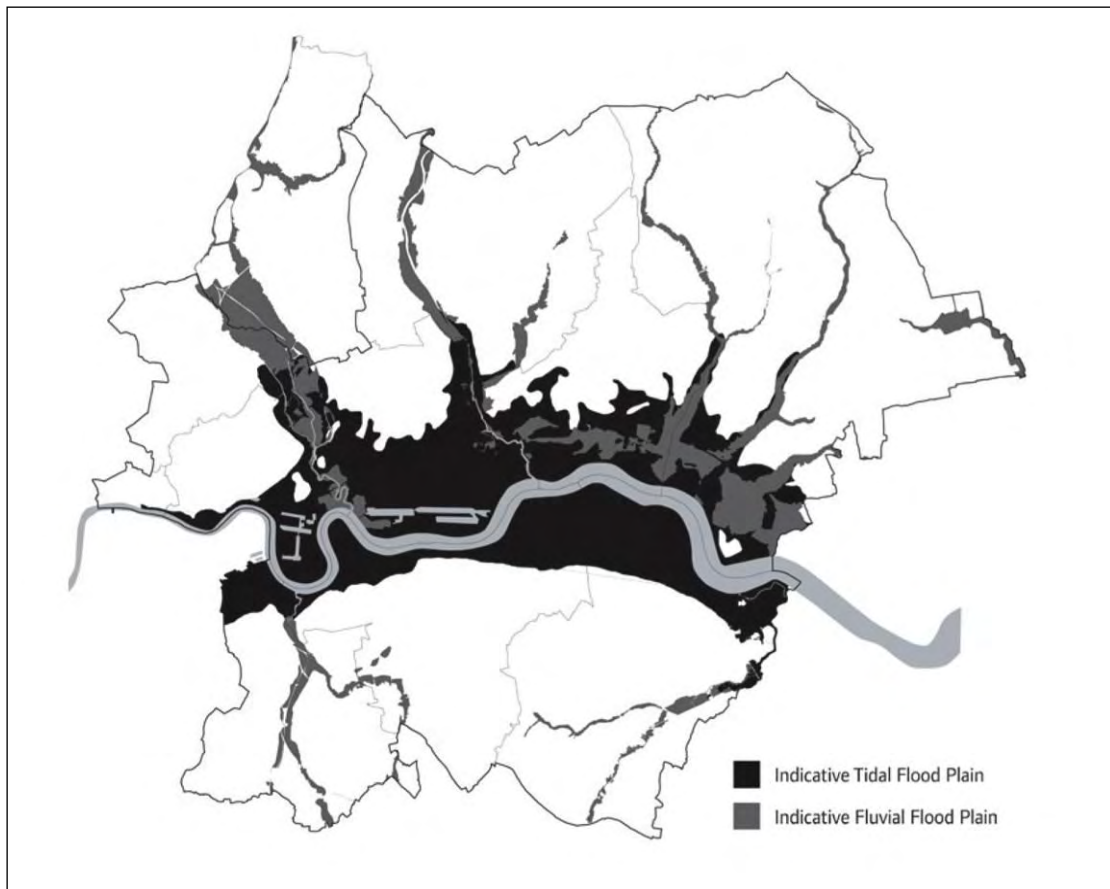
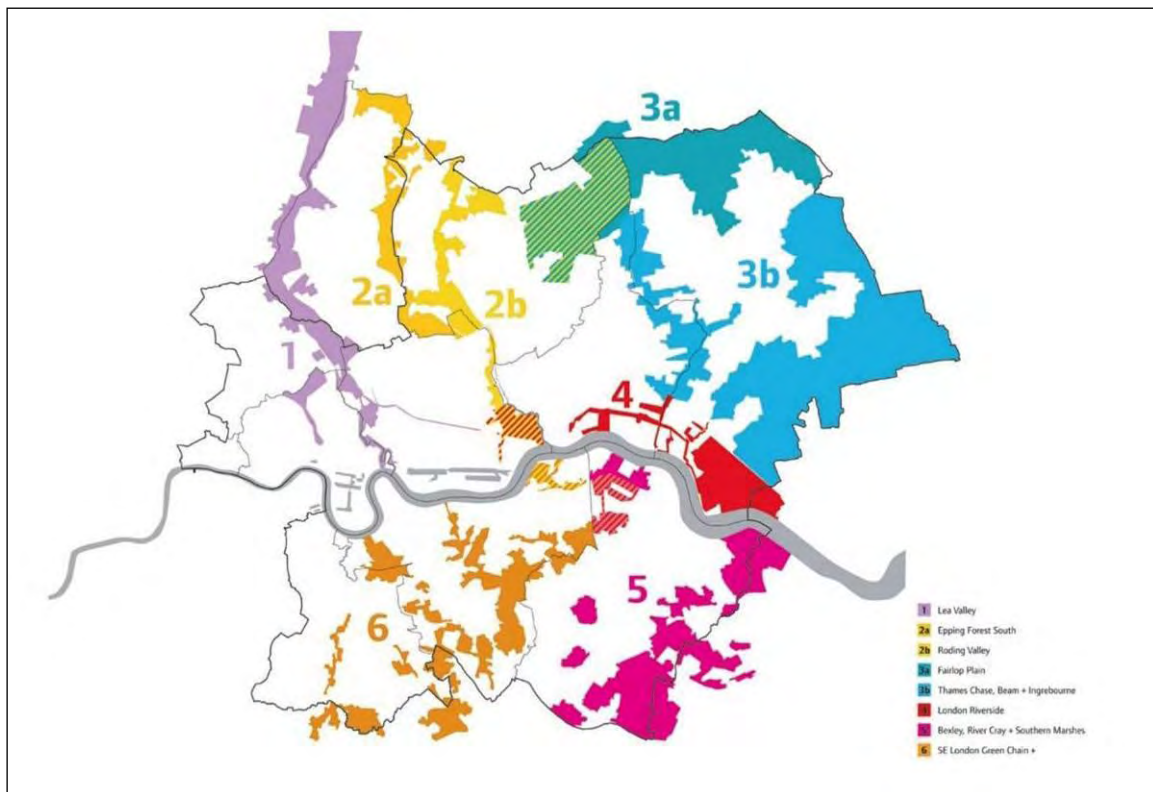


Fig. 6.3. Schema delle Green Grid Areas [MOL, 2013]



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

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

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

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

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

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

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

- migliorare l'efficacia delle infrastrutture *grigie* esistenti e garantire il completamento degli interventi in corso di realizzazione;
- ottimizzare il sistema esistente di raccolta e smaltimento delle acque reflue limitando la realizzazione di nuovi interventi infrastrutturali *grigi*;
- gestire, attraverso un deflusso controllato mediante le infrastrutture verdi, non meno del 10% delle acque meteoriche raccolte dalle superfici urbane impermeabili;
- istituzionalizzare una modalità di gestione adattativa e un processo decisionale iterativo dove l'efficacia incrementale della singole opere realizzate possa essere monitorata alimentando un percorso progettuale *learning by doing*;

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

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

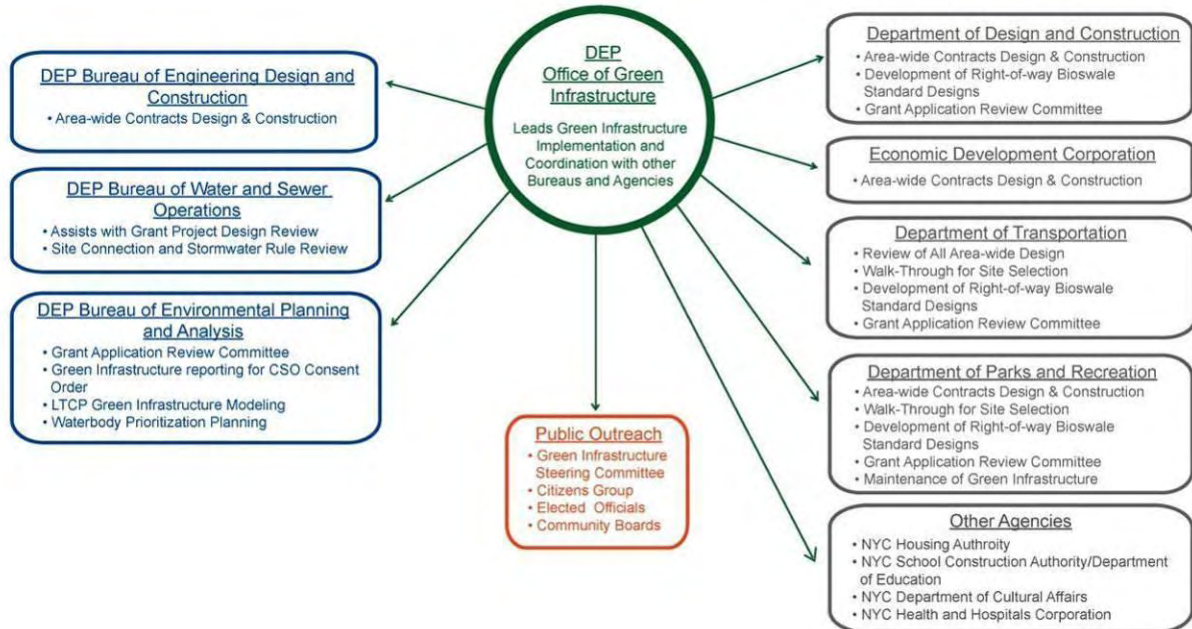


Fig. 6.5. Esempi di interventi realizzati per la costruzione dell'infrastruttura verde [NYC, 2014]



Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Di Francesca Calace, Anna Bruna Menghini, Frida Pashako *

7.1. Storia ed evoluzione del patrimonio industriale albanese

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

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

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

Gli anni 1949-61, segnati dal patto con l'URSS, risultarono essere i più prosperosi per l'industria albanese, visto che gli interessi geopolitici russi si conciliavano con le necessità di progresso dell'Albania. Il rapporto si basava sulle importazioni da parte dell'Unione Sovietica di prodotti minerari e agricoli; di converso l'Unione Sovietica esportava in Albania beni capitali come attrezzature per l'industria e soprattutto grano e fertilizzanti per l'agricoltura. In più la Russia offriva crediti a fondo perduto e basso tasso d'interesse. La collaborazione influenzava anche la gestione e pianificazione statale delle risorse e degli investimenti, attraverso l'adozione di due piani quinquennali¹.

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

* Il testo è frutto di una riflessione comune, mentre la stesura delle varie parti è così attribuita:

§ 7.1: Frida Pashako, Department of Architecture, Epoka University, Albania - fpashako@epoka.edu.al;

§ 7.2: Francesca Calace, DICAR Politecnico di Bari - francesca.calace@poliba.it;

§ 7.3: Anna Bruna Menghini, DICAR Politecnico di Bari - annabruna.menghini@poliba.it.

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

sull'alleanza cinese². Nel 1978 avveniva anche la rottura con la Cina e iniziava il periodo di isolamento ed autarchia³.

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

La caduta del regime imponeva un percorso economico di transizione; in questo momento di euforia collettiva venivano abbandonati e depredati gli impianti industriali e le cooperative. Seguiva, dopo le elezioni del 1992, una politica di privatizzazione delle proprietà pubblica⁴ e delle imprese statali; il fenomeno coinvolgeva tutto il sistema, dalla grande industria alle piccole imprese artigianali, alle cooperative agricole.

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

La condizione odierna degli impianti industriali è prossima all'abbandono. Il fenomeno dello *scrap* ha progressivamente degradato il patrimonio industriale, oltre a rappresentare un caso sociale: di fatto in Albania esistono 32000 *raccoglitori* individuali ed informali, dei quali 12500 circa sono rom⁵. Essi hanno come unica fonte di reddito la raccolta di materiale riciclato (ferroso e non).

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

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

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

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

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

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



7.2. La dismissione e le prospettive per un riuso strategico

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

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

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

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

anche pericolosi, di provenienza straniera, al punto da essere ritenuta oggi tra le nazioni più inquinate di tutto il continente⁶.

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

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

Nel paese in questi anni emerge, negli ambienti culturali come in quelli istituzionali, una crescente consapevolezza del valore di *heritage* di questo patrimonio industriale⁷, per un complesso di motivi, che vanno ben oltre la tendenza ad assecondare forme di *turismo industriale*, tese a riutilizzare per scopi diversi (culturali, ludici, espositivi) gli impianti industriali. In questo caso l'*industrial heritage*, per il suo essere recente e quindi tuttora vivo nella memoria della comunità, rappresenta un patrimonio identitario di enorme valore sociale e simbolico, oltre che materiale ed economico. La sua conoscenza, la conservazione e il riutilizzo - anche per funzioni produttive, come le sperimentazioni progettuali descritte hanno dimostrato - intercettano l'identità locale e costituiscono un importante fattore di coesione sociale.

In questo scenario il *focus* della ricerca qui presentata⁸ è costituito da una ipotesi di riuso e riqualificazione di due grandi insediamenti industriali. I due casi di studio sono emblematici e testimoniano due estremi di una situazione, diffusa in tutto il paese, della profonda articolazione dei caratteri e dello stato di questo patrimonio, che quindi si presta a politiche diversificate e, necessariamente, contestualizzate:

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

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

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

⁸ La ricerca si è svolta nell'ambito di due Laboratori di Laurea svolti nel Corso di laurea in Architettura del Politecnico di Bari negli anni 2013-14:

- *Albania: le aree industriali dismesse. Ipotesi di riqualificazione dell'insediamento produttivo di Fier*; relatore: prof. A. B. Menghini; collegio docenti: prof. M. Beccu, F. Calace, F. Ruggiero, G. Martines; tutor F. Pashako, S. Bagllamaja; laureandi: M. Agnello, M. R. Bruno, R. Enriquez, N. Notarnicola, A. Paone, R. Sardano;

- *Il patrimonio industriale dell'Albania, conoscenza e riuso. Ipotesi di riqualificazione della fabbrica tessile di Berat*; relatore: prof. A. B. Menghini; collegio docenti: prof. F. Calace, R. Carullo, F. Piccininni; tutor F. Pashako, S. Bagllamaja; laureandi: G. Azzollini, D. Cammisia, C. Chicco, E. de Candia, F. Maratia, G. Turturro.

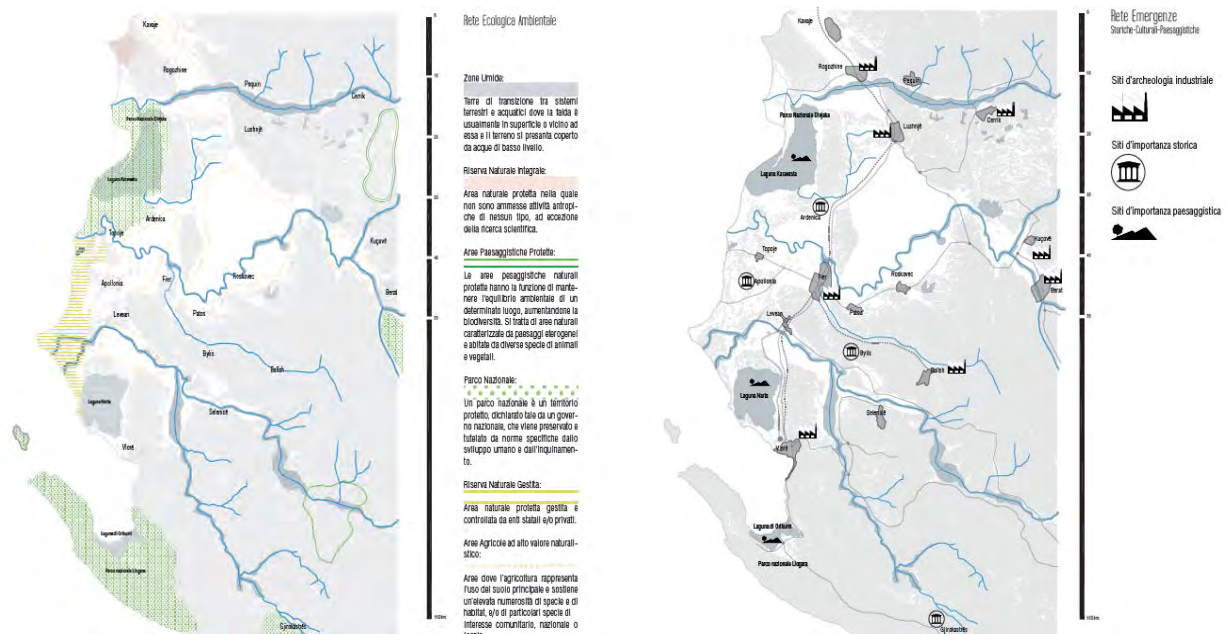
- Berat, città interna e con un patrimonio storico Unesco, caratterizzata dall'industria tessile nel modello del Kombinat, una sorta di cittadella industriale integrata, comprensiva dei servizi per le imprese e per i lavoratori.

Il contesto territoriale di queste città è l'Albania centrale, ricca di emergenze paesaggistiche e storico-culturali, oltre che dell'archeologia industriale citata⁹.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Due Laboratori di laurea svolti nel Corso di Laurea in Architettura di Bari negli anni 2013-14¹⁰ hanno indagato questi due casi-studio, come si è detto esemplificativi di realtà molto differenti e che conseguentemente implicano strategie di intervento differenziate ai fini del recupero e riuso.

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

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

¹⁰ Cfr. nota 8.

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

Il progetto per Fier¹² ha tra i suoi obiettivi la rigenerazione ambientale attraverso la creazione di un parco fluviale, la riconnessione dell'ex-fabbrica al centro cittadino con il potenziamento dei collegamenti viari e il recupero della rete ferroviaria dismessa, la riqualificazione del tessuto edilizio sviluppatosi spontaneamente tra la città, il fiume e il sito industriale, con l'intento di integrare le popolazioni Rom che vi abitano.

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

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

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

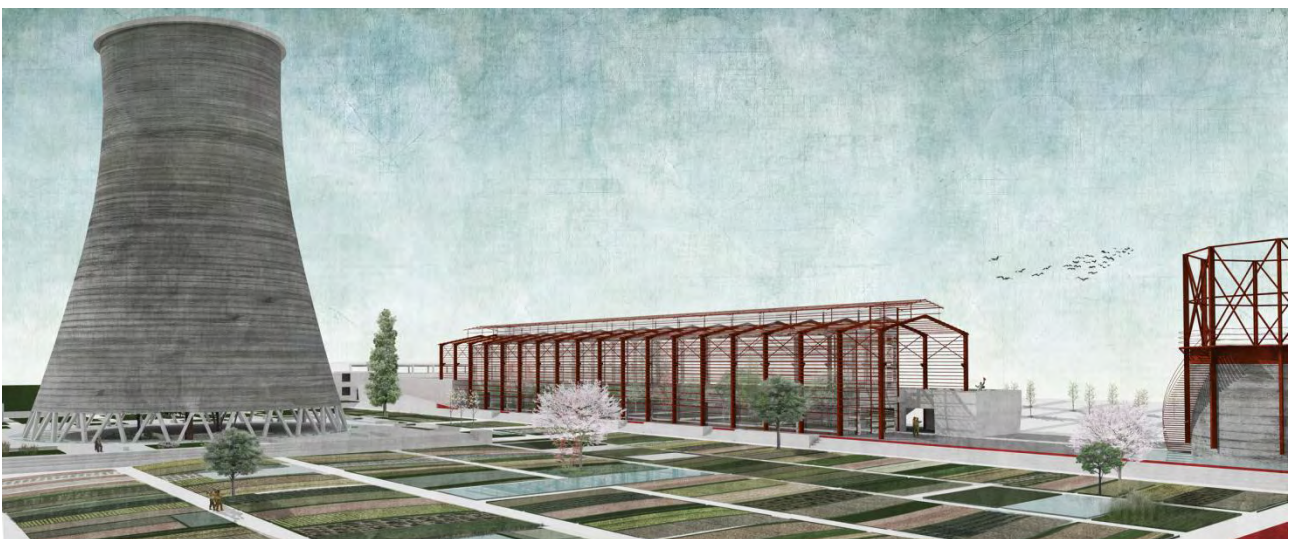
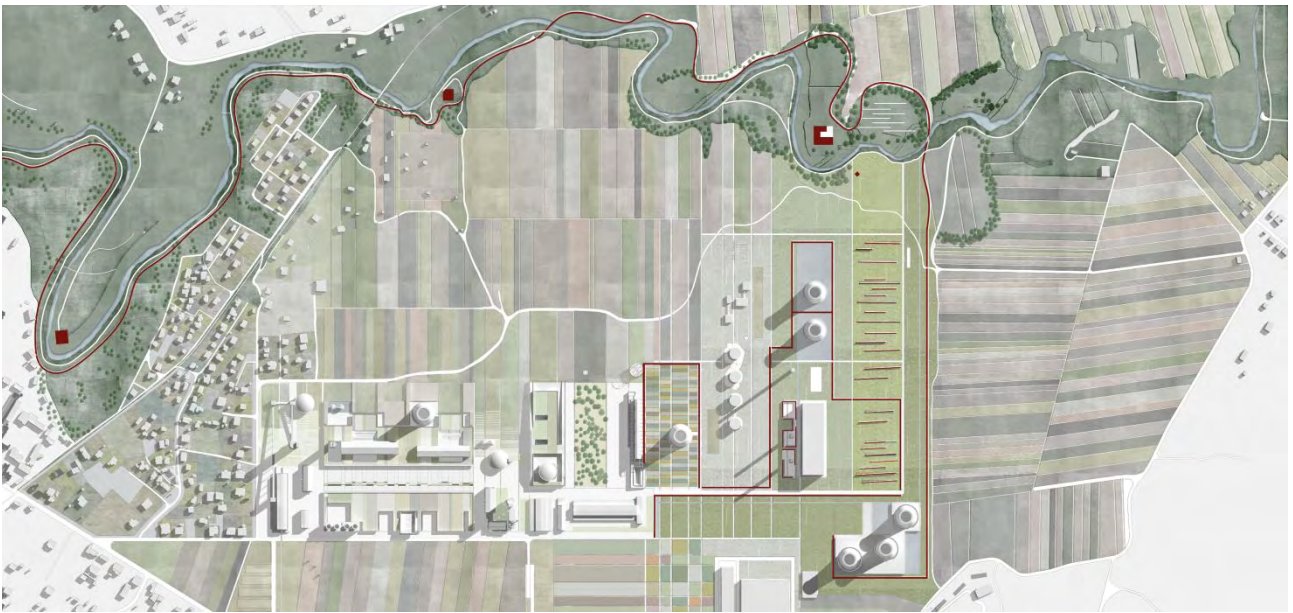
Il sito mantiene anche la sua originaria specificità di polo energetico; nell'ipotesi di riconversione verso le energie rinnovabili, si prevede la sostituzione dell'attuale raffineria con una centrale di trigenerazione a biomassa, rendendo l'intera area autonoma ed indipendente e contribuendo alla produzione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

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

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

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

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



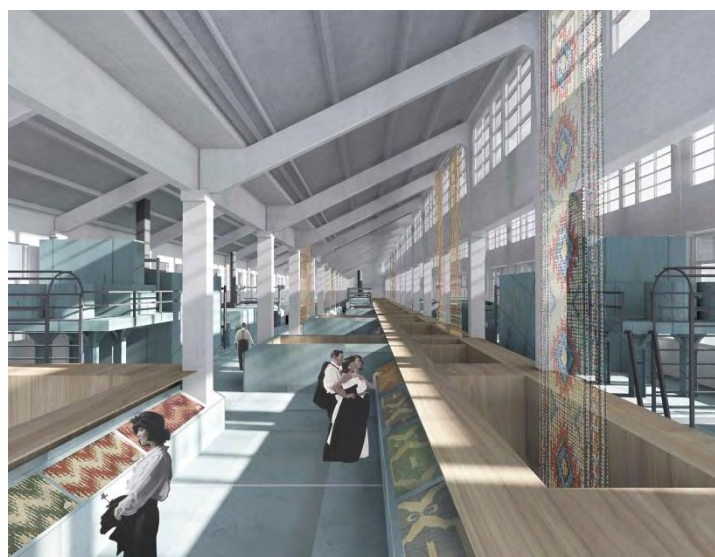
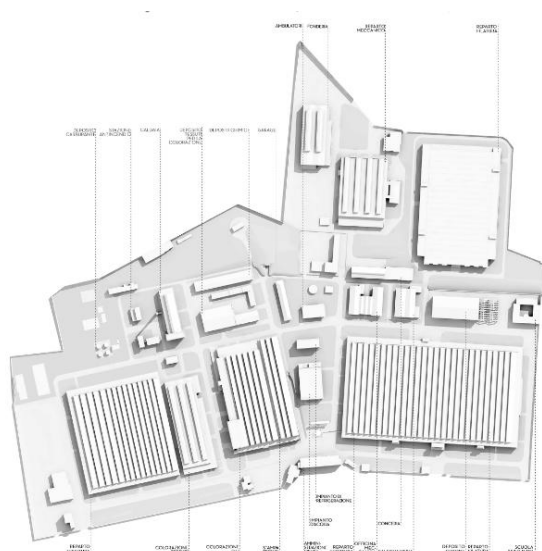
Si estendeva su una superficie di 26 ettari, tanto da assumere l'aspetto di una piccola città, e impiegava circa undicimila operai, di cui l'80% costituito da donne. Comprende sei fabbriche, una scuola di formazione, i reparti ausiliari alla produzione e i servizi per i lavoratori.

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

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

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

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



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

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

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

Riferimenti Bibliografici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE II: I PERCORSI EVOLUTIVI DELLA SITUAZIONE ITALIANA

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

di Bernardino Romano, Francesco Zullo

8.1. Riferimenti della ricerca nazionale

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

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

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

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

Nei cinquanta anni trascorsi dall'ultimo dopoguerra, con una tolleranza stimabile nel 5% (dovuta a diverse disomogeneità tecniche di rilevamento, soprattutto dell'urbanizzato recente), hanno cambiato uso quasi 1 milione e 256.000 ettari di suolo, con una velocità media dell'ordine dei 70 ha/giorno. Ipotizzando di estendere tale velocità di trasformazione in modo lineare all'intero Paese si otterrebbero oltre 90 ha/giorno (circa 10 m²/sec) di conversione urbana, corrispondenti a quasi 660.000 ettari nei prossimi 20 anni (un quadrato di 80 km di lato) se il fenomeno proseguisse con la stessa intensità.

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

Come già detto l'urbanizzazione italiana dagli anni '50 è quadruplicata ed è oggi valutabile intorno al 7,5% del territorio nazionale, equivalente ad una artificializzazione di suolo di circa 2.300.000 ha, con esclusione della viabilità extraurbana. Con il ricorso alla simulazione campionata si tratta della somma delle intere superfici regionali dell'Umbria, della Basilicata e del Trentino Alto Adige. I comportamenti insediativi delle regioni hanno subito una netta variazione: l'indice di urbanizzazione pro-capite, che registra meglio di altri tale comportamento, passa dai 120 m²/ab agli oltre 370 attuali. E' ancor più interessante valutare la deviazione standard rispetto alla media di questo parametro, che era pari al 61% negli anni '50 ed è passato al 28% dopo il 2000, a testimoniare una estesa convergenza dei modelli di urbanizzazione in tutti i casi analizzati rispetto a

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

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

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

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

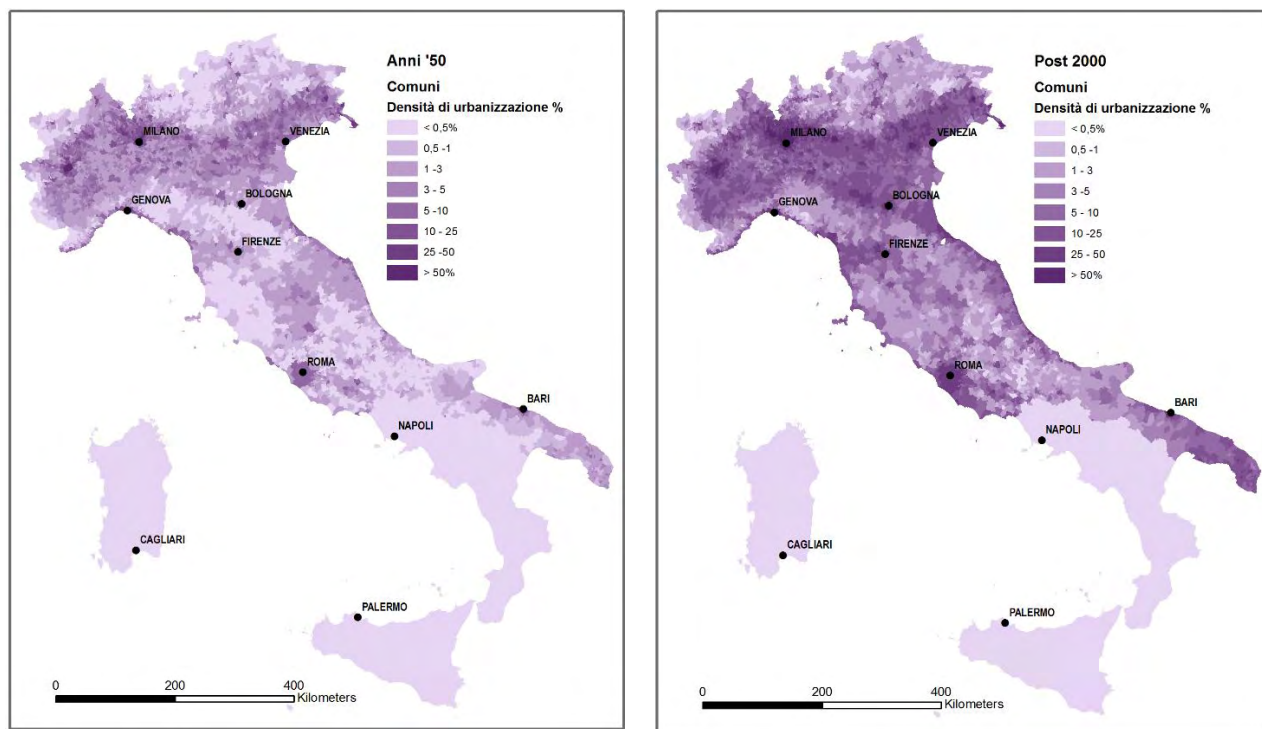


Fig. 8.2 Tasso di incremento dell'urbanizzazione (%) e velocità media di conversione urbana dei suoli (m²/giorno) tra gli anni '50 e il 2000

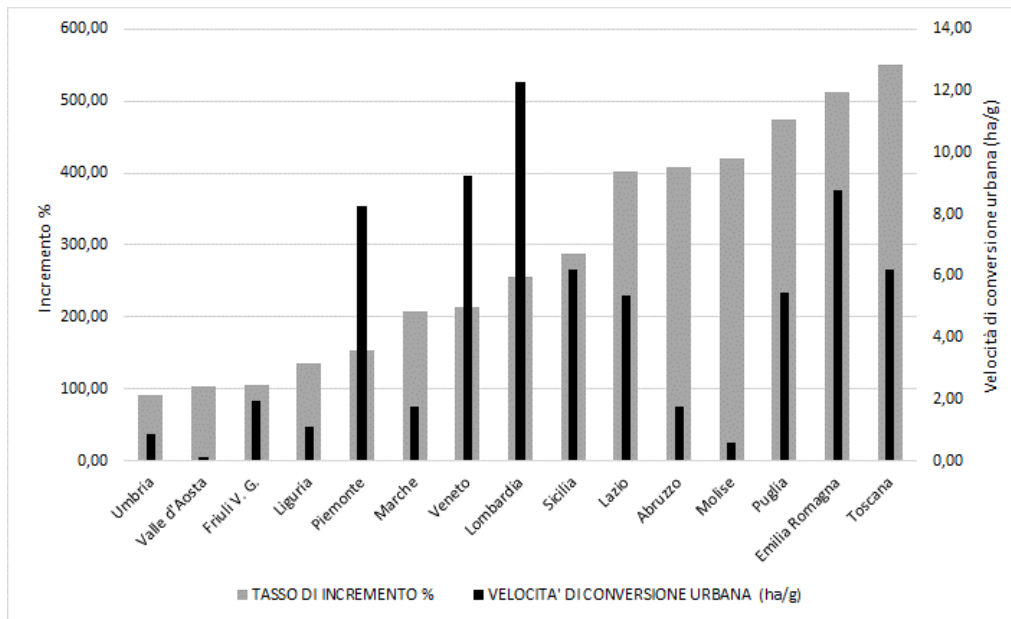
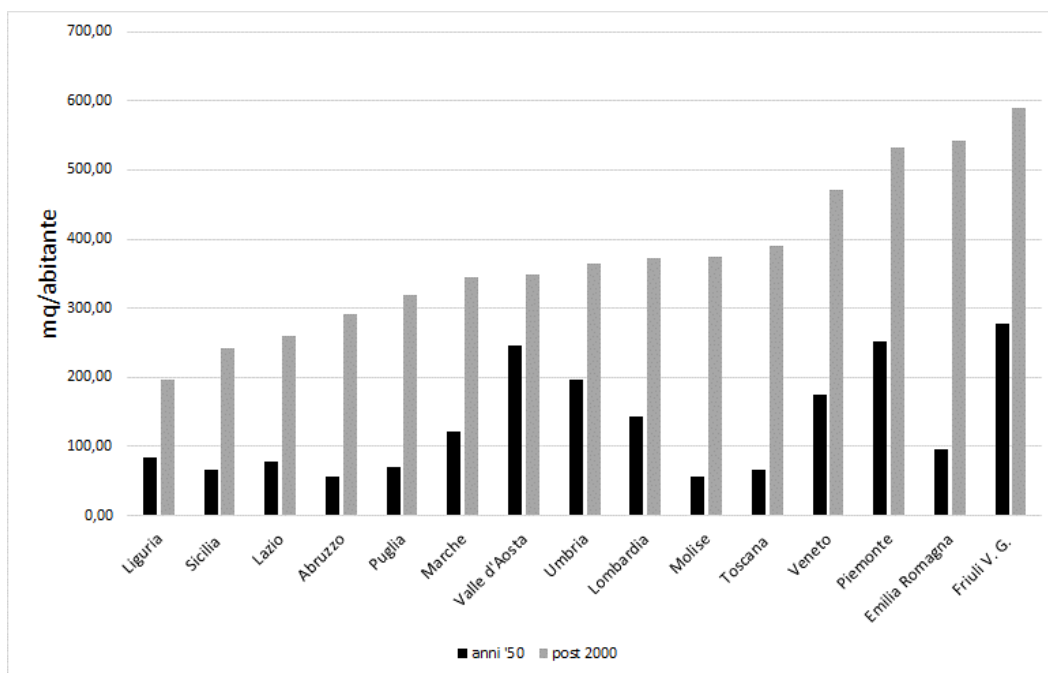


Fig. 8.3 Variazione della superficie urbana pro capite (m²/abitante) tra gli anni '50 e il 2000



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

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

8.2. Alcuni risultati geomorfologicamente focalizzati

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

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

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

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

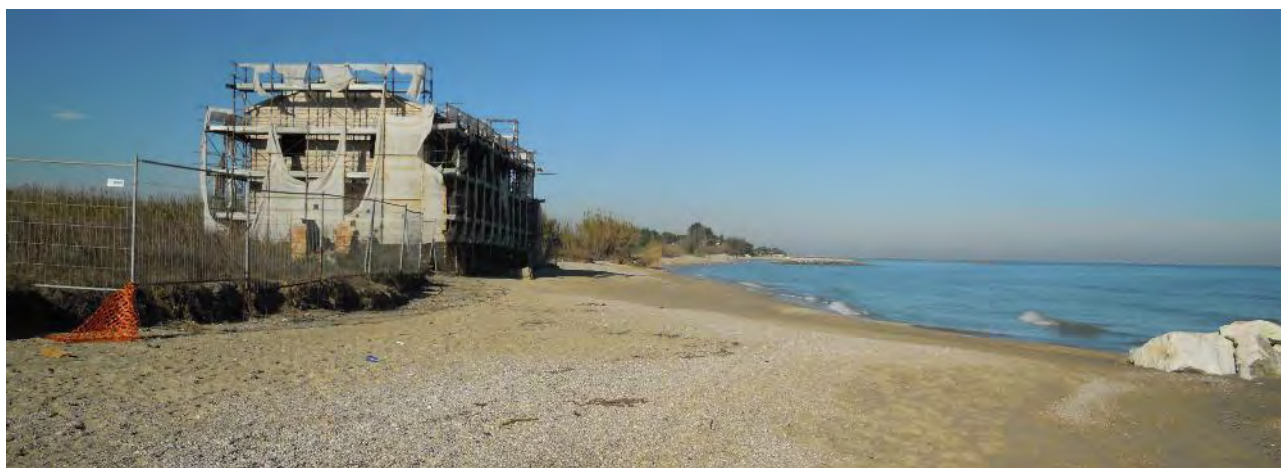
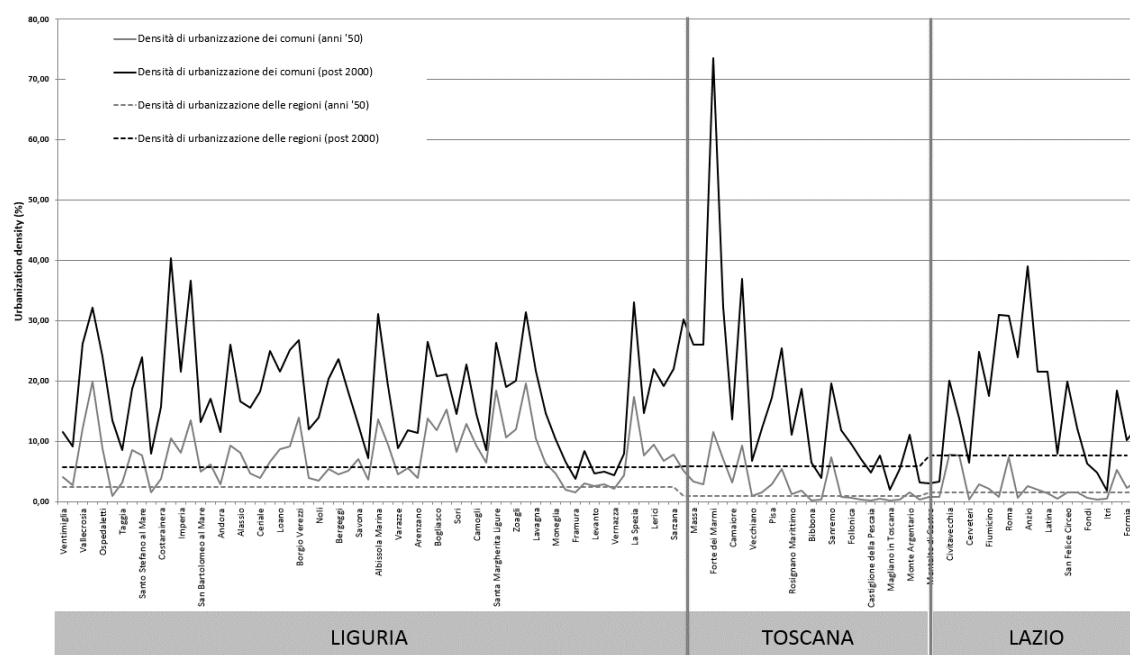


Fig. 8.5. *Variazione della densità di urbanizzazione tra gli anni '50 e il 2000 nei comuni della costa tirrenica centro-settentrionale rispetto ai valori medi regionali corrispondenti.*



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

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

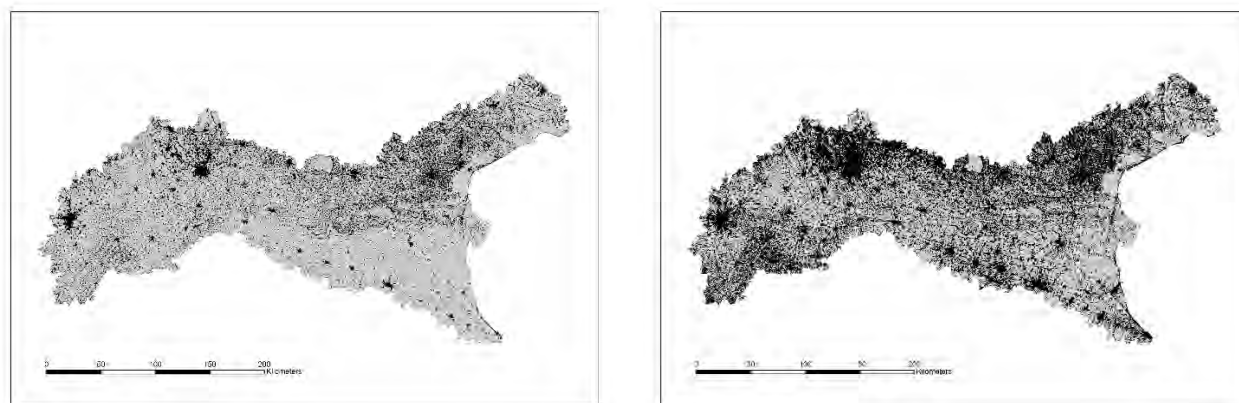
Una delle ultime elaborazioni effettuate riguarda l'area della pianura padana, uno dei territori europei sottoposti in assoluto alla maggiore pressione insediativa, unitamente alla già citata costa adriatica. Negli anni '50, dei 2489 comuni della pianura analizzati ben 571 erano sotto al 2% di urbanizzazione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

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

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

Come è stato già riferito, la rapidità giornaliera media nazionale di conversione urbana negli ultimi 50 anni è stata valutata di 90 ha/giorno: un terzo di questa trasformazione quotidiana si è registrata quindi in Pianura padana, su un territorio che occupa però un sesto della superficie nazionale. Nel 1950 la superficie urbana pro capite era pari a una media di 209 m²/abitante, ma nel 2000 è diventata di 719 m²/abitante (quasi 3,5 volte) che è un valore doppio di quello medio italiano ed europeo occidentale, il che dipende, almeno in parte, dalla cospicua accelerazione industriale di questa area geografica.

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



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

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



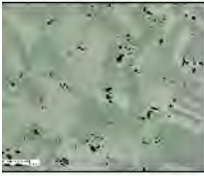
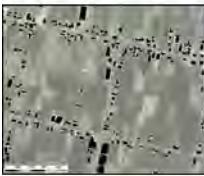
Secondo il dizionario Merriam-Webster lo *sprawl* traduce *the spreading of urban developments (as houses and shopping centers) on undeveloped land near a city*, ma lo *sprinkling* esprime *a small quantity falling in scattered drops or particles*.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ringraziamenti

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

Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

di Stefano Ficorilli

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

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

- della creazione della rete europea per la consapevolezza dei suoli (ENSA);
- del finanziamento di 25 progetti di ricerca, nell'ambito del settimo programma quadro di ricerca, tra cui RAMSOIL (per le metodologie di valutazione), LUCAS (un'inchiesta sulla copertura del suolo, l'uso del territorio e gli indicatori agro ambientali) e BIOSOIL (sulle foreste europee);
- dell'integrazione della politica di protezione del suolo nell'ambito delle altre politiche dell'UE (PAC, installazioni industriali, politiche di coesione, aiuti di Stato per il risanamento dei suoli contaminati). Precedentemente, la "*Tabella di marcia per un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*" (COM(2011)571) ha stabilito che entro il 2020 le politiche della UE dovranno tenere conto degli impatti derivanti dall'occupazione del suolo con l'obiettivo di raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero per il 2050.

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

9.1. Il quadro normativo vigente

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

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

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

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

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

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

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

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

- è tale da non negare, a primissima lettura, l'attrazione nella competenza regionale della parte non attinente alle "disposizioni generali e comuni";
- appare inedita e priva - almeno nella sua formulazione letterale - di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che ha invece lungamente elaborato l'ambito dei "principi fondamentali" e - pur se non così ripetutamente - quello delle "norme generali";
- non agevoli la individuazione della differenza deontica tra le tre categorie: a) quella vigente, dei "principi fondamentali"; b) quella pure vigente - in materia di istruzione - delle "norme generali"; c) quella che si intende introdurre delle "*disposizioni generali e comuni*";
- possa dar luogo, quanto meno nella fase iniziale, ad un nuovo e non marginale impegno definitorio da parte della Corte costituzionale su un aspetto tutt'altro che secondario del nuovo impianto di ripartizione.

9.2. Le proposte normative in itinere

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

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

I Gruppo

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

II Gruppo

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

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

- A.S. 129 Sen. Lanzillotta (SCpI) e altri - *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana;*
- A.S. 600 Sen. Stefano (Misto, Sinistra Ecologia e Libertà) - *Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo;*

-
- A.S. 769 Sen. Loredana De Petris (Misto, SEL) e altri - *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo*;
 - A.C. 872 On. Mariani (PD) e altri - *Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare*;
 - A.C. 1889 On. Zan (SEL) e altri - *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la riconversione ecologica delle città*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.3. Conclusioni

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

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

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

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

di Wladimiro Gasparri

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.1.1. Perdita di suolo agricolo e sviluppo sostenibile

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'altro progetto di legge, di iniziativa consiliare (p.d.l. n. 393 del 14 novembre 2013), riconosce il suolo quale risorsa ambientale limitata non rinnovabile e considera prioritario nell'attività di pianificazione, a qualsiasi livello, il riutilizzo delle aree edificate, dismesse o degradate e la riqualificazione delle aree ad uso produttivo. Allo scopo di non consumare ulteriore suolo e di prevenire l'abbandono delle aree agricole, è disposto che la Regione debba prevedere negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di livello regionale misure idonee a recuperare all'uso agricolo e ambientale il proprio territorio e in particolare a recuperare, prioritariamente, i nuclei rurali e le aree dismesse e quelle interessate dall'incuria del bosco.

Il disegno di legge prevede anche alcune misure organizzative idonee a rendere operative le politiche per il recupero di suolo all'uso agricolo e ambientale e per limitarne il consumo. In proposito sono individuate alcuni strumenti in grado monitorare e incentivare il riutilizzo delle aree edificate dismesse o degradate nonché la riqualificazione delle aree ad uso produttivo, tra cui: (i) la definizione di una metodologia univoca per la misurazione del consumo di suolo; (ii) il rapporto periodico sulla consistenza del suolo; (iii) il censimento dei nuclei rurali e delle aree da recuperare con interventi di riqualificazione e riordino, anche attraverso la densificazione edilizia e l'adozione di misure premiali senza ulteriore consumo di suolo, per liberare superfici all'uso agricolo e ambientale; (iv) l'adozione di direttive preordinate a coadiuvare l'attività dei Comuni per l'individuazione, negli strumenti urbanistici, delle aree oggetto di interventi di riqualificazione.

Infine sono previste misure di incentivazione per quei Comuni che avviino azioni concrete per il recupero dei nuclei rurali e per i soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero degli edifici e delle infrastrutture nei nuclei rurali, nonché gli interventi atti a prevenire l'abbandono delle aree agricole.

Il quadro che traspare dall'insieme di questi atti rivela uno sviluppo caratterizzato, inizialmente, dall'assenza di una politica comune del territorio lasciata, piuttosto, alla iniziativa delle singole amministrazioni comunali che hanno in prevalenza privilegiato interessi diversi da quelli paesaggistico-ambientali. A questa fase ha fatto seguito una serie di provvedimenti che segnano sicuramente una inversione di tendenza con il tentativo di porre un argine al consumo di suolo e l'avvio di pratiche di riqualificazione del territorio e del patrimonio edilizio esistente.

10.3.4. L'area vasta quale livello istituzionale per la definizione di politiche di contenimento del consumo di suolo nell'esperienza della regione Emilia-Romagna

L'esperienza della regione Emilia-Romagna mostra una continua e ininterrotta crescita del territorio urbanizzato, in forma diffusiva, a fronte di una popolazione costante che la pone tra le regioni italiane con maggior impiego di suolo non urbanizzato. Sotto questo profilo, « la politica relativa all'uso prioritario di aree dismesse e alla riqualificazione urbana, presente in tutti i piani provinciali e comunali [...], risulta nei fatti inefficace», in mancanza «di strumenti economici e fiscali per completare quelli della pianificazione urbanistica e territoriale» [A. Delpiano, E. Malossi, S. Trombetta, *Provincia di Bologna: dispersione insediativa e controllo del consumo di suolo nel Ptcp*, in *Urbanistica Dossier. Consumo di suolo e governo del territorio*, 2011 (125), p. 37].

La legislazione della regione Emilia-Romagna continua ad essere caratterizzata dalla normativa contenuta nella legge urbanistica del 2000, nell'ambito della quale il consumo di nuovo suolo è consentito, in via di principio, «solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione» (art. 2, co. 2, lett. *f*, legge reg. 24 marzo 2000, n. 20, e succ. modif. e integr.). Per altro verso, la pianificazione urbanistica deve perseguire l'obiettivo di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio esistente e dei tessuti urbani, anche attraverso misure di premialità progressive, idonee, nel contempo, «a disincentivare la diffusione insediativa e il consumo di suolo» (art. 7, co. 2, legge reg. ult. cit.)

Il soggetto preordinato, innanzitutto, a disciplinare il consumo di suolo è la Provincia quale ente di area vasta, alla quale è attribuita la competenza, attraverso il piano territoriale di coordinamento, di definire «i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo, per tutto il territorio provinciale, le condizioni e i limiti al consumo di territorio non urbanizzato», in attuazione del suddetto principio generale, nonché di determinare «i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente» (art. 26, co. 2, lett. *e*, legge reg. Emilia-Romagna, n. 20/2000, come sostituito da art. 27, legge reg. Emilia-Romagna, 6 luglio 2009, n. 6).

Nel rispetto delle previsioni del p.t.c.p., al piano strutturale comunale è attribuita la funzione di definire «quali fabbisogni insediativi potranno essere soddisfatti dal piano operativo comunale attraverso la sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero attraverso la riorganizzazione, addensamento o riqualificazione» e quali fabbisogni, all'opposto, richiedano «il consumo di nuovo territorio, non sussistendo alternative insediative nell'ambito del territorio già urbanizzato» (art. 28, co. 2, lett. *b*, legge reg. Emilia-Romagna n. 20/2000, come sostituito da art. 29 legge Emilia-Romagna n. 6/2009).

Le funzioni della pianificazione di livello provinciale in materia di consumo di suolo sono inoltre legate, sia pure in via indiretta, alla definizione da parte del p.t.c.p. del sistema di regole per il territorio rurale. Questo sistema, oltre ad assolvere i compiti di valorizzazione delle aziende agricole e di individuazione di un modello qualitativo di agricoltura coerente con gli obiettivi paesaggistico-ambientali, ha anche lo scopo di definire un insieme di regole che tutelino il consumo di una risorse scarsa dovuto, innanzitutto, dall'impegno di suolo ad opera di nuove urbanizzazioni.

Questo insieme di regole – ancorché minime e che rimettono la definizione delle forme e degli strumenti di riduzione del consumo di suolo alle autonomie locali – fornisce un’indicazione molto precisa: la tematica del contenimento dell’uso del suolo esula dai confini amministrativi comunali, per essere ricondotto al livello istituzionale dell’area vasta provinciale e ai relativi strumenti urbanistici, gli unici in grado di affrontare in modo integrato il problema. In particolare, il piano territoriale di coordinamento finisce per essere il punto di riferimento per il dimensionamento comunale dell’impegno di nuovo suolo, attraverso la definizione delle soglie quantitative non negoziabili, dei limiti e delle condizioni di sostenibilità territoriale e ambientale. In tal senso, l’area vasta provinciale è anche il livello per l’attivazione di pratiche di perequazione territoriale, nell’ambito della quali procedere sia allo scambio di diritti edificatori a livello sovracomunale che alla predisposizione di meccanismi idonei a consentire un saldo pari zero tra previsioni di impegno di suolo mediante accordi territoriali tra Comuni.

Nel frattempo la Giunta regionale ha approvato il progetto di legge regionale *Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole* (in *Bollettino Ufficiale Regione Emilia Romagna*, 20 giugno 2014, n. 261) La finalità del progetto di legge è la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, mediante la riduzione del consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, così da garantire la stessa prevenzione e mitigazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

Il progetto di legge non individua direttamente l’ambito della superficie agricola il cui impegno deve intendersi come consumo di nuovo suolo, ma rinvia alla pianificazione urbanistica la loro individuazione, salvo definire alcuni parametri di valutazione: in tal senso sono qualificabili come superficie agricola quei terreni «qualificati agricoli dagli strumenti urbanistici che costituiscono il territorio rurale, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola, ricomprese negli ambiti definiti come urbanizzabili» (art. 1, co. 1, lett. a).

Il progetto di legge non fissa alcun limite quantitativo al consumo di suolo, né definisce strumenti per rendere più oneroso l’impegno della superficie agricola: le politiche di riduzione del consumo di suolo, così come quelle di sviluppo territoriale sostenibile e di tutela e valorizzazione del paesaggio, sono di competenza degli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica e trovano attuazione mediante la pianificazione urbanistica comunale (art. 1, co. 5). Il progetto di legge si limita a definire il principio sul quale incardinare l’insieme degli strumenti urbanistici, da applicare a tutti i procedimenti di rinnovo o di variante degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica vigenti (art. 1, co. 6): quello della riduzione del consumo di suolo in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile in modo tale da perseguire «prioritariamente la tutela e la valorizzazione dell’attività agricola sostenibile», e quella del territorio dal punto di vista ambientale, paesaggistico, della sicurezza idro-geologica e consentire il contrasto dei «processi di degrado del suolo» (art. 1, co. 4).

L’obiettivo della riduzione del consumo della superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all’attività agricola è legata all’affermazione del riuso e della rigenerazione urbana quale «obiettivo prioritario e fondamentale del governo del territorio», da conseguire mediante un insieme «coordinato di interventi urbanistici e sociali che includono la riqualificazione dell’ambiente costruito, la riorganizzazione dell’assetto urbanistico attraverso il recupero e la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi, il risanamento dell’ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologico-ambientali finalizzate all’incremento della biodiversità e della più efficace termoregolazione dell’ambiente urbano» (art. 1, co. 2, lett. c). A garanzia della piena effettività di questo obiettivo è stabilito che dalla data di entrata in vigore della legge non possano essere contenute nei piani territoriali e

urbanistici «previsioni che comportino nuovo consumo di suolo, salvo che nei casi di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico». Al di fuori di quest'ultime ipotesi, la necessità di impegnare nuovi suoli agricoli «dovrà essere adeguatamente motivata e documentata» nella valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale (art. 5, legge reg. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20) ovvero nella valutazione ambientale strategica, «assicurando in ogni caso il minor impatto e consumo di suolo possibile» (art. 1, co. 3).

È, infine, prevista la costituzione, presso l'Osservatorio del Territorio regionale, del Sistema informativo della pianificazione con il compito di «indagare la quota di superficie agricola esistente e di monitorare il consumo di suolo» (art. 1, co. 7). La mancata trasmissione dei dati da parte degli enti locali interessati preclude, sulle superfici agricole, «gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia non funzionali all'attività agricola», fatti salvi alcuni interventi, tra quelli relativi alle opere pubbliche e di interesse pubblico (co. 1, art. 8).

Nel complesso questo intervento 'di principio' sulla riduzione del consumo di suolo parrebbe voler precludere ad una più generale revisione della legislazione in materia di governo del territorio, in grado di legare gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, cui lo stesso progetto di legge pare affidare l'effettività delle sue previsioni.

10.3.5. Dalle affermazioni di principio sulla riduzione dell'impegno di nuovo suolo al consumo di suolo zero nella nuova legge sul governo del territorio della Regione Toscana: il patrimonio territoriale, la sua tutela e le condizioni per le trasformazioni del territorio.

La regione Toscana presenta valori di consumo del suolo piuttosto contenuti, anche se in aumento, rispetto alle altre regioni e alla media nazionale. Nonostante ciò, il quadro legislativo toscano in materia di consumo di suolo è caratterizzato dalla previsione che, almeno in via di principio, pone uno specifico argine all'utilizzo di suoli non edificati per la realizzazione di nuovi interventi. Questa preclusione, finora, non è stata assoluta, anche se il suo superamento ha richiesto un'approfondita verifica della situazione di fatto, della disponibilità di aree di recupero e dell'effettiva ineluttabilità di nuove estensioni dell'edificato. In ogni caso, l'uso di nuovo suolo è sempre stato subordinato alla condizione di non riduzione delle risorse essenziali [i] aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora; [ii] città e sistemi degli insediamenti; [iii] paesaggio e documenti della cultura; [iv] sistemi infrastrutturali e tecnologici.

L'evoluzione della disciplina normativa toscana in tema di riduzione del consumo di suolo contenuta nella recentissima legge reg. 10 novembre 2014, n. 65 (*Norme per il governo del territorio*), è caratterizzata dal tentativo di rendere cogenti ed effettive quelle previsioni sull'impegno di suolo non edificato già contemplate in via di principio nella legge reg. 3 gennaio 2005, n. 1. La terza riforma della legislazione urbanistica toscana contiene strumenti e procedure in grado di garantire l'attuazione di un principio che appare ormai condiviso.

La legge reg. Toscana n. 1/2005 prevedeva che «nessuna delle risorse essenziali del territorio» potesse «essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente» (art. 3, co. 3, legge reg. ult. cit.) e, dunque, «nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali» potevano essere consentiti «esclusivamente qualora non sussist[essero] alternative di riutilizzo e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti» (art. 3, co. 4, legge reg. ult. cit.). L'impegno di nuovo suolo doveva, comunque, concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale funzionale. Ed era previsto che le relative azioni di trasformazione dovessero essere assoggettate a procedure di valutazione

degli effetti ambientali, nonché valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio.

Questa disciplina, tuttavia, non ha precluso che le previsioni e le quantità di nuova edificazione contenute nei piani regolatori vigenti trovassero attuazione e non è apparsa neppure in grado di incidere in maniera efficace ed effettiva sul consumo di suolo previsto dai piani strutturali successivamente approvati.

Le lacune della disciplina vigente sono state oggetto di un'attenta riflessione che ha condotto alla normativa contenuta nella nuova legge regionale sul governo del territorio 10 novembre 2014, n. 65 (pubblicata su *Bollettino Ufficiale della Regione Toscana* del 12 novembre 2014, n. 53).

In estrema sintesi, per il profilo che qui interessa, la legge compie una scelta che appare molto netta nella sua semplicità, ossia costringe i Comuni a distinguere il territorio in due parti: la parte urbanizzata e quella non urbanizzata, con la previsione esplicita che su quest'ultima non è possibile prevedere alcuna trasformazione preordinata a realizzare edilizia residenziale e che l'impegno di suolo del territorio non urbanizzato, già previsto dai vigenti piani urbanistici (o da loro varianti), sia possibile soltanto previo parere della conferenza di copianificazione (cfr. *infra*). Inoltre, gli interventi diversi dall'edilizia residenziale possono essere consentiti solo attraverso specifiche procedure che prevedono il potere di veto della Regione.

Più in dettaglio, la finalità di contrastare e ridurre al minimo necessario l'impiego di nuovo suolo e, dunque, di attribuire effettività al principio sulla limitazione del consumo di suolo è alla base di una serie di specifiche misure contenute nella legge di riforma.

La prima è senza dubbio l'introduzione del concetto di patrimonio territoriale inteso quale «bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale» e risorsa «per la produzione di ricchezza per la comunità» (art. 3, co. 1) che, come tale, non può essere ridotto «in modo irreversibile» (art. 3, co. 3, e art. 4, co. 1). Esso costituisce il parametro per definire e contestualizzare le invarianti strutturali ed è rappresentato dall'«insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future», di cui la Regione deve promuovere e garantire la riproduzione. Il patrimonio territoriale è costituito dalle strutture idro-geomorfologica, ecosistemica, insediativa e agro-forestale, le cui interrelazioni e la cui percezione «da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana» (art. 3, co. 5, legge reg. ult. cit.).

La seconda novità è rappresentata dalla introduzione della distinzione tra territorio urbanizzato ed aree ad esso esterne (art. 4, co. 3 e 4, legge reg. ult. cit.). Appare chiaro che l'efficacia delle previsioni normative è legata alla determinazione del perimetro delle aree urbanizzate, tenuto conto che il resto è territorio rurale (per la cui identificazione quale cfr. art. 64): questa operazione è di competenza del piano strutturale comunale nell'ambito dei parametri fissati dalla legge regionale. La specifica individuazione del territorio urbanizzato costituisce, infatti, il presupposto per differenziare le procedure per intervenire al suo interno da quelle per le trasformazioni di aree ad esso esterne, con l'obiettivo specifico della salvaguardia del territorio rurale e della promozione del riuso e della riqualificazione delle aree urbane degradate o dismesse. Esso è costituito «dai centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, le attrezzature e i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria» (art. 4, co. 3). La sua perimetrazione, in ogni caso, deve tener conto delle «strategie di riqualificazione e rigenerazione urbana, ivi inclusi gli obiettivi di soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica» (art. 4, co. 4, legge reg. ult. cit.). Peraltro, sono escluse dal territorio

urbanizzato sia le aree rurali intercluse che l'edificato sparso o discontinuo (art. 4, co. 5, lett. a e b, legge reg. ult. cit.).

La terza novità è rappresentata dalla previsione di un vincolo di inedificabilità assoluta del territorio rurale per finalità residenziali: sono infatti precluse «nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato» (art. 4, co. 2, seconda parte, legge reg. ult. cit.).

La legge di riforma fissa, poi, la regola generale per cui le trasformazioni che comportino impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali possono essere consentite «esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato», individuato dagli strumenti della pianificazione, e tenuto conto, comunque, «delle relative indicazioni del piano di indirizzo territoriale» (art. 4, co. 2). In questo ambito, peraltro, gli impegni di nuovo suolo possono essere consentiti «esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti» e presuppone, comunque, una necessaria valutazione circa la loro idoneità a concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale (art. 4, co. 8, legge reg. ult. cit.).

La possibilità di prevedere nuovi impegni di suolo non edificato nelle aree esterne al perimetro del territorio urbanizzato per trasformazioni diverse da quella residenziale è sempre e comunque assoggettata al previo parere obbligatorio favorevole della conferenza di copianificazione d'area vasta ex art. 25, «al fine di verificarne la sostenibilità per ambiti sovracomunali» (art. 4, co. 7, legge reg. ult. cit.). La conferenza deve, innanzitutto, verificare in maniera specifica, oltre alla conformità al p.i.t., che non sussistano alternative «sostenibili» di riutilizzazione o riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti e deve indicare «gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio» (art. 25, co. 5, legge reg. ult. cit.). I nuovi impegni di suolo «comportanti effetti territoriali sovracomunali sono oggetto di perequazione territoriale», secondo le modalità indicate dalla conferenza di copianificazione (art. 25, co. 9, legge reg. ult. cit.).

La conferenza di copianificazione è costituita dai rappresentanti della Regione, della Provincia o della Città metropolitana, del Comune interessato e dei Comuni dell'ambito sovracomunale interessati dagli effetti territoriali derivanti dalle previsioni urbanistiche adottate dal Comune proponente, questi ultimi, tuttavia, senza diritto di voto (art. 24, co. 3). Il parere espresso dalla Regione assume un valore del tutto specifico poiché esso è vincolante e deve essere «espressamente motivato con riferimento» alla sussistenza (o meno) di alternative sostenibili alla riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti (art. 25, co. 6, legge reg. ult. cit.). La Regione dispone così di un diritto di veto sulle decisioni della conferenza e quindi sulle previsioni di espansione urbanistica di ciascun singolo Comune.

La previsione di un uso del territorio rurale a fini insediativi o infrastrutturali può, come già ricordato, essere subordinata a misura di perequazione territoriale preordinata a redistribuire e compensare i vantaggi e gli oneri, sia di natura territoriale che ambientale, derivanti dalle scelte effettuate con gli atti della pianificazione territoriale ed urbanistica. Invero, sulla base del parere reso dalla conferenza di copianificazione, «gli enti interessati definiscono le misure di perequazione territoriale in relazione agli effetti indotti dalla previsione» che determini nuovo impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato. Tra le misure perequative può essere prevista la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali nel quale far confluire, tra l'altro, gli oneri di urbanizzazione relativi agli interventi previsti (art. 102, co. 1-3).

Nel territorio rurale, definito ai sensi dell'art. 64, è previsto che gli strumenti urbanistici comunali individuino i nuclei rurali, le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, gli ambiti di pertinenza di centri e nuclei storici di cui tutelare l'interesse

paesaggistico e gli ambiti periurbani in cui promuovere forme di agricoltura integrabili con gli insediamenti urbani, contribuendo al loro miglioramento (artt. 65-67, legge reg. ult. cit.)

Infine, fermo l'obbligo di procedere prioritariamente al recupero degli edifici esistenti, l'uso edilizio del territorio agricolo, per finalità legate allo svolgimento dell'impresa agricola, è di norma affidato al programma aziendale di miglioramento agricolo che, una volta approvato dal Comune, ha efficacia di piano attuativo, mentre nessuna prescrizione può riguardare le scelte agronomico-culturali (art. 73, legge reg. ult. cit.).

Nelle aree già urbanizzate possono, invece, essere previste trasformazioni urbanistiche ed edilizie di esclusiva competenza del Comune. Tuttavia, anche con riferimento a questi suoli, sono introdotte rilevanti novità. Mentre le norme concernenti il territorio agricolo sono finalizzate a limitare drasticamente il consumo di suolo, le norme relative alle aree urbane tendono a favorire, oltre alla densificazione delle aree urbane, la c.d. rigenerazione urbana, cioè il recupero e la ristrutturazione di aree urbane degradate, che dovrebbero coprire se non tutto, la gran parte del fabbisogno di edilizia residenziale (cfr. Titolo V, Capo III, legge reg. ult. cit.). In particolare la Regione promuove gli interventi «di rigenerazione urbana quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo» e preordinati a riqualificare il contesto urbano «attraverso un insieme sistemico di opere consistenti in «a) riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) riqualificazione delle aree degradate; c) riorganizzazione funzionale delle aree dismesse; d) recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi; e) riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano» (art. 125, legge reg. ult. cit.).

In sintesi, la nuova legge toscana sul governo del territorio lascia intravedere un modello in cui la Regione riconquista un forte potere di condizionamento delle politiche urbanistiche locali con lo scopo di circoscrivere fortemente, tanto nel territorio urbanizzato quanto e soprattutto in quello rurale, l'impegno di nuovo suolo, reputato finora eccessivo sia per la tutela dell'ambiente che per quella del paesaggio.

10.3.6. Il contenimento del consumo di suolo agricolo mediante atti di indirizzo regionali nell'esperienza della Regione Calabria.

La Calabria non è collocabile tra le regioni con il consumo di suolo più elevato: esso è in linea con la media nazionale e comunque inferiore rispetto a quello di altre regioni meridionali. A questo dato di fatto, corrisponde un quadro normativo in cui la disciplina di questo fenomeno è per lo più rimessa ad atti di indirizzo regionali. Da ultimo il contenimento del consumo di suolo è stato oggetto di uno specifico progetto di legge attualmente all'esame del Consiglio regionale.

La normativa regionale dispone che il piano strutturale comunale debba definire «i limiti dello sviluppo del territorio comunale in funzione delle sue caratteristiche geomorfologiche, idrogeologiche, pedologiche, idraulico forestali ed ambientali» (art. 20, co. 3, lett. c, legge reg. Calabria, 16 aprile 2002, n. 19, e succ. modif. e integr.).

A questo principio è, poi, legata la previsione secondo cui «la quantità di edificazione spettante ai terreni che vengono destinati ad usi urbani deve essere indifferente alle specifiche destinazioni d'uso previste dal Piano Strutturale Comunale (PSC) e deve invece correlarsi allo stato di fatto e di diritto in cui i terreni stessi si trovano al momento della formazione del Piano stesso» (artt. 54, co. 2, legge ult. cit.).

Infine è disposto che gli strumenti urbanistici, nell'individuazione delle zone agricole, disciplinino la tutela e l'uso del territorio agro-forestale, con l'obiettivo di «salvaguardare il valore naturale, ambientale e paesaggistico del territorio medesimo e, nel rispetto della destinazione forestale del

suolo e delle specifiche vocazioni produttive, garantire lo sviluppo di attività agricole sostenibili» (art. 50, co. 1, lett. a, legge reg. ult. cit.).

Benché indirettamente, lo scopo di questa disciplina appare quello di contenere il consumo di suolo agricolo non urbanizzato ed incentivare, all'opposto, il ricorso a programmi e politiche di riqualificazione urbana.

In particolare il ricorso al metodo perequativo previsto dall'art. 54 ha imposto, nella definizione delle previsioni dello strumento urbanistico comunale, l'indicazione della complessiva 'capacità di carico' del territorio comunale ossia, sotto altro aspetto, l'individuazione dei fattori limitanti lo sviluppo urbanistico ed edilizio. Tutto ciò, secondo gli indirizzi della giunta regionale, comporta la determinazione dei suoli ad edificabilità nulla o estremamente ridotta. Tra questi sono indicate, oltre alle aree a vario titolo sottoposte a vincolo ambientale o paesaggistico e a quelle a rischio idrogeologico o sismico, anche la aree caratterizzate da elevata produttività agricola o destinate a colture agricole tipiche o specializzate (*Direttive ai Comuni per la limitazione del consumo del suolo*, dicembre 2009).

L'obiettivo del contenimento di suolo è ripreso anche dal *Quadro territoriale regionale paesaggistico*, adottato dal Consiglio Regionale con D.C.R. n. 300 del 22 aprile 2013. Uno gli aspetti fondamentali del *Quadro* è proprio il rafforzamento dei principi di recupero, conservazione e riqualificazione del territorio e del paesaggio, in un contesto caratterizzato da una crescita sostenibile dei centri urbani e dalla riduzione del consumo di suolo (cfr. art. 20 delle disposizioni normative).

In questo contesto, deve essere segnalata la recente approvazione (10 aprile 2014) da parte della commissione ambiente del Consiglio regionale della proposta di legge n. 470/9, sul contenimento del consumo di territorio agricolo, inteso come tutti quei terreni «qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli e forestali indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle comunque libere da edificazioni e infrastrutture suscettibili di utilizzazione agricola» (art. 2, co. 1, lett. a). Proposte di legge analoghe sono state presentate anche nelle regioni Abruzzo (p.d.l. n. 537/2013) e Basilicata.

Il progetto di legge afferma, innanzitutto, il principio secondo cui il territorio agricolo è un «bene comune e risorsa limitata non rinnovabile». Esso svolge funzioni e produce servizi essenziali per l'equilibrio eco-ambientale perché «spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela della biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell'aria e dell'acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale (art. 1, co. 1)».

La definizione delle politiche di contenimento del consumo di suolo è di competenza, innanzitutto, della Regione, secondo modalità condivise. A quest'ultima è attribuita l'elaborazione di metodologie condivise di misurazione del consumo del suolo agricolo – perché l'accertamento condiviso della situazione di fatto del territorio costituisce già una forma di limitazione dell'impegno di nuovo suolo – nonché la determinazione delle «forme e [de]i criteri per l'inserimento negli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa regionale di apposite previsioni di tutela del suolo agricolo» (art. 3).

Il progetto di legge prevede, inoltre, un sistema di monitoraggio del consumo di superfici agricole con l'istituzione di un registro regionale dei «Comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili» (art. 5), e la costituzione del Comitato per il monitoraggio del consumo di superficie agricola sul territorio regionale e il mutamento di

destinazione d'uso dei terreni agricoli composto da rappresentanti della Regione, delle categorie di impresa e delle associazioni ambientaliste (art. 7).

Con atto della Giunta regionale, aggiornato ogni triennio, è determinata «l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio regionale» in virtù di una serie di parametri costituiti dalla «estensione e [da]lla localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, [da]ll'estensione del suolo che risulta già edificato, [da]ll'esistenza di edifici inutilizzati, [da]ll'esigenza di realizzare infrastrutture ed opere pubbliche e [da]lla possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove». Alla Giunta regionale compete poi suddividere la superficie agricola edificabile sul territorio regionale «ripartendola tra i Comuni esistenti sul territorio regionale anche in considerazione della popolazione residente su ciascuno di essi» (art. 6). Questo riparto presuppone evidentemente l'individuazione di alcuni parametri in grado di orientare (e controllare) la scelta, tra i quali le specificità territoriali, le caratteristiche qualitative dei suoli e le loro funzioni ecosistemiche, l'estensione e la localizzazione dei suoli agricoli rispetto alle aree urbane e periurbane, l'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, l'estensione del suolo già edificato e la presenza di edifici inutilizzati. Peraltro, i terreni agricoli che abbiano beneficiato di «aiuti di Stato o aiuti comunitari non possono avere una destinazione diversa da quella agricola per almeno venti anni dall'ultima erogazione salve più restrittive disposizioni esistenti» (art. 8, co. 1).

La proposta di legge prevede anche alcune misure di incentivazione, tra cui la priorità nella concessione di finanziamenti regionali previsti in materia edilizia a quei Comuni e a quelle Province che «avviano azioni concrete per localizzare le previsioni insediative prioritariamente nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e della viabilità rurale e conservazione ambientale del territorio» (art. 4). Analogo incentivo spetta ai soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali mediante i suddetti interventi.

10.4. Per continuare

Il quadro disegnato offre, anche al giurista, più di uno spunto di riflessione.

Innanzitutto, esso è la dimostrazione di un aumento della sensibilità sociale con l'affermazione di un'idea di suolo quale risorsa naturale finita, essenziale ai fini dell'equilibrio eco-ambientale e la cui tutela finisce per essere strumentale alla stessa tutela dell'ambiente. D'altronde, non può essere ignorato che questo fenomeno coincide, almeno in parte, con la crisi immobiliare e il ridimensionamento della rendita fondiaria legato anche all'eccesso di offerta di terreni edificabili, talché la riduzione delle aree edificabili costituisce comunque uno strumento per restituire valore alle operazioni immobiliari.

Al di là queste considerazioni, il disegno normativo lascia intravedere un panorama molto composito. Esso è caratterizzato da riforme organiche regionali in materia di governo del territorio, dall'introduzione di leggi regionali parziali che definiscono procedure dirette o indirette, preordinate alla limitazione del consumo di suolo, dalla previsione di leggi specifiche sul consumo di suolo con l'obiettivo di individuare peculiari strumenti per incentivare il riuso e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e contenere il consumo di suolo. Nel suo insieme questo disegno conferma come la prospettiva della regolazione del consumo di suolo non sia più unicamente un problema di protezione e valorizzazione del suolo agricolo e dell'agricoltura, ma sia soprattutto quello del recupero ambientale degli spazi a verde e della protezione degli spazi verdi dall'edificazione. In questo senso la legislazione regionale non offre una definizione sicura di consumo suolo e cioè un'individuazione certa di cosa sia suolo consumato e quello libero, profilo

che lascia riemergere un antico dilemma se il verde pubblico possa essere qualificato come suolo consumato ovvero libero. L'alternativa che si pone, in questo caso, è tra un'idea di consumo come sostanziale e irreversibile trasformazione del suolo e una nozione che, invece, ne allarga il concetto a tutto il suolo comunque urbanizzato, ancorché in via indiretta, legandolo al territorio condizionato dal sistema urbano.

Se questo è il quadro delle riforme in atto, anche gli strumenti ai quali questi processi fanno ricorso sono differenti e appaiono incardinati attorno a tre dispositivi comunque diretti all'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali e ambientali. Il primo è rappresentato dal controllo degli usi del suolo destinato a determinare differenti modi di regolazione dei suoli urbani da quelli agricoli o esterni al perimetro del territorio urbanizzato; il secondo riguarda gli strumenti fiscali destinati ad introdurre una fiscalità dissuasiva nei confronti delle trasformazioni d'uso dei terreni agricoli o naturali da destinare ad interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità (come nel caso della Lombardia); il terzo è costituito dalla introduzione di soglie quantitative destinate a fissare percentuali di incremento delle coperture artificiali ripartite tra aree vaste.

Un discorso di sintesi sull'esperienza normativa regionale non può, peraltro, ignorare due altri temi strutturali. Il primo riguarda il piano istituzionale e si risolve nella domanda 'a chi spetti regolare cosa'. Il secondo coinvolge il profilo della conformazione dello stesso diritto di proprietà.

Partiamo dal primo aspetto. L'architettura che emerge dalla legislazione regionale evidenzia, prevalentemente, un sistema nel quale la Regione definisce i principi della materia e fissa, unicamente, i criteri per conformare gli strumenti urbanistici locali. La riduzione del consumo di suolo non viene così legata alla definizione normativa di un divieto assoluto, ma piuttosto alla individuazione di una serie di strumenti e modalità idonee ad evitare quelle forme di consumo di suolo eccedenti il comprovato fabbisogno, in cui continua a trovare applicazione il principio di sussidiarietà verticale. D'altra parte molte dei progetti di legge in corso di discussione evidenziano come il livello istituzionale più idoneo per regolare il contenimento del consumo di suolo sia non la scala del singolo territorio comunale, ma quella sovracomunale in particolare quella dell'area metropolitana o dell'area vasta, la sola che appare in grado di governare correttamente la distribuzione della rendita tra i piccoli comuni intorno alle grandi aree urbane.

Ciò che ancora manca nella definizione del quadro è la normativa nazionale e il conseguente ruolo dello Stato che, in relazione alla diversa prospettiva che la disciplina sul contenimento del consumo può assumere, sembra debba assumere una diversa estensione. Invero, nella misura in cui il contenimento del consumo di suolo incrocia la materia ambientale (è il caso del contrasto alla impermeabilizzazione del suolo a difesa dei sistemi ecoambientali) vi potrà essere un ruolo e una disciplina statale di tipo sostanziale legata alla potestà legislativa esclusiva. Mentre laddove quella stessa riduzione venga legata al governo del territorio, è chiaro che il ruolo dello Stato e della legislazione statale non potrà che riguardare i principi fondamentali della materia, restando nella competenza concorrente della Regione disciplinare l'intera materia.

Passando alle conseguenze su un piano più generale, la regolazione dei possibili utilizzi del suolo coinvolge direttamente il profilo della conformazione e della delimitazione del diritto di proprietà: esso pone la domanda se la disciplina sul consumo di suolo non costituisca il primo passo per ripensare la stessa idea di conformazione della proprietà privata e in particolare se essa non costringa a riconsiderare la naturale inerenza dello jus aedificandi alla proprietà fondiaria. La questione è oltremodo travagliata, ma qualsiasi disciplina sul contenimento di consumo di suolo sembra non poter non finire per incidere sulla assolutezza e sulla illimitatezza del diritto di proprietà e dunque su quella facoltà – il diritto di costruire – attribuita alla proprietà privata come un suo essenziale elemento costitutivo e la cui separazione è stata recisamente negata dalla sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale.

La giuridificazione di un interesse al contenimento del consumo di suolo più che essere collegata alla individuazione di un bene comune, la cui configurazione giuridica resta ancora in gran parte tutta da scrivere, appare legata al rinnovato riconoscimento della funzione sociale della proprietà, per cui il diritto di proprietà trova tutela nella misura in cui sia garantito lo scopo della funzione sociale (art. 42, co. 2, Cost.) e coincide con l'affermazione se non della prevalenza, quantomeno della pari dignità tra interesse pubblico e interesse privato, secondo la prospettiva disegnata dall'art. 41, co. 2, Cost.

La riduzione del consumo di suolo appare, dunque, strettamente connessa con il tema della rendita immobiliare e pone il problema di assicurare un trattamento perequato delle situazioni proprietarie, con particolare riferimento a quelle aree immediatamente adiacenti al tessuto urbano e destinate allo sviluppo urbanistico dell'abitato, in forme tali da garantire un'equa distribuzione della rendita per evitare che finisca per essere cattura da pochi a danno di tutti gli altri.

Insomma, la centralità di politiche di contenimento di consumo di suolo riapre la dialettica tra pianificazione urbanistica e proprietà privata e sembra destinata ad imporre, ancora una volta, la centralità del tema della perequazione quale metodo assicurare la corretta redistribuzione dei valori immobiliari.

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

di Andrea Filpa

Dopo una lunga stagione postbellica connotata dalle tematiche del recupero dei centri storici - nella fase espansiva delle città considerati come i luoghi privilegiati del riuso - l'attenzione verso le aree dismesse di recente formazione matura in Italia verso la metà degli anni 80, sulla scia di sperimentazioni avviate già da una decina di anni in molte realtà europee - i London Docklands, le ZAC francesi, la zone estrattive della Ruhr per richiamare alcuni esempi molto noti - affermando il paradigma della *crescita della città nella città* e ponendo all'attenzione di amministratori, cittadini ed urbanisti le potenzialità delle aree che nel tempo hanno perduto le loro funzioni originarie (sovente di natura artigianale ed industriale, ma anche dedicate a servizi pubblici di vario tipo) e che risultano quindi disponibili per usi diversi da quelli passati.

Si tratta di una innovazione che pone problemi sia di natura politica ed amministrativa - ad esempio l'emersione della necessità di accordi tra poteri pubblici (detentori della potestà di pianificazione) e soggetti privati (in buona misura proprietari delle aree) - sia di carattere tecnico, attesa la inadeguatezza della strumentazione urbanistica italiana, tarata sulla legge urbanistica fondamentale del 1942 e sostanzialmente rivolta a guidare (nei casi migliori) l'espansione della città ma non la sua trasformazione interna.

In questa stagione si assiste di conseguenza alla messa a punto dei cosiddetti *Programmi Complessi* (una famiglia che racchiude strumenti diversi, dai *Programmi di Riqualificazione Urbana* ai *PRUSST* fino ai più recenti *Programmi di Rigenerazione Urbana*), che da un lato hanno avuto il pregio di riavvicinare la realtà italiana a quella europea - consentendo ad esempio l'accesso a finanziamenti comunitari riguardanti il rinnovo urbano - ma che dall'altro hanno generato esiti piuttosto differenziati, spaziando da operazioni palesemente speculative a casi virtuosi nei quali il recupero di parti della città si è presentato come una operazione positiva sia per i promotori immobiliari che per i cittadini, comportando la realizzazione di attrezzature e spazi pubblici.

Nel presente contributo si intende proporre la lettura di *segnali* che sembrano annunciare un esaurimento di alcuni approcci che hanno connotato la gestione del recupero urbano degli ultimi trenta anni, e dunque la necessità di ripensarne in maniera radicale modalità e finalità; il ragionamento prenderà le mosse dall'oggettivo rallentamento di paradigmi e pratiche fino ad ora ritenute solide ed attuali, continuerà con il richiamo ad alcune esperienze che - esplicitamente od implicitamente - ne testimoniano il superamento, si concluderà con l'esposizione di quello che ad oggi si presenta come il filo conduttore capace di riorientare e rimodulare il recupero urbano, ovvero la considerazione degli effetti del *climate change* e la conseguente necessità di incorporare nelle agende urbane l'adattamento climatico degli insediamenti.

11.1. L'affievolimento delle potenzialità dell'*infilling*

Come già accennato, l'attenzione verso il recupero delle aree dismesse è maturata in Europa nel corso degli anni settanta - in Italia si è detto circa un decennio dopo - potendo contare su tre principali elementi favorevoli di contesto:

- la relativa esiguità di edifici e aree dismesse o dismissibili;
- la loro frequente localizzazione in siti di pregio (centrali, semicentrali, waterfront);

-
- la concreta possibilità di collocare nei siti dismessi funzioni sostitutive economicamente vantaggiose (il cosiddetto *infilling*, sia a scala di *progetto urbano* sia a quella di singole operazioni edilizie).

Le operazioni di recupero urbano – in termini generali – erano giustamente considerate come opportunità per massimizzare gli investimenti pubblici già realizzati (soprattutto reti e strade), per attenuare la occupazione a fini urbani di ulteriori suoli (con ulteriori effetti positivi in termini di mobilità), per dotare i tessuti urbani circostanti di nuovi servizi; il *motore* di tutto questo essendo rappresentato da investimenti pubblici e/o investimenti privati, questi ultimi ovviamente attratti dalle opportunità economiche offerte dall'*infilling*.

Con riferimento all'odierno panorama italiano – efficacemente illustrato nel Report 2013 del WWF Italia – la situazione appare radicalmente mutata. Sono state portate a termine alcune operazioni di rilievo ma la consistenza del dismesso è cresciuta invece di diminuire, e molto ampio si presenta il novero delle trasformazioni programmate e non avviate, o peggio interrotte per motivi diversi che vanno dagli eccessivi oneri connessi al disinquinamento dei suoli, dalla mancanza di remunerative funzioni alternative da collocare, dalla incertezza delle amministrazioni nel condurre il complesso percorso di condivisione sociale delle proposte progettuali, dalla generalizzata carenza di risorse per gli interventi di natura pubblica.

La crisi economica ha nel complesso rallentato se non annullato la domanda di *crescita della città nella città*, ed il fenomeno è stato ulteriormente aggravato – ne è testimone la inedita consistenza degli stock di invenduto – dal fatto che numerose amministrazioni comunali hanno continuato a puntare sulla espansione urbana, oggettivamente antagonista del riuso. La via maestra del *progetto urbano*, che ha informato il governo delle città nell'ultimo ventennio, sembra di conseguenza aver esaurito la sua centralità. In passato le problematiche principali – strumentalmente o a ragione a seconda dei casi - erano individuate soprattutto nella rigidità dei piani urbanistici e nella inadeguatezza degli amministratori; oggi buona parte delle Regioni ha proceduto al rinnovamento di piani e programmi, molte amministrazioni hanno sedimentato esperienze e competenze, ma si tratta di elementi positivi che non sono in grado di rianimare una domanda di trasformazione in declino.

11.2. Luci ed ombre della *densificazione* urbana

Nelle pieghe della diminuita vitalità delle grandi operazioni di recupero urbano si è fatto strada un paradigma forse meno ambizioso ma informato da obiettivi in qualche modo simili, quello della *densificazione*, intesa come una forma di riqualificazione rivolta ai tessuti insediativi - in genere esito di processi di abusivismo - caratterizzati da forme urbane sfrangiate, da un patrimonio edilizio molto eterogeneo, da localizzazioni sovente non felici e da elevate carenze in termini di reti e servizi. Una declinazione recente della *densificazione* – di scala minore – è rivolta anche a singoli spazi interstiziali inutilizzati o dismessi, comprese le eccedenze di determinati standard (ad esempio parcheggi) realizzati nell'ambito di operazioni di edilizia pubblica, anche incompiuti¹.

Risalendo nel tempo, la genesi del paradigma della *densificazione* può essere fatta risalire ai tentativi di alcune città di assicurare il *riconoscimento urbanistico* alle zone abusive in vista di un condono da tempo oggetto di un vivace dibattito politico. A Roma, che in questo campo rappresentò

¹ Si veda ad esempio la Deliberazione del Consiglio comunale di Roma n. 23/2010, inerente la densificazione dei Piani di Zona del II PEEP.

un terreno di sperimentazione, le operazioni di perimetrazione di queste parti incompiute della città iniziarono nel 1976, portando nel 1983 ad una Variante al PRG che riconosceva 74 nuclei di *Zone O* in cui redigere un Piano Particolareggiato che ne avrebbe guidata la riqualificazione. Nel periodo iniziale, grazie ad una certa disponibilità di risorse pubbliche, i risultati non mancarono – risanamento idrico e sanitario, realizzazione di scuole, della illuminazione pubblica, delle reti del metano – ma i processi di riqualificazione si sono affievoliti con il declino della economia e con il precipitare dei bilanci comunali, permanendo purtroppo – almeno nel caso di Roma - quelli dell’abusivismo. A testimonianza di ciò, nel nuovo PRG di Roma approvato nel 2008 sono presenti ulteriori 71 *nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare* (i cosiddetti *Toponimi*) che esprimono una domanda aggiuntiva di *densificazione* che tuttavia fino ad ora non trova riscontro in politiche urbane concrete.

Fig. 11.1. Piano di Zona di Prima Porta (Roma), un esempio di standard inutilizzato potenzialmente oggetto di densificazione.



Allo stato attuale – è un dato generalizzato - il paradigma della *densificazione* ha evidenti difficoltà a sviluppare il suo versante pubblico, limitando le sue pratiche a sostituzioni o completamenti edilizi singoli di natura privata.

11.3. Nuovi sguardi (e nuove responsabilità) sul patrimonio edilizio esistente

All’affievolimento delle operazioni di recupero legate all’*infilling* e alla *densificazione* fanno riscontro alcune recenti scelte di gestione urbana che propongono tentativi di superamento dello stallo attraverso percorsi diversi dal passato; si intende in tal senso dar conto di due esperienze-pilota diverse come maturazione e come obiettivi, ma che hanno in comune la capacità di proporre nuovi sguardi sul patrimonio edilizio esistente.

Una prima esperienza significativa è quella in corso a Milano, dove con la proposta di nuovo Regolamento Edilizio l'amministrazione comunale intende proporsi come attore centrale del riuso. Il disegno contenuto nell'art. 11 è molto chiaro; dopo aver definito le caratteristiche del dismesso (*Si presumono abbandonati gli edifici che non siano mantenuti e utilizzati per più di cinque anni, ove tale non utilizzo riguardi almeno il 90% delle loro superfici*), si stabilisce che una volta accertato lo stato di abbandono la amministrazione comunale ha facoltà di diffidare la proprietà ad eseguire interventi di ripristino, messa in sicurezza e recupero di aree ed edifici, potendo esercitare – in caso di inadempienza – il potere sostitutivo nella realizzazione delle opere necessarie, anche prevedendo per essi una nuova destinazione urbanistica di interesse pubblico e generale. E non si tratta di casi limitati, atteso che un primo censimento operato ha restituito una mappa del degrado costituito da 204 situazioni di abbandono.

La revisione del Regolamento Edilizio milanese è ancora in corso – ed è superfluo richiamare che ha suscitato non pochi contrasti e che presenta profili di legittimità da verificare accuratamente – ma si ritiene importante darne atto perché propone una visione suscettibile di sviluppi interessanti affermando (comma 1) che *il recupero urbano, la riqualificazione sociale e funzionale delle aree e degli edifici sono valori di interesse pubblico da tutelare mediante attività di difesa della incolumità pubblica*. Si tratta infatti di un primo passo in direzione del riconoscimento di un fatto inequivocabile, ovvero che il valore ed il ruolo di un oggetto urbano è dato dalla sinergia tra quanto è stato impiegato per realizzarlo (componente privata) e quanto è stato impiegato per assicurargli le dotazioni urbane (componente pubblica), e che di conseguenza il suo stato di abbandono non può essere esclusivamente ricondotto alla sfera di interessi del suo proprietario.

La seconda iniziativa è stata avviata nel 2012 dal Comune di Bologna, che ha inteso promuovere un *Programma per la riqualificazione diffusa del Territorio urbano strutturato*, concepito come uno strumento che – in coerenza con le linee programmatiche della gestione urbana, ma anche con la disponibilità a ripensare motivatamente scelte pregresse di regolazione delle trasformazioni – raccogliesse, valutasse e rendesse operative proposte dei cittadini inerenti la città già consolidata.²

Il primo passo di questa operazione è stato quello di fissarne con chiarezza gli obiettivi, così formulati dal Consiglio Comunale:

- incentivare il recupero e la riqualificazione urbanistica finalizzati ad un minore consumo di suolo, alla riduzione della impermeabilizzazione, al risparmio energetico e alla sicurezza degli edifici esistenti, favorendo la formazione di un ambiente urbano ad elevate prestazioni;
- promuovere la rigenerazione delle aree con immobili dismessi nel Territorio urbano strutturato;
- indirizzare l'intervento dei privati verso la riqualificazione e valorizzazione dello spazio pubblico, l'incremento delle dotazioni territoriali a servizio delle parti di città interessate alla riqualificazione e la produzione edilizia sociale.

Successivamente è stato pubblicato un *Avviso pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse da comprendere nel Programma per la Qualificazione Urbana, preordinato alla Variante al Piano Operativo comunale*, che di fatto chiedeva ad associazioni, cittadini, operatori di esprimere proposte concrete di trasformazione ritenendo che – opportunamente indirizzate e

² La documentazione di questa esperienza è reperibile su <http://www.comune.bologna.it/news/piano-operativo-comunale-si-riparte-da-28-progetti>

valutate – potessero costituire un patrimonio di idee di recupero *aggiuntive* rispetto a quelle definite dalla pianificazione pubblica.

Sono state presentate 109 manifestazioni di interesse, delle quali 56 ritenute congruenti con le finalità del bando; 47 di queste proposte sono state presentate all'assessore competente e ai presidenti di quartiere, divenendo 40 a seguito delle ulteriori verifiche effettuate. Di queste 28 sono state oggetto di accordi e quindi inserite nel primo *Programma*, per un totale di 32 aree da trasformare.

Non può sfuggire l'intenso lavoro politico, tecnico-amministrativo e sociale che ha comportato l'operazione, che nel complesso si è rivelata di notevole consistenza, prevedendo la realizzazione di 485 alloggi (dei quali 33 di edilizia sociale), di circa 22 mila mq ad uso economico/amministrativo, di 29 mila mq ad uso commerciale, di 31 mila mq ad uso ricettivo/ristorativo, di 7 mila mq ad uso ricreativo e sociale.

Le dotazioni pubbliche sono state incrementate con circa 24 mila mq di parcheggi, 19 mila mq di verde pubblico, 8 mila mq di altre attrezzature (percorsi pedonali e ciclabili, uso in comodato di spazi, riqualificazione di spazi già pubblici, interventi di miglioramento della viabilità), cui va aggiunta la disponibilità, per l'amministrazione comunale, di oltre 11 milioni di euro derivanti dalla monetizzazione di una parte delle dotazioni pubbliche dovute, da impiegare per parcheggi, servizi, edilizia sociale.

Di grande interesse è il *bilancio ambientale* degli interventi di sostituzione (Fig. 11.2) che nel complesso presenta situazioni migliorative sotto numerosi profili; consumi energetici, emissioni climalteranti, aumento del verde e diminuzione delle superfici impermeabili, diminuzione dei carichi fognari. Trasformare la città consolidata incrementandone le performance ambientali è quindi possibile, ed ha valenze che possono andare al di là di quelle già importanti del recupero tradizionalmente inteso. Su questo si ragionerà nel paragrafo che segue.

Fig. 11.2. *Elementi del bilancio ambientale del Programma per la Riqualificazione Urbana di Bologna (fonte: Comune di Bologna)*

INTERVENTI DI QUALIFICAZIONE DIFFUSA	STATO DI FATTO (1)	STATO DI PROGETTO (2)	BILANCIO (1) - (2)
Consumo energetico complessivo (Tep/anno)	2404	954	-1450
Emissioni di gas serra (tonnellate di CO2 / anno)	9790	3908	-5882
	(di cui termici 4201)	(di cui termici 766)	(di cui termici -3435)
Verde a permeabilità profonda (mq)	19.587	36.345	16.958
Alberature	300	750	450
Carico urbanistico per consumi idrici (abitanti equivalenti)	498	3.416	2.918
Consumi idrici (mc / anno)	35.035	147.512	112.477
Superfici impermeabili (mq)	129.301	82.955	-46.346
Superfici semipermeabili, incluso verde pensile e tetti verdi (mq)	877	29.891	29.014
Carico acque bianche in fognatura (mc/anno)	73.560	50.008	-22.504

11.4. Possibili ripensamenti delle agende urbane alla luce dell'adattamento climatico

Anche in Italia – con il consueto ritardo – si sta sviluppando la consapevolezza degli effetti attuali e futuri del *climate change*³, e di conseguenza della necessità di attuare sia politiche di *mitigazione* (riduzione delle emissioni, risparmio energetico) sia politiche di *adattamento climatico*, definite dall'IPCC (2007) come *modifica dei sistemi naturali o umani in risposta a stimoli climatici in atto o attesi o ai loro effetti, che riduce i danni o sfrutta le opportunità vantaggiose*.

Si possono distinguere vari tipi di adattamento: preventivo, autonomo e pianificato:

- adattamento *preventivo* - adattamento che avviene prima che si osservino gli impatti dei cambiamenti climatici; definito anche come adattamento proattivo;
- adattamento *autonomo* - adattamento che non costituisce una risposta cosciente agli stimoli climatici, ma è attivato da cambiamenti ecologici nei sistemi naturali e da cambiamenti del mercato o del benessere nei sistemi umani; definito anche come adattamento spontaneo;
- adattamento *pianificato* - adattamento che è il risultato di una deliberata decisione politica, basato sulla consapevolezza che le condizioni sono cambiate o stanno per cambiare e che è necessario agire per tornare a, mantenere o raggiungere uno stato desiderato.

Una parte consistente delle forme di adattamento climatico programmate e poste in essere nei paesi nordeuropei e anglosassoni (ma non solo) riguardano gli insediamenti urbani, per ragioni ben comprensibili; gli insediamenti urbani ospitano la parte preponderante della popolazione, sono sistemi artificiali che non possiedono una capacità di risposta autonoma (resilienza), sono luoghi dove gli effetti del *climate change* sono amplificati dalle attività umane.

Gli impatti climatici attesi sugli insediamenti urbani – principalmente dovuti agli incrementi delle temperature massime, alla concentrazione delle piogge a fronte di lunghi periodi di siccità, all'innalzamento del livello del mare - sono molto consistenti (Fig. 11.3) e fortemente variabili come intensità e come tipologia in funzione di fattori quali la localizzazione e la dimensione della città, la presenza di problematiche pregresse, la capacità amministrativa, la disponibilità di risorse, non ultimo la sensibilità dei cittadini e la loro partecipazione attiva.

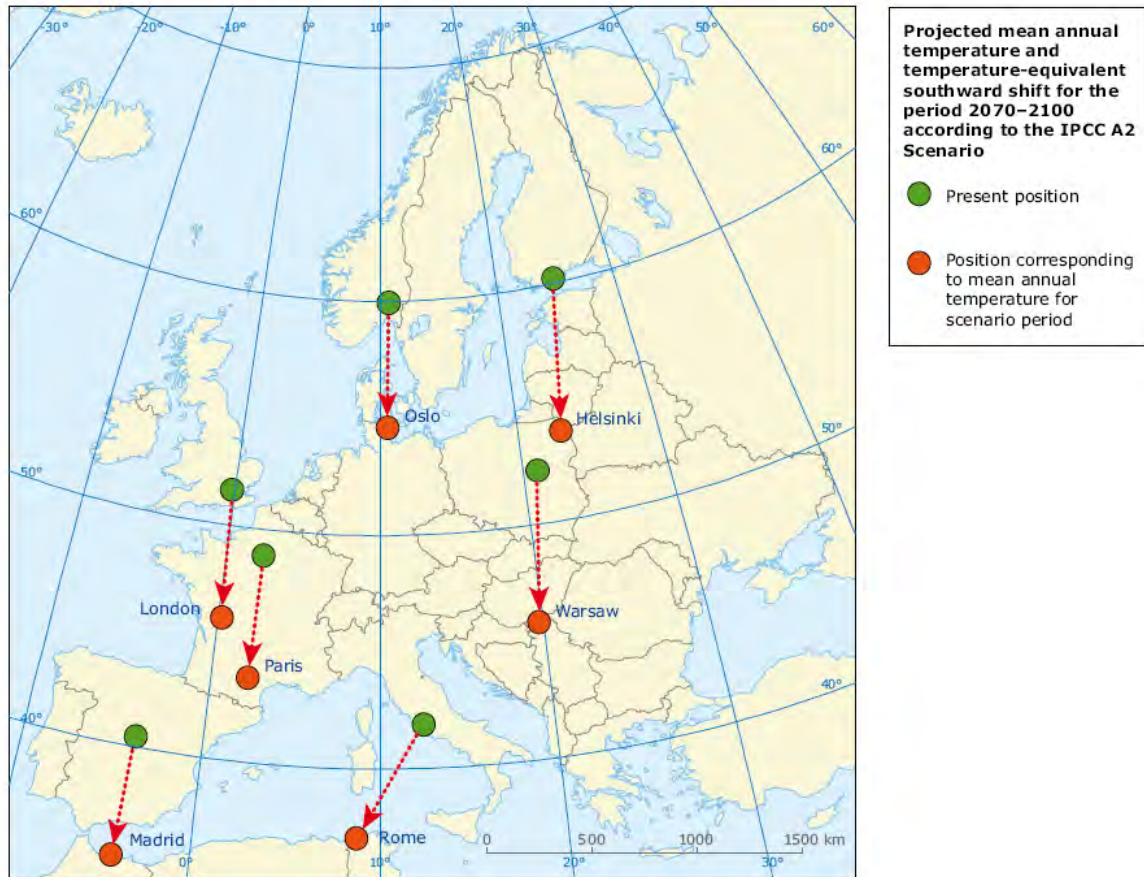
Dall'esame della vasta letteratura in materia, l'insieme di questi impatti è così sintetizzabile:

- *impatti sulla salute e sul benessere insediativo*, derivanti dall'incremento dei picchi di temperatura, dall'effetto di amplificazione indotto dalla consistenza dei suoli artificiali e dalle attività (isola urbana di calore), dal peggioramento della qualità dell'aria indotto dalle temperature sulle varie componenti atmosferiche (PM, ozono, etc.);

³ Presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare è ad esempio in corso di elaborazione la Strategia Nazionale per l'Adattamento Climatico, mentre alcune realtà comunali hanno partecipato a programmi europei inerenti l'adattamento climatico.

Fig. 11.3. I cambiamenti climatici comporteranno un southward shift inedito nella storia degli insediamenti urbani. Fonte: Hiederer et al. (2009) in EEA (2009), *Ensuring Quality of Life in Europe's Cities and Towns*, EEA Report no. 5/2009, EEA, Copenhagen.

Map 2.14 Apparent southward shift of European cities – due to climate change, 2070–2100



- *impatti sulle infrastrutture e sulle reti tecnologiche*, in quanto le piogge concentrate e gli eventi estremi (tempeste, inondazioni) possono danneggiare ponti, strade, impianti di depurazione, reti idriche, reti elettriche e di telecomunicazione;
- *impatti sul settore energetico* legati agli incrementi improvvisi della domanda energetica, dovuti alla elevata climatizzazione di abitazioni e luoghi di lavoro durante i picchi di calore;
- *impatti sulle condizioni di socialità* dovuti alla obbligata minore frequentazione (causa temperature eccessive) di spazi pubblici e luoghi di incontro;
- *impatti sulla biodiversità urbana* (aumento dello stress di habitat naturali o seminaturali presenti nel perimetro urbano);
- *impatti sulle aree di verde pubblico* indotti dalle siccità estive oppure dall'incremento della loro frequentazione da parte dei cittadini alla ricerca di condizioni climatiche più favorevoli rispetto a quelle del costruito;
- *impatti sulle risorse idriche* connesse alle carenze negli approvvigionamenti idropotabili dovuti all'allungamento dei periodi siccitosi estivi;

-
- *impatti sulla competitività e sulle opportunità economiche*, soprattutto negli insediamenti dove il sistema produttivo è basato sull'agricoltura, sulla selvicoltura, sulla pesca e sul turismo;
 - *impatti sulle strutture sociali e politiche* dovuti alla necessità di destinare ingenti risorse umane e finanziarie a servizi pubblici sanitari e di prevenzione dei rischi, nonché al ripristino di strutture danneggiate dagli eventi estremi;
 - *impatti particolarmente severi sulla qualità di vita di determinate fasce di popolazione*, ovvero quelle a minor reddito, i malati, gli anziani soli, gli immigrati recenti, le persone con condizioni abitative precarie;
 - *impatti connessi alle esondazioni fluviali*, in quanto il mutato regime delle piogge può comportare un incremento delle portate di piena rispetto alle statistiche storiche e dunque mettere in pericolo anche aree in passato considerate sicure, oltre ad interessare con maggiore frequenza quelle attualmente già soggette a rischio;
 - *impatti connessi all'aumento della franosità indotti dalle piogge concentrate*. Sotto questo profilo l'Italia presenta una situazione preoccupante, atteso che il Progetto IFFI (Inventario Fenomeni Franosi in Italia) ha censito circa 485.000 fenomeni franosi, il 12% dei quali suscettibili di comportare danni a persone e cose;
 - *impatti generati dall'innalzamento del livello del mare* che possono, soprattutto in concomitanza con tempeste e maree eccezionali, comportare l'allagamento degli insediamenti costieri poco elevati, con rischi anche per il patrimonio storico e artistico (un esempio paradigmatico è naturalmente Venezia). In alcune zone dell'Italia questi impatti risultano sinergici con fenomeni di subsidenza, anche di origine antropica (estrazione di gas dal sottosuolo).

Ovviamente non tutti questi impatti saranno compresenti e ugualmente severi nel medesimo insediamento urbano, ma non vi è dubbio che circoscriverli, attenuarli e se possibile eliminarli è una sfida dai profili consistenti e di ampio respiro che riguarderà tutte le realtà urbane, coinvolgendo orizzonti temporali molto lunghi; le proiezioni climatiche prevedono dalla metà del XXI secolo una accelerazione degli effetti del *climate change*, ma occorre intervenire in tempo.

Gli interventi di adattamento climatico urbano non sono di poco conto, ed in sede europea è correntemente adottata una distinzione tra interventi *soft*, *grey* e *green*.

Gli interventi *soft* riguardano l'ampliamento delle conoscenze sugli effetti locali del *climate change*, la sensibilizzazione di amministrazioni, operatori e cittadini, la redazione di specifici *Piani di Adattamento* tarati sulle necessità di ciascun insediamento urbano, lo scambio di esperienze e di *best practice*⁴, la verifica delle politiche e degli strumenti urbanistici alla luce dei nuovi rischi.

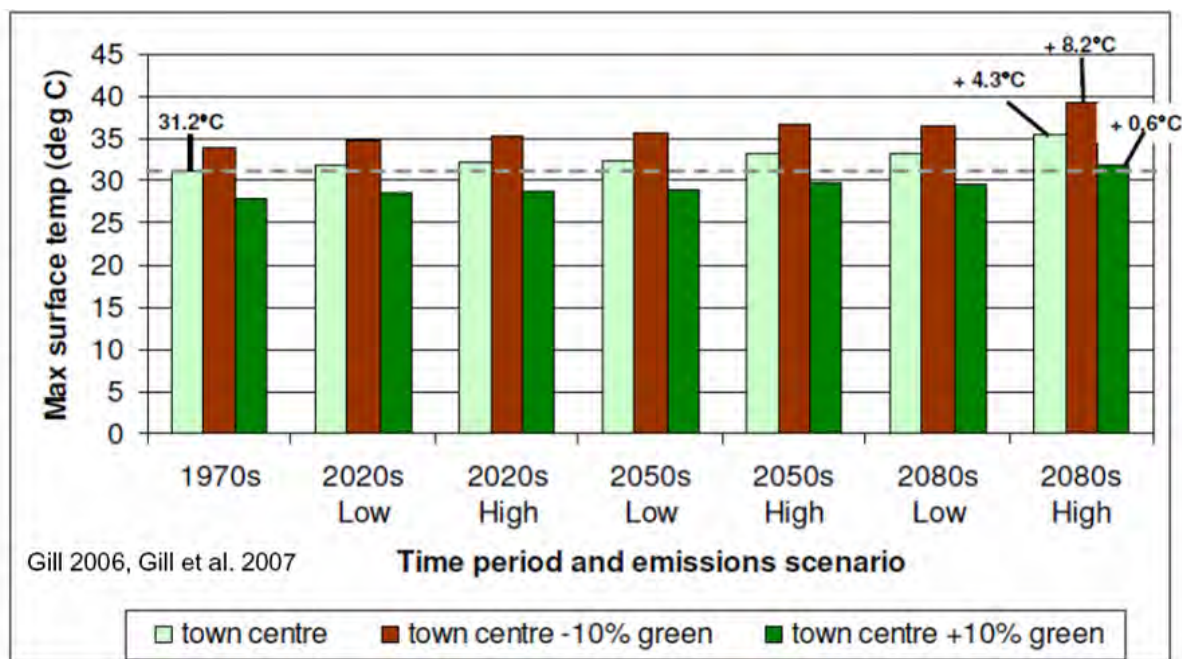
Gli interventi *grey* hanno natura prevalentemente infrastrutturale, riguardando ad esempio la prevenzione dei rischi idraulici e geomorfologici, il rafforzamento delle reti di drenaggio, l'incremento della permeabilità dei suoli urbanizzati, la messa in sicurezza di reti energetiche, di

⁴ Si segnala in tal senso la piattaforma europea; <http://climate-adapt.eea.europa.eu/>

telecomunicazione e di trasporto (soprattutto pubblico), il miglioramento della resilienza degli insediamenti esistenti⁵ e di quelli da realizzare.

Gli interventi *green* sono riconducibili al tentativo di far collaborare all'adattamento climatico degli insediamenti componenti naturali poco presenti oppure sostanzialmente espulse dalle città, comportando quindi l'ampliamento delle dotazioni di verde ed orti urbani (*green and blue infrastructures*), il cui effetto di attenuazione sugli incrementi di temperatura è stato indagato da numerosi studi; (Fig. 11.4), promuovendo la diffusione dei *tetti verdi* e, in generale, il *greening* delle superfici artificializzate che contribuiscono ad amplificare gli effetti dei picchi di calore e ad caricare le reti di drenaggio delle acque.

Fig. 11.4. Stima delle potenzialità del verde urbano nel contrastare l'incremento delle temperature urbane (Fonte: Gill et al., 2007)

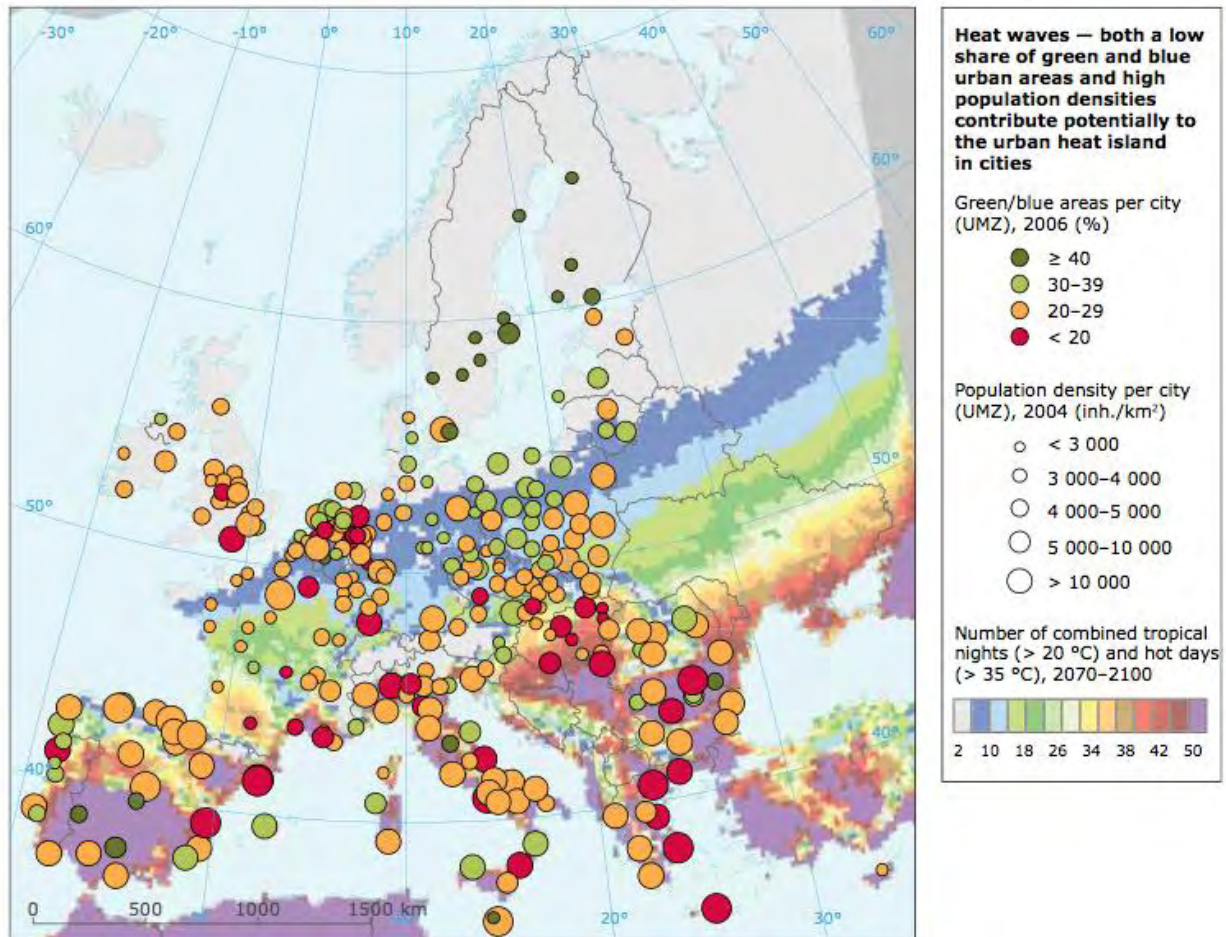


La sfida dell'adattamento climatico sarà particolarmente importante per le città italiane (Fig. 11.5) che a fronte di un aumento significativo delle notti tropicali e delle temperature, presentano una modesta dotazione di verde urbano; e vicende anche recenti testimoniano una diffusa insufficienza delle reti drenanti in caso di piogge consistenti.

⁵ Si veda ad esempio il progetto avviato da Copenhagen; www.klimakvarter.dk

Fig. 11.5. L'incremento delle notti tropicali rapportato alla densità e alla dotazione di green and blue infrastructures delle città europee. Fonte: Hiederer et al. (2009) in EEA (2009), *Ensuring Quality of Life in Europe's Cities and Towns*, EEA Report no. 5/2009, EEA, Copenhagen.

Map 2.5 Heatwaves – both a low share of green and blue urban areas and high population densities can contribute to the urban heat island effect in cities



Non si può sottovalutare inoltre che l'adattamento climatico richiederà i suoi spazi fisici, sia per gli interventi *grey* che per quelli *green*.

Gli interventi *grey* potrebbero infatti comportare la realizzazione di argini, reti ed impianti (si pensi ad esempio alla necessità di ampliare la capacità di stoccaggio delle acque di *prima* e *seconda pioggia* da parte degli impianti di depurazione, pena lo sversamento di acque non depurate nei corpi idrici in caso di precipitazioni intense) nonché la delocalizzazione di insediamenti residenziali e di attrezzature pubbliche a rischio, con conseguenti occupazioni di nuovi suoli; anche gli interventi *green* avranno bisogno dei loro spazi, da impiegare per estendere le *green and blue infrastructures* oppure da fare oggetto di interventi tesi ad incrementarne la permeabilità.

Una parte di questi spazi è ragionevole presupporre sarà suscettibile di porre un inedito antagonismo tra il riuso tradizionale delle aree dismesse (l'*infilling* e la *densificazione* di cui si è detto in precedenza) ed un riuso finalizzato all'adattamento climatico, presentando interrogativi nuovi rispetto al passato. Ad ogni passo ci si dovrà chiedere, in sostanza, se sia coerente con il buongoverno della città sostituire funzioni urbane o densificare laddove sia riscontrata una particolare vulnerabilità climatica; oppure – di fronte ad oggettive difficoltà di riuso – se non sia

preferibile investire sul futuro dedicando aree all'adattamento climatico, soprattutto per gli interventi *no regret*, ovvero quegli interventi che comunque – anche a breve termine – saranno suscettibili di incrementare la qualità insediativa (tipici quelli inerenti il verde pubblico).

Un interrogativo di questo tipo è posto già oggi – per fare un esempio – dalla nota area siderurgica di Bagnoli, in cui una proposta apparentemente estremista di sostanziale rinaturalizzazione avanzata dal WWF circa venti anni orsono, dopo essere stata ampiamente avversata sta attualmente ampliando il novero dei suoi sostenitori, attesa la crescente consapevolezza dei costi e delle difficoltà del disinquinamento e del riutilizzo urbanistico.

Consapevolezza appare la parola-chiave per dare una prospettiva valida alle politiche di recupero; in particolare la *consapevolezza* – che nelle esperienze internazionali è fornita dalla redazione di *climate resilience studies* – della natura e della magnitudine degli impatti climatici prevedibili nelle differenti realtà urbane, necessariamente accompagnata dalla assunzione di responsabilità da parte di cittadini, amministratori, operatori. L'adattamento climatico si sta prefigurando come la prima *palestra* per concretizzare la solidarietà intergenerazionale tratteggiata fin dall'*Earth Summit* di Rio de Janeiro (1992).

Riferimenti bibliografici

EEA, 2009: Ensuring quality of life in Europe's cities and towns, EEA report n. 5/2009, EEA, Copenhagen

EEA, 2010: The European environment – state and outlook 2010: thematic assessment – urban environment.

EEA, 2012a: Urban adaptation to climate change in europe, EEA Report 2/2012.

EEA, 2012b: Climate Change, impacts and vulnerability in Europe.

EEA and EC, 2012: climate-adapt (<http://climate-adapt.eea.europa.eu/>)

ETC/ACC, 2010: Vulnerabilities, Vulnerability Assessments by Indicators and Adaptation Options for Climate Change Impacts.

Gill, S.E., Handley, J.F., Ennos, A.R., Pauleit, S., 2007: Adapting cities for climate change: the role of the green infrastructures, Built Environment vol. 33 n. 1.

GRaBS, 2011: Climate Change Adaptation Action Plan Guidance.

Handley, J., Carter, J., 2006: Adaptation strategy for climate change in the urban environment, Report to the National Steering Group.

ISPRA, 2009: Adattamento ai cambiamenti climatici: strategie e piani in Europa.

ISPRA, 2012: VIII Rapporto sulla Qualità dell'ambiente urbano.

ISPRA, 2012a Elaborazione delle serie temporali per la stima delle tendenze climatiche, Quaderno ISPRA 32/2012; a cura di F. Desiato, G. Fioravanti, P. Frascchetti, W. Perconti, E. Piervitali

ICLEI, 2010: Changing climate, Changing communities, Guide and Workbook for municipal climate adaptation.

IPCC (2007) (<http://www.ipcc-data.org/>)

OECD, 2010: Cities and Climate Change, OECD Publishing.

Preparing for Climate Change: A Guidebook for Local, Regional, and State Governments. In association with and published by ICLEI – Local Governments for Sustainability, Oakland, CA.

UK Climate Change Risk Assessment: Government Report (2012).

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

di Paolo Berdini

12.1. Il fallimento delle città

Nel luglio 2012 Alessandria viene dichiarata fallita a causa dei debiti contratti per la gestione urbanistica e quella specifica delle società partecipate. Il commissario fallimentare ha avviato la chiusura dei servizi sociali, la vendita degli immobili pubblici e la riduzione degli stipendi dei dipendenti pubblici. Per la prima volta ad una importante città italiana viene applicato il modello Grecia. Forse, con il fallimento di Alessandria si è voluto sperimentare un modello utile in altre occasioni. Sono infatti molti i comuni in crisi economica: Napoli, Parma, Reggio Calabria, Milano Torino e tanti altri.

Roma ha un debito consolidato di ventidue miliardi e non è stata portata al fallimento solo grazie ad artifici contabili. Questo debito deriva dalla scellerata urbanistica contrattata che ha trionfato dal 1994. Torino ha tre miliardi di debiti a causa della *grande opera* delle Olimpiadi invernali del 2007. Parma ha oltre 900 milioni di debito per aver creato 36 società partecipate per la gestione dei servizi urbani. Napoli all'inizio del 2014 non è stata in grado di garantire il servizio di trasporto pubblico a causa di circa un miliardo di deficit: è allo stato attuale in stato di pre-commissariamento. L'elenco potrebbe continuare a lungo, ma è sufficiente per comprendere la dimensione di una crisi inedita.

Una crisi che ha e potrà ancor più avere effetti sul welfare urbano. La sanità è stata la prima vittima di questa visione. Cancellazione di ospedali, presidi sanitari e ambulatori. E' stata poi la volta della chiusura dei tribunali, degli stessi uffici postali, delle strutture decentrate dello Stato. Oggi anche le scuole dell'obbligo dei comuni minori rischiano di scomparire. Le città dell'Italia minore si spengono. Intere popolazioni vivono un inedito arretramento sociale e perdono prospettive di integrazione.

Se dunque vogliamo mantenere il livello accettabile di vivibilità e di socialità nelle nostre città dobbiamo al più presto contrastare le cause profonde che hanno portato al tracollo finanziario dei comuni italiani e trovare le soluzioni efficaci per restituire una prospettiva al sistema delle autonomie locali. Rischiamo altrimenti di chiudere una millenaria storia urbana.

12.2. 1994–2004. La crisi dell'economia della crescita urbana e il trionfo dell'urbanistica derogatoria

Il modello classico con cui sono cresciute le città italiane, e cioè quello di fare affidamento su un flusso enorme di spesa pubblica e sulla possibilità di contrarre debito, non funzionano più. In futuro le città avranno meno risorse e potranno, in base ai vincoli monetari, indebitarsi sempre meno. E' comunque opportuno sottolineare che questo sviluppo *drogato* ha permesso di chiudere gli occhi sulle conseguenze di lungo termine della cultura dei condoni. Alla metà degli anni '80 tutti – salvo pochi – applaudirono alla approvazione della prima legge di condono edilizio, senza pensare che per realizzare le urbanizzazioni per quelle aree sorte in modo incontrollato e al di fuori di qualsiasi disegno programmatico avremmo dovuto spendere fiumi di denaro pubblico. L'origine della irresponsabile superficialità con cui sono state fatte crescere le nostre città origina in quel lontano periodo.

I segni evidenti dell'insostenibilità del modello derogatorio erano chiari fin dai primi anni '90, quando cioè la crisi economica italiana costrinse ai primi tagli della spesa pubblica che sarebbero

poi continuati negli anni successivi. Ma, e qui sta il punto decisivo, nel ventennio 1994 – 2014 si decise di continuare proprio sulla strada della più ampia discrezionalità nel definire lo sviluppo urbano. Trionfa come noto in quegli anni *l'urbanistica contrattata* che fonda tutte le sue prospettive nell'assoluta libertà da parte della proprietà fondiaria di realizzare iniziative edilizie a prescindere dalle coerenze di contenimento dei costi di urbanizzazione.

E' appena il caso di ricordare che questa politica derogatoria fu favorita non solo dal nascere dei primi strumenti di urbanistica contrattata (1992 – 1993) ma soprattutto da una serie ininterrotta di leggi che hanno demolito l'impianto riformista dell'urbanistica italiana. Si continuò in quegli anni con una azione legislativa sistematica ad iniziare dalla scellerata politica dei condoni edilizi (1994 e 2003), per proseguire con l'attenuazione degli effetti della vincolistica paesaggistica, dal provvedimento Bassanini che sdogana dall'uso urbano gli oneri di urbanizzazione e – soprattutto – con il trionfo dell'urbanistica fai-da-te. Si è costruito dappertutto e a prescindere dalla sussistenza delle infrastrutture viarie e dei servizi a rete.

Addirittura, quando arrivano le prime avvisaglie della crisi del mattone negli Stati Uniti 2007 si cerca di correre ai ripari con la stagione dei *Piani Casa*: un palliativo di fronte alla crisi strutturale che avanzava. Oggi tocchiamo con mano che dalla crisi si esce soltanto con una visione di lungo periodo, altro che *Piani Casa*.

Come dicevamo, il meccanismo è infranto per sempre e rischiamo proprio in considerazione della gigantesca espansione urbana che si è realizzata nell'ultimo ventennio di andare verso una prospettiva il cui unico sbocco sembra essere quello del taglio del welfare urbano. Oggi tocchiamo con mano i risultati di decenni di finzioni e di furbizie perché il debito non può più essere lo strumento salvifico. E constatiamo che non ci sono più i soldi per ridare ordine e bellezza alle grandi, brutte e dolenti periferie italiane, le più grandi tra le città dell'occidente.

12.3. Un consumo di suolo doppio dell'Europa occidentale

Nel marzo del 2014 l'ispra, *Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*, ha pubblicato uno studio comparato sui valori del consumo di suolo sia in Italia che nell'Europa occidentale. Il trionfo dell'urbanistica derogatoria e le politiche di sostegno all'espansione edilizia concretizzate nel corso del ventennio 1994 - 2014 hanno portato ad un consumo medio di suolo del 6,9 %. Abbiamo cementificato ad un ritmo doppio degli altri paesi ad economia simile e soffriamo pertanto un ritardo gigantesco per tentare di uscire dalla crisi economica.

Oltre al dato del consumo di suolo, tre altre conseguenze sono davanti agli occhi di chi ha responsabilità di governo.

- I. Il settore edilizio vive una crisi di sovrapproduzione evidente: ci sono oggi (fonte Istat) almeno 1 milione e mezzo di alloggi invenduti. E' il frutto amaro di venti anni di *deregulation urbanistica* che ha dato vita a gigantesche edificazioni in ogni parte d'Italia;
- II. Oltre ad un problema quantitativo, dobbiamo mettere in conto anche un altro grave fenomeno: una diffusione residenziale che non ha uguali nell'Europa. Abbiamo infrastrutturato una quantità di suolo insostenibile sotto il profilo dell'equilibrio economico e, come accennato in precedenza, molti comuni versano in una grave crisi economica e finanziaria;
- III. Altro fenomeno preoccupante è il gigantesco residuo che deriva dalla pianificazione urbana dei comuni italiani. Si sottolinea questo aspetto non soltanto per motivi

paesaggistici o ambientali – questioni di straordinaria attualità per le importanti elaborazioni di Paolo Maddalena e Salvatore Settis- ma anche per l'effetto economico che questo processo, se non governato, può avere. Come è noto, il *bene casa* ha subito a partire dal 2008 una decisa svalutazione economica, compresa tra il 20 e il 40%. E' evidente che se si continuasse ad alimentare la produzione edilizia ci sarebbe un ulteriore deprezzamento di quella che molto spesso è l'unica sicurezza di molte famiglie. C'è infatti da osservare che sono stati i piccoli proprietari a subire i maggiori effetti negativi della crisi immobiliare.

Tre grandi questioni strettamente intrecciate con la questione del consumo di suolo fuori controllo sono dunque davanti a coloro che hanno a cuore il futuro dell'economia italiana.

12.4. Serve la moratoria del cemento

Le città italiane soffrono di una colpevole mancanza di prerogative di governo del territorio e di mancanza di risorse economiche. Siamo riusciti in questi venti anni a cancellare il significato della città pubblica facendo trionfare il *mercato* anche nel governo urbano. E' questo il punto culturale e strutturale che dobbiamo invertire. E' solo con un rigoroso governo pubblico delle città che si risolvono i problemi comuni. Dal punto di vista generale ci aiuta lo straordinario lavoro di Paolo Maddalena che nel suo recentissimo libro *Il territorio bene comune* dimostra come la supremazia del pubblico sul privato, oltre ad essere un elemento della nostra storia, è anche il pilastro che regge la nostra Costituzione. Ci aiuta –purtroppo - la constatazione del tragico fallimento di questa tesi. E ci aiuta infine la stessa crisi di sovrapproduzione del mercato edilizio e abitativo.

La questione più urgente riguarda la fine dell'espansione urbana. Per chiudere la questione del debito, e cioè per non fallire, le città italiane devono prendere una decisione coraggiosa: la moratoria delle folli espansioni urbane previste dai piani urbanistici e dalle decisioni dei piani regolatori vigenti. Che sia una proposta non estremistica, ma basata sull'osservazione della situazione reale lo dimostra anche la recente presa di posizione del prefetto Gabrielli, capo della Protezione civile, che lo ha affermato dopo la ennesima tragica alluvione degli inizi del 2014.

Sta in questi passaggi la grande prospettiva che può aprirsi al mondo delle costruzioni. Se fermiamo la macchina dell'espansione urbana che ci indebita sempre di più e se colpiamo una volta per tutte la rendita parassitaria, se insomma torniamo ad interessarci della città esistente e non più della folle politica di espansione che non ha più ragione di esistere, allora le aziende sane che in questi anni hanno resistito alla crisi potranno riprendere insieme a quelle di nuova formazione a guardare al futuro con nuova fiducia. Riprendere a costruire il futuro in termini di dotazioni tecnologiche e di occasioni di intervento.

E' un modello noto nei paesi d'oltre alpe dove da oltre venti anni si ristrutturano quartieri rendendoli energeticamente sostenibili, migliorandone al vivibilità e le dotazioni di trasporto urbano. Una filiera di lavoro infinita. La sola che può farci uscire dalla crisi economica e dal debito che paghiamo all'*urbanistica contrattata*.

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

di Stefano Lenzi

13.1. Presupposti generali di una posizione

“L'IFEL, ovvero la fondazione dell'ANCI che si occupa di finanza ed economia locale ha svolto una ricerca dalla quale è emerso che la superficie fondiaria, rientrando nella categoria dismessa, è stata stimata in 130 milioni di metri quadrati sul territorio nazionale. Questo sta a significare che le politiche di limitazione del consumo del suolo, attraverso la riqualificazione urbana, possono e devono essere adottate ma con i dovuti accorgimenti e limiti, al fine di evitare utilizzi discorsivi e/o speculativi degli strumenti messi a disposizione dal nostro ordinamento giuridico”.

E' da questi dati di partenza (contenuti nella nota consegnata in occasione dell'Audizione davanti alla VIII Commissione Ambiente della Camera del 28/11/2013) che l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha definito nel tempo la sua posizione rispetto alle proposte innovative sul consumo del suolo che, a partire dal 2012 per iniziativa dell'allora Ministro alle politiche agricole Catania, hanno caratterizzato un dibattito pubblico e un'innovazione normativa che ha coinvolto nel tempo i due rami del Parlamento per iniziativa dei Governi Monti e Letta nonché dei gruppi parlamentari di tutti gli schieramenti.

Ed è da questo dato/segnale significativo delle trasformazioni in atto nel Paese - sottoposto dagli anni '80 a una deriva post-industriale, che ha portato alla liberazione di aree occupate da grandi e piccoli insediamenti manifatturieri nelle più importanti aree urbane - che prende le mosse una disamina delle posizioni espresse da ANCI sulle 6 proposte di legge di iniziativa parlamentare e sul disegno di legge di iniziativa governativa, all'esame al momento della Camera dei Deputati.

Il gruppo di lavoro urbanistica di ANCI, che tiene le fila sulle politiche dell'Associazione dei comuni e ne ha orientato la riflessione, ha interloquuto anche con il WWF coinvolgendo l'Associazione nel momento seminariale aperto a soggetti esterni (tra cui l'Associazione Nazionale Costruttori Edili - ANCE, l'Istituto Nazionale di Urbanistica - INU e gli ordini professionali degli Ordini degli architetti e dei geometri) sul *Contenimento del consumo del suolo*, svoltosi il 16 aprile 2014 nella sua sede romana

Alla base di quel confronto e della presente riflessione erano le posizioni di ANCI rispetto alle iniziative legislative di Governo e Parlamento. In questa sede, in particolare prenderemo in esame, riassumeremo e commenteremo i contenuti dei seguenti documenti di ANCI: il *Parere sullo schema di disegno di legge in materia del consumo del suolo reso alla Conferenza Unificata (7/11/2013)*; la *Nota* presentata in occasione dell'Audizione davanti alla VIII Commissione Ambiente Territorio e lavori pubblici della Camera sulle sei proposte di legge di iniziativa parlamentare “Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana” (28/11/2013); la *Nota* presentata in occasione dell'Audizione di fronte alle Commissioni Riunite VIII (Ambiente) e XIII (Agricoltura) della Camera dei Deputati sulle proposte di legge dell'onorevole Catania e sul disegno di legge (ddl) governativo (firmato a suo tempo dai ministri delle politiche agricole De Girolamo, dei beni e le attività culturali Bray, dell'Ambiente Orlando, delle Infrastrutture e Trasporti Lupi, degli Affari Regionali Del Rio, dell'Economia e delle Finanze Saccomanni).

Diciamo subito che dalla lettura dei documenti non si ricavano indicazioni univoche. Da un lato si percepisce un approccio innovativo nella convinta adesione di ANCI a considerare il suolo come *bene comune* e a condividere gli indirizzi dell'Unione Europea sul *consumo del suolo zero* entro il

2050. Dall'altro, di converso, emergono posizioni conservative in merito alla reale disponibilità a collaborare attivamente per integrare le politiche comunali, regionali e nazionali, nonché un approccio eccessivamente semplicistico nel ritenere i meccanismi compensativi e perequativi quale asse portante, risolutivo della attività istituzionale in materia di rapporto tra pubblico e privato.

13.2. Suolo, natura e servizi ecosistemici

L'altro anello debole - pur in presenza di una grande, giustificata attenzione alle questioni del dissesto idrogeologico - è l'assenza di un'elaborazione di ANCI sul patrimonio naturalistico presente nelle aree urbane e nell'hinterland delle grandi aree metropolitane, e di conseguenza sui servizi ecosistemici connessi.

E' forse un approccio ancora troppo tradizionale al territorio, come edificato o edificabile, che fa dimenticare come siano fondamentali – come si legge nelle proposte di legge di SEL alla Camera (AC 1322) e al Senato (AS 812) ispirate dal WWF - le funzioni del suolo *di ospitalità e nutrimento degli ecosistemi e le produzioni agricole, di sequestro della CO2, di raccolta e filtraggio delle acque meteoriche, di supporto fisico e morfologico per le attività antropiche e di componente essenziale per la caratterizzazione del paesaggio*. Insomma, emerge un approccio alla trasformazioni territoriali che quasi fa dimenticare che il suolo è un *bene comune* e una *risorsa esauribile* (come ammesso convintamente anche da ANCI) proprio perché *rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera* (sempre come si legge nella definizione di suolo all'art. 2 della pdl del WWF).

Da qui un certo fastidio che sembra trapelare nei commenti contenuti nella nota ANCI del 28 novembre 2013, presentata in occasione dell'Audizione delle 6 proposte di legge parlamentari, quando, criticando i contenuti dell'art. 9, c. 2 dell'AC 1322 di SEL, si dice di non comprendere il significato di una definizione come quella di *“danno ecologico ambientale e paesaggistico”* (in realtà il testo del comma 3 dell'art. 9 della pdl in questione recita *perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico*) che non sembra aver bisogno di discettazioni giuridiche per essere facilmente interpretata. O quando ancora si avversa la proposta innovativa relativa alla definizione del *Bilancio dell'uso del suolo* (contenuta all'art. 8 sempre dell'AC 132) semplicemente bollandola come *l'ennesimo onere a carico dei Comuni*.

Eppure, che ci si trovi in Italia in una fase nuova che implica una funzione di traino di una *istituzione* come ANCI è confermato dalle parole molto interessanti pronunciate dal delegato in materia urbanistica, Andrea Ferrazzi, già assessore all'Urbanistica del Comune di Venezia, il quale in occasione dell'audizione parlamentare del 29 novembre 2013 (come riportato nella nota ufficiale consegnata alle Commissioni parlamentari riunite) ha dichiarato che *si sta verificando una situazione in controtendenza ed anomala: Sindaci ed Assessori comunali recentemente stanno ricevendo sempre più richieste di modifica delle destinazioni d'uso da edificabile ad agricolo, in considerazione di oneri fiscali sulle proprietà immobiliari e a causa dell'attuale situazione di contingenza economica. A questo proposito si riscontra che dall'attuale strumentazione urbanistica dei comuni emerge un potenziale di urbanizzazione enorme e tendenzialmente non più necessario. Com'è noto, invece un tempo le richieste erano nella direzione dell'edificabilità dei suoli. Si sta assistendo, sostanzialmente, ad un macroscopica riduzione della domanda dei beni che producono reddito*.

Interessantissime novità e analisi che fanno pensare si sia sino in fondo disponibili a cavalcare, senza indugi, l'onda di una *controtendenza*, sicuramente provocata (come tutte le grandi trasformazioni) dai profondi cambiamenti economici e che potrebbe consentire non solo di

ripensare gli interventi di trasformazione urbana, ma anche le relazioni tra tessuto urbano e patrimonio ambientale, paesaggistico, agricolo.

Diventa difficile pensare - come invece fanno gli assessori comunali di Bologna, Venezia e Milano le cui interviste sono contenute nella Parte VI di questo Rapporto - che si sia davvero disponibili a ripensare i paradigmi del governo delle città quando poi, come fa lo stesso Ferrazzi in altre sue dichiarazioni rese alla stampa il 2 aprile 2014, si paventa un *effetto ghigliottina* provocato dall'art. 8 del ddl governativo, che vorrebbe mettere fine al libero uso dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione per risanare i bilanci comunali o quando ci si limita a dichiarare l'opposizione ad una procedura ampiamente garantista per i comuni, contenuta nell'art. 4 del ddl governativo, che prevede una moratoria alla edificazione valida solo per quelle municipalità che, dopo un anno, non abbiano ottemperato all'obbligo di individuare le aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione.

13.3. La conciliazione degli interessi

Altri aspetti della posizione ANCI sono peraltro di sicuro interesse. Ad esempio quelli che chiedono chiarezza interpretativa, e quindi applicativa della norma, rispetto al testo del ddl governativo relativamente a *l'interesse pubblico prevalente*. Nel Parere reso in Conferenza Unificata il 7 novembre 2013 viene giustamente osservato da ANCI che nel testo di iniziativa governativa si rileva la *compresenza di due interessi pubblici; da una parte la tutela dell'attività agricola e dell'altro il governo degli usi e delle trasformazioni del territorio e la tutela del paesaggio e dell'ambiente*. ANCI fa bene a chiedere che non ci sia un *orientamento debole* sulla corretta integrazione tra interessi pubblici e quindi sul rafforzamento della iniziativa pubblica. Basta che questa giusta sollecitazione ad un maggiore chiarimento non sia dettata semplicemente dal timore di vedere trasferita *la responsabilità della sua efficacia* (del ddl, ndr) *esclusivamente ai Comuni*.

Di rilievo è anche la riflessione di ANCI, contenuta nella nota consegnata in occasione dell'Audizione del 28 novembre 2013 sulle 6 proposte di legge di iniziativa parlamentare, che riguarda la *individuazione del confine tra l'interesse pubblico della collettività e l'interesse soggettivo del privato proprietario del suolo*, per la migliore definizione del quale si invoca una riforma sull'uso e la gestione del territorio che assicuri *un equo trattamento dei singoli proprietari da parte della collettività nella fase di valorizzazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio deteriorato ovvero abbandonato e consenta di calmierare e contenere le attività edificatorie e favorire il rinnovamento e la riqualificazione delle città, acquisendo aree e spazi pubblici attraverso un apparato normativo certo, senza costringere i comuni stessi a "vendere edificabilità per acquisire standard"*.

Tutto assolutamente pertinente e legittimo, in quanto affronta una delle dinamiche salienti del rapporto con i privati proprietari di immobili. Basta che ciò non costituisca un alibi per chi, in attesa della definizione di un perfezionamento normativo al di là da venire, approfitti per eccedere nella *realpolitik* dando un'adesione convinta e volontaria (vedi le pratiche compensative praticata in una città come Roma) alla tendenza amministrativa di *vendere edificabilità a fronte di standard*, giustamente stigmatizzata da ANCI.

13.4. Punti di forza e di debolezza dell'azione legislativa

Bisogna comunque rilevare che, nonostante alcune criticità del ddl segnalate a partire dal documento consegnato da ANCI alla Conferenza Unificata il 7 novembre 2013 - ad oggi ancora valide per l'Associazione, come si legge nella nota consegnata in occasione dell'Audizione del 27 febbraio 2014 - *"è prevalso il senso di responsabilità da parte dell'Associazione di non ostacolare*

l'iter di approvazione del provvedimento governativo, bensì di agevolarlo, con un parere favorevole senza condizioni, sostenuto da una serie di considerazioni di carattere collaborativo”.

Nella stessa nota del 27 febbraio - in cui ANCI chiede che si proceda all'approvazione del ddl governativo - vengono ribaditi comunque alcuni concetti che l'Associazione ritiene debbano avere rilevanza nel dibattito sulla elaborazione normativa in corso, ovvero: *a) incentivazione della fiscalità, b) necessità di combattere la dispersione urbana, c) normative regionali contrastanti su questo tema che necessiterebbero di unitarietà di disciplina.*

Entrando in un maggior dettaglio, ANCI descrive *Punti di Principio* - di cui si trovano definizioni, sempre più articolate e puntuali, in tutti i tre documenti qui esaminati - chiedendo a Parlamento e Governo di:

- Fare riferimento, nella valutazione delle alternative al consumo del suolo (riutilizzo aree urbanizzate) ai contenuti e alle procedure di Valutazione Ambientale Strategica;
- Semplificare, riordinare e coordinare le terminologie contenute nelle diverse proposte normative;
- Introdurre il principio di avvenuta ottemperanza, per effetto di legislazioni regionali vigenti, in materia di obbligo dei Comuni di adeguamento della strumentazione urbanistica generale al principio di limitazione di consumo di suolo agricolo (attraverso la definizione di parametri regionali di contenimento di consumo di suolo);
- Perseguire la finalità della riduzione del consumo del suolo attraverso la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola;
- Prevedere contributi statali e/o regionali finalizzati, in fase di prima attuazione della legge, alla promozione e al sostegno della gestione associata tra Comuni (con riferimento all'esercizio associato della funzione della pianificazione urbanistica e territoriale previsto dalla normativa vigente);
- Introdurre un regime fiscale incentivante e disincentivante ai fini dell'attuazione della normativa (a titolo d'esempio la riduzione dell'IVA per gli interventi in attuazione di piani e programmi di recupero urbano certificati, che aumentano la quantità di suolo libero da edificazione) e l'introduzione di regimi fiscali che favoriscano il riuso del patrimonio edilizio e il reinsediamento di attività agricole;
- Prevedere che gli incentivi in materia di contribuzione alle realizzazioni siano anche statali ovvero regionali (es. estensione delle risorse e delle finalità del decreto legge *Sviluppo* n. 83/2012 orientate al minor consumo di suolo, decreto che all'articolo 12 finanzia l'attuazione di un *Piano nazionale per le città* dedicato alla riqualificazione di aree urbane, con particolare riferimento a quelle degradate);
- Prevedere che tra i benefici erogabili dai Comuni per incentivare la progressiva inibizione al nuovo consumo del suolo possano rientrare gli strumenti della compensazione urbanistica e del credito edilizio già introdotti da molte leggi urbanistiche regionali per promuovere interventi di riqualificazione ambientale (con una inversione di tendenza rispetto all'attuale quadro normativo – comma 3, art. 17 del DPR n. 380/2001 *Regolamento edilizio* – che prevede l'esenzione del contributo di costruzione per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale);

-
- Prevedere l'inefficacia delle disposizioni di legge statali e regionali vigenti, all'entrata in vigore dell'unica auspicabile unica proposta di legge, in materia di sostegno al settore edilizio e che risultino in contrasto con la proposta di legge.

Rispetto ai *Punti di Principio* sopra richiamati c'è da osservare subito che lascia perplessi una certa genericità e superficialità nella descrizione degli strumenti fiscali con effetti di incentivazione e disincentivazione proposti da ANCI, che non approfondisce né articola la sua proposta sulla varietà degli strumenti. Al contrario di quanto fatto, ad esempio, dal WWF che nella sua proposta rileva e codifica strumenti incentivanti innovativi per il riutilizzo o che delineano una rimodulazione virtuosa del contributo di costruzione vigente per contenere il consumo di nuovo suolo o che, ancora, rendono fiscalmente svantaggiosa la disponibilità di un patrimonio inutilizzato o incompiuto.

Un altro rilievo critico ai *Punti di Principio* di ANCI è che in questi si fa riferimento al *Piano per le Città* di cui al d.l. 83/2012 (in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) quale unico meccanismo di regia istituzionale nazionale da utilizzare per contenere il consumo di suolo; si tratta di fatto di uno strumento che è servito ad oggi solo a distribuire, più o meno virtuosamente, finanziamenti a pioggia alle città.

Risulta essere del tutto assente, invece, qualsiasi cenno all'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex. Art. 12-bis della legge 134/2012. Legge di Stabilità 2013) del *Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane* (CIPU) voluto dall'allora ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca; *Comitato* che ha redatto il documento *Metodi e contenuti sulle Priorità in materia di Agenda urbana* (20/3/2013) in cui si dà il giusto rilievo alle problematiche del consumo del suolo, dei modelli insediativi della città diffusa e della dispersione urbana - che producono la congestione e diffondono l'inquinamento - e si ricorda come questi fenomeni (che incidano sui costi sociali) debbano essere affrontati e risolti con un migliore utilizzo dei fondi comunitari della nuova programmazione europea 2014-2020 (valutazioni e indicazioni queste che sono state poi rilanciate dal successore di Barca, Carlo Trigilia).

Elemento di un certo interesse nella Nota ANCI del 27/2/2014 consegnata alla Camera è, infine, l'apertura dell'Associazione alla creazione di piattaforme o sistemi informativi telematici comunali che prevedano il coinvolgimento di ISTAT *affinché si possano coniugare potenziali reciproci interessi tra amministrazioni regionali, comunali e l'Istituto di ricerche statistiche*. E' questa una novità positiva, visto che sull'idea del censimento, o meglio della ricognizione nazionale sul consumo di suolo, l'ANCI ha opposto per lungo tempo una semplice e ingiustificata alzata di scudi.

13.5. Nuovi orizzonti dell'attività normativa e amministrativa

ANCI fa bene altresì a ricordare, in tutti i documenti in esame, la parzialità delle proposte in discussione, anche se, come abbiamo visto, condivide (come anche il WWF) il fatto che il ddl governativo debba proseguire e concludere l'iter parlamentare perché, pur nel suo approccio settoriale, costituisce comunque un passo avanti. L'ANCI ritiene comunque legittimamente che, per assicurare un quadro riformatore più organico, sia da richiamare l'attenzione su temi quali:

- l'intedisciplinarietà, o meglio l'armonizzazione della nuova normativa con il quadro di leggi vigenti in materia di urbanistica, paesaggio e ambiente;
- la richiesta di una più organica riforma urbanistica che, aggiornando e superando le disposizioni della legge n. 1150/1942, abbia come obiettivo l'omogeneità e la coerenza delle diverse normative urbanistiche regionali;

-
- la necessità di valutare con equilibrio le ricadute sulle attività programmatiche e gestionali dei Comuni;
 - la coerenza tra le finalità delle diverse proposte di legge con le norme vigenti statali e regionali in materia di sostegno del settore edilizio – primo tra tutte il *Piano Casa* - che risultino in contrasto con gli obiettivi di riduzione del consumo del suolo.

Come ambientalisti, in conclusione, non si può che auspicare che, al di là della consolidata attenzione agli aspetti dell'evoluzione normativa, ANCI promuova un dibattito culturale che consenta - come auspicato dal WWF nel suo *Strumentario per l'Italia da riutilizzare e il contenimento del consumo del suolo* (presentato nell'Aula Magna della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Roma Tre l'1 giugno 2013) – di diffondere pratiche amministrative innovative da realizzare anche a normativa vigente.

Lo *Strumentario* WWF, ispirato dal buon senso, trova il consenso di massima degli amministratori locali intervistati nella Parte VI del presente Rapporto e reclama realisticamente, tra l'altro:

- una nuova generazione di *piani urbanistico-ambientali* che abbia come faro il contenimento e/o azzeramento del consumo del suolo, coniugando in un quadro organico gli interventi di carattere ambientale, energetico e climatico, sulla mobilità urbana sostenibile, sull'uso razionale delle risorse idriche, sulla tutela delle aree verdi e naturali;
- l'individuazione nei piani urbanistici di *Zone di trasformazione e rigenerazione urbana*, frutto di accordi equilibrati e trasparenti che coinvolgano sia la parte pubblica che i privati;
- l'affiancamento agli Uffici tecnici urbanistici dei Comuni di *Laboratori urbani*, centralizzati o articolati per aree omogenee, che consentano di passare dalla *urbanistica contrattata* (troppo spesso ancillare agli interessi privati) alla *urbanistica concertata e consensuale* attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini;
- norme di salvaguardia per le aree ad elevato rischio idrogeologico, ex lege n. 267/1998.

Tutte proposte operative che non devono essere prese in blocco e che già singolarmente sono *praticate* in alcune realtà dalle amministrazioni più sensibili, fatto questo che dimostra come già oggi certe scelte siano alla portata di quei Comuni che vogliano rivendicare la propria capacità innovativa.

Ma non bisogna nemmeno far calare la tensione sulle innovazioni normative che, seppur parziali, possano servire considerare nel nostro ordinamento - per la prima volta - *il contenimento del consumo del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile*, consentendo il consumo del suolo *esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse* (come si legge all'articolo 1 del ddl governativo, AC 2039).

Non bisogna, nella sostanza, perdere l'occasione offerta in questa legislatura; il dibattito è maturo ma ha bisogno di primi elementi certi su cui innescare politiche e iniziative amministrative e normative più avanzate che costituiscano un precedente. ANCI ha e avrà un ruolo importante in questo processo.

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

di Alberto Ziparo e Andrea Alcalini

L'Italia è un paese in ritardo su tutto, comprese le politiche territoriali. Con troppa lentezza sono entrate nelle priorità nazionali le importanti questioni che riguardano il consumo di suolo e l'enorme quantità di patrimonio abitativo vuoto; infatti non esiste ancora una legge nazionale unitaria e coerente che tenti di risolvere in modo efficace i problemi legati alla perdita di suolo fertile e del diritto alla casa.

La crisi è politico-culturale molto più che economico-finanziaria, e le sue radici sono da ricercare soprattutto nel nostro difetto di non riuscire a riconoscerci come una vera comunità.

Italo Calvino colse bene la questione e nel suo volume *La speculazione edilizia* riuscì a raccontare magnificamente la base culturale della nostra società che ad oggi non riesce ancora ad evolversi.

Cos'è cambiato dal 1957? Tutto e niente.

Ad una crescita culturale di livello regionale (forte in alcuni contesti e debole in altri) si contrappone un immobilismo nazionale incapace di sistematizzare argomenti che solo superficialmente sembrano diversi, ma che invece risultano profondamente affini quando concorrono al deterioramento di importanti beni comuni quali il suolo e la casa.

Per risolvere un problema c'è bisogno di una prospettiva di osservazione. Da che parte si guarda il nodo critico, sempre crescente, del *consumo di suolo libero*?

La scelta può ricadere tra due opzioni diverse, ma legate tra loro indissolubilmente: da un lato l'attenzione alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio e delle aree agricole, dall'altro la rigenerazione urbana.

A sostenerlo, sembra, sono proprio gli innumerevoli *provvedimenti* o simili (almeno 11) proposti dalle nostre camere nazionali: *Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*, *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la tutela del paesaggio*, etc.

Alcuni vanno in una direzione e altri vanno nell'altra. Fin qui non sembrano esserci chissà quali contrasti; la pluralità dei concetti e delle intenzioni non fa altro che bene in un contesto democratico costruito sul voto dei cittadini.

Allorchè, però, finalmente si programma e si legifera, lo si fa spesso con una direzione talmente ambigua che far dubitare se quella legge sia fatta per il bene del paese o per il contrario.

Semberebbe scontato che un provvedimento serio, funzionale e democratico dovrebbe in tutti i casi includere le due le direzioni, tutela e riqualificazione. Ma se questo approccio è stato ormai ampiamente recepito in contesti regionali (ad esempio, a questo livello abbiamo degli ottimi provvedimenti di Governo del territorio) o provinciali, sembra non esserlo in ambito nazionale dove ancora facciamo molta fatica a capire in che direzione andare, cosa tutelare, cosa valorizzare e dove investire.

A fronte dell'assunzione ormai diffusa e condivisa che il consumo di suolo nel nostro paese costituisca ormai un grosso problema, sembra che noi italiani non sappiamo smettere di innalzare case, costruire capannoni, imbastire cantieri, scavare buche e stendere lunghe, lunghissime strade. Ma, dati alla mano, sembra anche che siamo dei pessimi venditori di case, perché la maggior parte di queste rimangono vuote e inutilizzate: in realtà l'offerta è ormai tanto clamorosamente sovrabbondante da mettere in crisi qualsiasi meccanismo di mercato.

14.1. La cancellazione del Belpaese

Il 26 marzo 2014 l'ISPRA (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*) che è un centro particolarmente attento al problema del suolo consumato: "Il sistema di monitoraggio ISPRA permette, attualmente, di ricostruire l'andamento del consumo di suolo in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi e mostra una crescita giornaliera del fenomeno che non sembra risentire dell'attuale congiuntura economica e continua a mantenersi intorno ai 70 ha al giorno, con oscillazioni marginali intorno a questo valore nel corso degli ultimi vent'anni. (ISPRA, 2014).

L'istituto organizza meeting periodici, mirati ad illustrare le dimensioni del problema, soprattutto nel nostro paese e a dimostrarne la crescente gravità, in termini di effetti ambientali e di vincoli alle politiche urbanistiche, nonché alle stesse prossime potenzialità di assetto sostenibile per l'economia.

Eppure, nella discussione comunque interessante e aggiornata promossa da ISPRA, corposa di dati e di statistiche riferiti all'attualità, sono mancati alcuni importanti rimandi a concetti chiave per l'interpretazione del fenomeno; che sembrano non riuscire ad inserirsi in modo sistematico all'interno di elaborazioni e dibattito sul consumo di suolo in Italia.

E' talora troppo debolmente menzionato, per esempio, il rapporto perverso che esiste tra il consumo di nuovo suolo, l'enorme patrimonio edilizio vuoto e il ragguardevole numero di famiglie in forte disagio abitativo.

Né si è citato il problema, ormai riconosciuto non solo dalle discipline territoriali, dell'inadeguatezza degli attuali confini amministrativi, riguardo alle modalità con cui i meccanismi della pianificazione trattano le nuove dinamiche di crescita urbana.

Il disegno di legge Del Rio, contenente le nuove disposizioni sulle Città Metropolitane, potrebbe segnare l'inizio di un percorso coerente sulla tematica. Anche se si potrebbe obiettare che - vista la abnorme diffusione urbana - l'Italia è ormai *tutta una grande Città Metropolitana* e che forse all'interno di una ormai indispensabile riforma urbanistica riguardante la totalità del territorio nazionale, si potrebbero inquadrare meglio anche i provvedimenti inerenti alcune grandi aree urbane.

Le stesse relazioni ISPRA hanno, peraltro, ben delineato l'immagine italiana del disastro:

Si tratta di un consumo di suolo pari a circa 8 mq al secondo che continua a coprire, ininterrottamente, notte e giorno, il nostro territorio con asfalto e cemento, edifici e capannoni, servizi e strade, a causa dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità, di infrastrutture, di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio, e con la conseguente perdita di aree aperte naturali o agricole.

I dati mostrano, a livello nazionale, un suolo ormai perso di che è passato dal 2,9% degli anni '50 al 7,3% del 2012, con un incremento di più di 4 punti percentuali. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai quasi 22.000 kmq del nostro territorio.

(ISPRA, 2014). E ancora:

Nel 2012, in 15 regioni viene superato il 5% di suolo consumato, con le percentuali più elevate in Lombardia e in Veneto (oltre il 10%) e in Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia dove troviamo valori compresi tra l'8 e il 10%.

Emergono alcune situazioni regionali e locali. Nella regione Marche, per esempio, stando a dati forniti dalla Coldiretti (recepiti sempre su base informativa ISPRA), *“il consumo di suolo interessa fin quasi il 10% del territorio regionale”, con una “media di 24 mq al minuto”.* In questa regione si stima che la cementificazione abbia portato una *“perdita di suolo naturale libero che tra il 2009 e il 2012 ha interessato 37 milioni di mq”,* e pensare che *“negli anni '50 questa perdita non arrivava al 4% del territorio totale”.*

Diverse sono peraltro le tipologie del consumo di suolo che bisogna considerare. Dai dati ISPRA emerge che le *“aree coperte da edifici costituiscono il 30% del totale del suolo consumato”,* mentre le *“infrastrutture di trasporto rappresentano ben il 47% del totale”,* infine *“le aree come parcheggi, piazzali, cantieri, discariche o aree estrattive, costituiscono il 14% del territorio consumato”* e il restante 9% equivalgono ad altre categorie.

E' ormai chiaro che la crescita dell'espansione urbana nel nostro paese non va di pari passo con la crescita demografica, tantomeno con quella economica; la nostra è una popolazione che cresce poco (se non grazie alla consistente fase migratoria che oggi stiamo vivendo) ma, sostiene l'ISPRA, i mq per ogni nuovo abitante sono ugualmente aumentati a ritmi vertiginosi, con pochi rallentamenti perfino negli ultimi anni di crisi: *“da 1.000 mq per ogni nuovo abitante negli anni '50 a quasi 8.000 mq degli anni '90”, a quasi 15.000 oggi.*

Il consumo di suolo avanza di pari passo con la perdita di grandi aree vocate all'agricoltura, in particolare nelle aree periurbane dove le politiche di trasformazione urbanistica sono andate verso fenomeni di trasformazione intensa. Ma non solo; anche gli spazi aperti di dimensioni contenute localizzati all'interno del perimetro delle aree urbane, spesso di valenza ecologica molto importante per la qualità dell'ambiente urbano, vengono sottoposti a forte pressione antropica.

E' facile comprendere che il consumo di suolo segue una semplice geografia di crescita, perseguendo la facilità di urbanizzazione come unico carattere distintivo. In pianura, soprattutto sulla costa, si costruisce di più, mentre la percentuale di urbanizzazione decresce con l'aumentare dell'altezza sul livello del mare.

Il consumo di suolo nelle fascia compresa entro i 10 km dalla costa (...) continua a crescere più velocemente rispetto al resto del territorio nazionale, passando dal 4% degli anni '50 al 10,5% nel 2012. (...) Tra gli anni '50 e il 2012 nelle aree a quota inferiore ai 300 m, in quelle fino a 600 m e in quelle oltre i 600 m, il consumo di suolo è aumentato rispettivamente di circa 7, 3 e 1 punti percentuali, a fronte di un aumento medio a livello nazionale di 4 punti. (ISPRA, 2014).

A queste argomentazioni vanno aggiunti i dati della ricerca del gruppo *Ecoplanum* (Bernardino Romano ed altri; vedi Cap. 7 del presente rapporto) che, misurando il suolo consumato dall'ingombro sulla CTR delle diverse Regioni, dimostrano che la superficie urbanizzata attuale interessa ormai più di 70000 kmq, pari a oltre il 20% dell'intera superficie territoriale nazionale.

14.2. La debolezza delle politiche europee

Gli orientamenti comunitari riguardo la problematica del consumo di suolo sono deboli e non forniscono indirizzi cogenti per le strategie nazionali e regionali.

La Commissione Europea aveva partecipato ad un precedente colloquio italiano sul tema: nel febbraio del 2013 ISPRA aveva organizzato il convegno dal nome *Il consumo di suolo: lo stato, le cause e gli impatti*. Il rappresentante della Commissione Europea, Luca Marmo, responsabile del Settore Suolo della DG Territorio UE, ha presentato, in quella sede, il testo sugli *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, dove tra le altre cose, vengono riportati diversi dati, molto interessanti, riguardo l'occupazione e l'impermeabilizzazione del suolo nell'UE. Tali dati però sono basati principalmente su censimenti di inizio decennio e si fermano al 2006, con evidente obsolescenza dei quadri prospettati.

L'intervento dello stesso Marmo all'ultimo convegno ISPRA, tenta di aggiornare gli stessi *Orientamenti*, confermando invece così - senza alcuna svolta interpretativa - l'enorme ritardo che l'Unione Europea non ha colmato in merito alle analisi, alle politiche e agli indirizzi utili per un deciso contrasto al consumo di nuovo suolo.

Anche se gli Stati membri dell'Unione, in forme sempre diverse, hanno ognuno una propria politica di gestione, controllo e organizzazione dei processi di urbanizzazione e di artificializzazione del suolo, manca infatti una strategia comune che renda possibile un monitoraggio generale funzionale alle dimensioni del problema, e che realizzi politiche comuni utili ad un efficace contrasto delle pessime tendenze in atto in fatto di crescita urbano-edilizia. Senza contare che molte azioni, comunitarie come nazionali, si limitano spesso alla pura declaratoria.

14.3. L'allegria edilizia: iperproduzione e sprechi enormi

Anche il presente esecutivo non sembra voler assumere le condizioni reali ed aggiornate del mercato edilizio: perché, altrimenti, parlare ancora, a distanza di anni, di necessità di adeguamento del *Piano Casa* di Berlusconi ? Perché, fondamentalmente, è uno dei pochissimi provvedimenti promulgati a livello nazionale negli ultimi anni in materia edilizia e in parte urbanistica.

La filosofia di quel *Piano Casa* - e di possibili suoi aggiornamenti - dimostra bene ciò che in Italia si intende per sviluppo del territorio e per crescita economica: unicamente il costruire o ampliare case.

Salvatore Settis nel suo libro *Paesaggio, Costituzione e cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile* pubblicato nel 2010, spiega molto bene il complesso iter burocratico che ha accompagnato la nascita e la morte del *Piano Casa*.

Il Governo Berlusconi, attraverso il D. L. 112 del 25/06/2008 convertito poi nella L. 133 del 06/08/2008 (il decreto per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività), lanciò un *Piano nazionale di edilizia abitativa* chiamato riassuntivamente *Piano Casa*. Con questo provvedimento, in poche parole, venne previsto un *incremento del patrimonio abitativo da realizzarsi con capitali pubblici o privati, destinato a offrire una prima casa ad alcune categorie svantaggiate*. Si trattò, in fondo, di un piano di *social housing* che altro non fece se non riproporre il *Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica* approvato dal Governo Prodi (il quale stanziava 550 milioni, poi bloccati da Berlusconi) con il decreto collegato alla finanziaria 2008 (D. L. 159/2007, poi convertito nella L. 222/2007), seguito da un decreto applicativo interministeriale il 28/12/2007.

Il 06/03/2009 Berlusconi annunciò l'imminente approvazione del *Piano casa* (dichiarò che il provvedimento avrebbe dovuto essere presentato il 13 marzo), ma nella bozza ufficiale presentata il 20 marzo sotto il nome *Piano casa* ci fu qualcosa di diametralmente opposto alle aspettative: *zero capitali pubblici, zero social housing e norma concepita solo per chi ha la casa e i soldi per*

ampliarla. L'idea di base di questo *Piano Casa* fu, soprattutto, quella di semplificare le regole in deroga alle disposizioni legislative, agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

La bozza destò preoccupazioni, anche perché l'urbanistica è una delle materie concorrenti tra Stato e Regioni; il 31/03/2009 quindi, venne convocata (alla convocazione venne allegata una bozza di decreto legge, di fatto una seconda versione del *Piano casa* che continuava la disastrosa semplificazione del primo) d'urgenza in seduta straordinaria, per il giorno dopo, la Conferenza unificata Stato-Regioni, *in pratica si stipulò un'intesa tra governo e Regioni (scavalcando il Parlamento) ratificata poi il primo aprile*.

L'intesa prevede l'emanazione da parte del governo, entro 10 giorni, di un decreto legge di *semplificazioni normative*, cui successivamente le Regioni (entro 3 mesi) avrebbero dovuto conformarsi (Sotgia,ed.,2010).

Il 6 aprile del 2009 irruppe il terremoto in Abruzzo, con le conseguenze che tutti sappiamo, e questo rese rischiosi e impopolari gli aspetti di entrambe le versioni del *Piano Casa*, il governo si bloccò e non riuscì ad emanare il decreto di semplificazioni, facendo saltare l'accordo con le Regioni. Queste, nessuna esclusa, legiferano ugualmente un *Piano Casa* del tutto personale, senza alcun quadro nazionale di indirizzo.

Riassumendo, dall'estate 2008 all'estate del 2009 il governo Berlusconi ha lanciato simultaneamente, sotto la stessa etichetta e nel più grande disordine, due ben diversi piani per la casa: un Piano di edilizia residenziale pubblica per chi la casa non ce l'ha, e un diversissimo Piano Casa, di fatto un condono preventivo a chi la casa ce l'ha già e vuole ingrandirla in deroga alle norme vigenti. (Settis S., 2010, *Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino)

Alla fine, come sappiamo, la rivoluzione promessa e promossa dal governo Berlusconi non si è avverata, la crisi morde ancora molto forte, l'edilizia è in decisa recessione, crescono le dimensioni enormi del patrimonio già prodotto mentre le compravendite degli immobili sono calate pesantemente.

Anche l'attuale governo Renzi ha presentato, dietro polemiche e proteste (soprattutto, ma non solo, per "*l'Art. 5 – Lotta all'occupazione abusiva di immobili - Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza ne' l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge*" (...)) un proprio decreto legge sulla casa, il n. 47 del 28/03/2014, *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*, ma trattando ancora il problema come confusa emergenza (come avviene ormai dagli anni '50), e, soprattutto senza considerare per nulla la necessità di accedere all'enorme patrimonio edificato e quasi totalmente inutilizzato.

14.4. La casa è un problema: un mare di stanze vuote e persistenza di domanda inevasa

Il contraltare dell'elevatissimo consumo di suolo discusso in precedenza è costituito dall'abnorme quota di volumi vuoti -non solo residenziali- che sono stati realizzati nelle città e nei paesi italiani. Anche se l'Istat ha ormai concluso l'elaborazione dei dati del censimento 2011 non si è ancora in grado di avere un quadro sistematizzato.

Siamo di fronte ad un patrimonio inutilizzato di svariati milioni di stanze e di oltre 5 miliardi di metri cubi per volumetrie. Peraltro i dati variano dalle stime *prudenziali fino al riduzionismo* della CGIL (alcuni milioni), alle proiezioni dei dati parziali ISTAT (oltre 15 milioni), a quelle degli

osservatori legati al Forum *Salviamo il Paesaggio* (circa 20 milioni). Tra qualche mese –elaborando i definitivi ISTAT- si dovrebbe essere in grado di chiudere il ballo di cifre.

Secondo la Fillea-Cgil, infatti, “*in Italia abbiamo oltre 2 milioni di abitazioni vuote, solo a Roma sono circa l’8% dell’intero patrimonio abitativo, 82.812 immobili*”. Tuttavia più che il dato appare già consistente e significativo l’ordine di grandezza.

Il numero di stanze per abitante è nel nostro paese tra i più elevati. Pur tuttavia l’accesso alla casa rimane un problema di non facile soluzione perlomeno per i giovani e per gli immigrati in ambiente urbano. Il paradosso è che le nostre città pur essendo – se si eccettuano i qualificati centri storici e qualche isola di buona edilizia degli anni ’50 e ’60 – un enorme ammasso di case più che uno spazio urbano non sono in grado di dare risposta alla domande di case a buon mercato (e non necessariamente a canone sociale). Troppo esiguo il patrimonio, assente qualsiasi disincentivo fiscale verso lo sfitto (...) Questo volume di case ondeggia tra essere fonte di una rendita integrativa che stabilizza il ceto medio italiano (aggravando le condizioni della quota contenuta, ma non irrilevante di popolazione urbana esclusa da questo patrimonio) e il farsi (sempre più) tesoro forziere di sempre più dubbia redditività (Lanzani A., Pasqui G., 2011).

Le dimensioni gigantesche del patrimonio vuoto e inutilizzato, mentre costituiscono un indubitabile quanto clamoroso fattore di spreco oltre che di degrado ambientale e deterritorializzazione, dovrebbero almeno soddisfare la totalità della domanda, in tutti i suoi comparti e fasce di reddito. Viceversa le dinamiche di un settore cresciuto non in risposta alla domanda sociale del bene prodotto, ma alle esigenze legate alla sua proiezione e traslazione nel comparto della speculazione finanziaria, prospettano oggi il mostruoso paradosso sociale e politico cui si assiste quotidianamente ormai in tutte le nostre città, indipendentemente dalle dimensioni e dalla collocazione territoriale.

A fronte del *mare di stanze vuote* esistono infatti quote di domanda sociale (ovviamente espressione dei redditi più bassi o dell’immigrazione forzata) inevasa. Moltissime case *senza abitanti* sono osservate e vanamente desiderate da una discreta quota di *senza casa*, in affitto o in proprietà (Sotgia,cit.).

A peggiorare un quadro già fortemente critico ci sono gli sfratti. Sostiene l’Unione Inquilini che sono 68.000 le famiglie che quest’anno (2013) vedranno recapitarsi uno sfratto: nove su dieci per morosità incolpevole: quando hanno sottoscritto il contratto avevano un lavoro, che ora non c’è più.

Le sentenze di sfratto a Roma sono 7.743, a Milano 4.942 e a Torino 3.492. Gli sfratti con la forza pubblica ogni anno sono circa 30.000: in pratica ogni giorno 140 famiglie rischiano di finire in mezzo ad una strada. In relazione al numero di abitanti con un canone di locazione, sono Prato, Lodi e Novara le *maglie nere* dello sfratto italiano. A Prato l’avviso di sfratto raggiunge una famiglia ogni 25, a Lodi una ogni 34 e a Novara una ogni 40. Tra il 2009 e il 2013 sono 265.000 le sentenze di sfratto emesse, 4 milioni di giovani tra i 25 e i 39 anni risiedono ancora nelle famiglie di origine; 4 milioni di stranieri vivono in affitto e l’80% di essi coabitano in condizioni di sovraffollamento.

14.5. Conclusioni

Il quadro prospettato in precedenza disegna il fallimento di politiche urbanistiche, edilizie e abitative dettate da una *governance* distorta e determinata spesso da interessi di tipo speculativo e privatistico, lontani dalla più parte delle soggettività sociali interessate.

Serve una svolta drastica nelle politiche, svolta che difficilmente può essere richiesta ad un quadro decisionale non diverso da quello che ha prodotto i disastri sociali e ambientali descritti sopra.

Un vero *Piano Casa* consisterebbe nel trovare gli strumenti, normativi, giuridici, programmatori e gestionali per accedere e rendere disponibile al soddisfacimento della domanda esistente il patrimonio vuoto o inutilizzato. Nella stessa logica i volumi non abitativi realizzati negli ultimi decenni -se non da abbattere per esigenza di difesa del suolo o di tutela eco paesaggistica- andrebbero destinati alle nuove realtà produttive, ancorchè spesso differenti e più ridotte rispetto alle funzioni originariamente previste. I contenitori del terziario non utilizzati andrebbero destinati a nuove funzioni socio-culturali e artistiche. Tutto ciò mentre urgono azioni di blocco dei consumi di suolo, in linea con i dettami dei più recenti piani paesaggistici

Bene, capito il problema è il momento di agire, attivandosi velocemente per salvare il salvabile e farlo nel modo migliore possibile. Vanno superate e finalmente concluse le discussioni inutili, figlie della vulgata politica e mediatica, di campagne elettorali che non finiscono mai. Vanno evitate le dichiarazioni fortemente esortative, che spesso hanno segnato il dibattito sul tema, con annunci e promesse pallide fatte al chiaror di luna; e con le anemiche richieste senza frutti di piccoli gruppi di potere clientelare, che scelgono da soli il loro confine di caccia.

Serve un lavoro comune, serve agire come comunità appoggiandosi su solide basi scientifico-culturali, servono competenti gruppi di lavoro sopra le parti che agiscano per il bene del paese. Servono i cittadini, gli abitanti e servono i tecnici sapienti, i laboratori territoriali che costituiscano massa critica e intelligente per pressare e talora sostituirsi ad un quadro istituzionale che, da solo, dimostra ampiamente e tutti i giorni di restare lontano dalla soluzione di questi problemi.

Riferimenti bibliografici

Berdini P., 2006, "La cancellazione della campagna romana", in Gibelli M.C., Salzano E., cit.

Bevilacqua P., 2011, *Il grande saccheggio*, Laterza, Bari.

Bottini F., 2006, "Nel cuore verde della Megalopoli padana", in Gibelli M.C., Salzano E., cit.

Commissione Europea (2012) *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Unione Europea.

Dente B., (2011), *Le decisioni di policy*, Mulino, Bologna

Ficorilli S., 2013, *Bilancio di suolo ed aree dismesse: strumenti e criticità normative*, in WWF (ed.), cit.

Filpa A., Lenzi S. La Magna, G., 2013, *La geografia dell'Italia da riutilizzare*, in WWF (ed.), cit.

Filpa A., Talia M., 2009, *Fondamenti di governo del territorio*, Carocci, Roma

Forum Nazionale Salviamo il Paesaggio ,2013, *Rapporto dalle indagini su consumo di suolo e patrimonio edilizio*, E-draft

Gallino L., 2013, *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Milano.

Gibelli M.C., Salzano E. (eds.), 2006, *No Sprawl*, Alinea, Firenze.

Giofrè V., 2013, "Nuovi cicli di vita: i paesaggi dello scarto", in WWF (ed.), cit.

ISPRA, 2014, *Il consumo di suolo in Italia. Edizione 2014*, elaborazione grafica ISPRA, Roma.

IUAV Daut, 2013, *Recycle Italy*, Ricerca PRIN, E-draft.

Lanzani A., 2003, *I Paesaggi Italiani*, Molteni, Roma.

Lanzani A., Pasqui G., 2011, *L'Italia al futuro*, Angeli, Milano.

-
- Magnaghi A., 2010, *Il Progetto Locale*, Bollati Boringhieri, Torino (2000).
- Marson A., 2001, *Barbra Zuchon Town*, Angeli, Milano.
- Paoletta A., 2013, “Riutilizziamo l’Italia: un grande progetto culturale e di partecipazione attiva”, in WWF (ed.), cit.
- Pieroni O., Ziparo A.(eds.), 2007, *Rete del Nuovo Municipio. Federalismo solidale e Autogoverno meridiano*, Intramoenia, Napoli
- Poli D. (ed.), 2011, “Il progetto territorialista”, in *Contesti*, n.2.
- Romano B., De Santis E., Zullo F., 2013, *Bilancio di suolo ed aree dismesse: strumenti e criticità urbanistiche*, in WWF (ed.), cit.
- Sernini M. (ed.), 1996, *Calabria*, in Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C., *ITATEN. Le forme del territorio nazionale*, Laterza, Roma.
- Sotgia A. (ed.), 2010, *Consumo di suolo zero*, Carta/Intramoenia, Napoli.
- Treu M.C., 2013, “Il futuro del dismesso e il futuro delle città”, in WWF (ed.), cit.
- Turri E., 2008, *La megalopoli padana*, Marsilio, Bologna.
- Vittadini M.R., 2013, “VAS e consumo di suolo”, in WWF (ed.), cit.
- WWF Italia (ed.), 2013, *Riutilizziamo l’Italia*, E-book.
- Ziparo A., 2005, *Interpretazioni del territorio e scenari di tutela e valorizzazione*, in Magnaghi A. (ed.), *La rappresentazione identitaria del territorio*, Alinea, Firenze.

Sitografia

<http://storia.camera.it/>

<http://www.senato.it/home>

<http://www.unioneinquilini.it/>

<http://www.linkiesta.it/>

<http://www.cgil.it/>

<http://www.ilfattoquotidiano.it/>

<http://www.culturaetecnica.it/>

<http://www.salvareilpaesaggio.it/>

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

di Maria Rosa Vittadini

Servono le Province? Sembra una domanda provocatoria nel momento in cui la riforma delle Province marcia rapida (ma non tanto) all'insegna della loro inutilità. Si potrebbe riformulare così la domanda: dopo la riforma, serviranno le Province? E a cosa serviranno?

In queste note si propone una riflessione sul tema delle Province dal punto di vista delle questioni che interessano *Riutilizziamo l'Italia*, ovvero l'arresto del consumo di suolo, la consegna al riuso delle trasformazioni future, la tutela del paesaggio e le regole per le sue trasformazioni.

Il punto di partenza obbligato è la considerazione, rispetto a tali questioni, delle funzioni, degli strumenti e degli esiti delle Province esistenti. Fin troppo facile constatare, per quanto riguarda l'assetto del territorio, funzioni evanescenti ed esiti deludenti. Ma occorre anche riconoscere che non dappertutto è così, e che le ragioni non dappertutto sono le stesse.

15.1. Una occasione mancata: la riforma del Titolo V della Costituzione

La riforma del Titolo V della Costituzione, all'inizio degli anni Duemila¹, ha confermato le Province come livello di governo costitutivo della Repubblica. In base all'art. 19 del DL 18 agosto 2000, n. 267 *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, che attua l'art. 114 della Costituzione, spettano alla Provincia molte fondamentali funzioni amministrative che riguardano direttamente il territorio, l'ambiente e il paesaggio.

Secondo quel testo sono compiti della Provincia:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

¹ Art. 19 del DL 18 agosto 2000, n. 267

-
- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

L'importanza di tali funzioni per il rinnovamento ormai ineludibile delle politiche insediative ed ambientali è del tutto evidente. Molta parte del contrasto al cambiamento climatico e delle politiche di mitigazione e adattamento si giocano in una dimensione di area vasta, ovvero governando difesa del suolo, risorse idriche ed energetiche, servizi eco-sistemici, mobilità e trasporti. E d'altro canto il concetto di *metabolismo urbano* lega indissolubilmente la città con il territorio da cui trae risorse e a cui riconsegna gli scarti dei processi di produzione e di consumo.

Non sono mancati, tra le Province, tentativi più coraggiosi di altri di contenere il consumo di suolo fissando limiti, di stabilire misure efficaci di governo locale delle acque, di implementare reti ecologiche o di mettere in atto serie politiche di riduzione dell'inquinamento. Ma nel complesso si è trattato di provvedimenti singoli, frammentari, incapaci di dare un'impronta al governo del territorio. Anzi l'azione delle Province come enti intermedi finalizzati a valorizzare le vocazioni locali e a procedere verso prospettive di sostenibilità si è avvitata in un evidente, progressivo, omogeneo processo di perdita di autorevolezza e di significato.

Uno snodo fondamentale per la situazione attuale va senz'altro riconosciuto proprio nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. L'azzeramento dei rapporti gerarchici tra i livelli di governo e l'introduzione, peraltro positiva, del principio comunitario di sussidiarietà sembravano richiedere sia una profonda riconsiderazione dell'autonomia del governo comunale sia il formale riconoscimento dei problemi governabili adeguatamente solo a livello sovra-comunale. Problemi da mettere finalmente in capo ad un livello di governo in grado di affrontarli con i poteri, le risorse e gli strumenti necessari. Può anche darsi che le Province, con il loro disegno territoriale ereditato da logiche antiche, non fossero il livello di governo più adatto ad affrontare i nuovi compiti. Tuttavia nessun tentativo fu fatto allora per adeguare lo strumento ai problemi.

Se si eccettua la formazione di un notevole numero di nuove Province, nate per assecondare ambizioni politiche piuttosto che per logiche territoriali, nessuna riflessione strutturale fu avanzata sulla adeguatezza della loro configurazione territoriale, sugli strumenti programmatici e le risorse umane e finanziarie per la loro operatività.

Fu sicuramente una occasione mancata, tanto più che molti di quei problemi sovra comunali erano noti da decenni: basti pensare ai trasporti, per i quali ancor oggi non si è arrivati ad un efficace governo di area vasta, mentre i Piani Urbani della Mobilità (PUM) affidati al comune principale hanno suscitato più diffidenze che convergenze tra i comuni interessati. Certo la Provincia ha esercitato funzioni sul trasporto pubblico extraurbano e su alcune componenti della viabilità. Ma appunto funzioni limitate, parziali, di supporto burocratico piuttosto che di indirizzo strategico.

Altre funzioni di evidente significato sovra comunale non sono state neppure identificate: ad esempio la questione delle acque, dove i Piani di Gestione distrettuali, e prima di loro i Piani di bacino, sono distanti anni luce dalla realtà locale e dalle amministrazioni che pure dovrebbero attuarli. La elaborazione e l'attuazione di quei Piani avrebbe avuto bisogno di una sistematica intermediazione locale di livello sovracomunale, capace di tener conto dei caratteri, delle specificità e anche delle aspirazioni dei diversi territori. Come del resto ha tentato di fare l'Autorità di Bacino del Po appunto ricorrendo alle Province: un esperimento interessante rimasto tuttavia senza seguito.

Se si analizzano le leggi regionali per il governo del territorio di quei primi anni duemila emerge con evidenza che la vera novità della evoluzione concettuale dall'urbanistica al governo del territorio riguardava proprio le questioni dell'area vasta e il riconoscimento delle inscindibili connessioni tra aree urbane, territorio aperto, risorse naturali e paesaggio.

Si può anzi affermare che il passaggio dall'urbanistica al governo del territorio si giocasse proprio sulla multiscalarità e sulla multiattorialità delle politiche necessarie: che si trattasse di trasporti, di acqua, di inquinamento, di rifiuti, di ecosistemi. La Provincia poteva essere il perno tra le diverse scale territoriali, l'ambito privilegiato per l'elaborazione delle nuove politiche di tutela e di uso sostenibile delle risorse, la sede sistematica del coordinamento dei diversi poteri coinvolti, il luogo della partecipazione e del rafforzamento delle identità locali.

Solo per inciso serve ricordare che il rinnovamento istituzionale di quegli anni si è accompagnato con il profondo rinnovamento degli strumenti di pianificazione territoriale e con l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica dei Piani e dei Programmi (VAS). Proprio la VAS intesa come strumento di garanzia della coerenza tra piani generali e piani settoriali nonché tra piani di diverso livello sembrava lo strumento adatto per tener insieme i molti attori e i molti strumenti programmatici necessari al governo del territorio.

Non è andata così. La sussidiarietà si è tradotta, per il caso italiano, in un irragionevole decentramento, i Comuni sono stati caricati di crescenti responsabilità, lasciati soli nell'affrontare le difficili sfide del cambiamento e in parallelo privati di risorse. Le Province, comprese tra la centralizzazione di funzioni a livello regionale e la tendenziale anarchia di un governo comunale sempre più dipendente dall'iniziativa privata hanno progressivamente sviluppato compiti e atteggiamenti burocratici piuttosto che strategici e hanno finito per identificarsi come livello di governo residuale, buone al più per far transitare, verso l'entrata o verso l'uscita, carriere politiche ben poco rappresentative delle collettività territoriali.

Oggi è opinione largamente diffusa che non sia necessario dolersi più che tanto se la nuova riforma nasce all'insegna del ridimensionamento del loro ruolo nel processo democratico di governo del territorio. E anche la VAS, applicata malvolentieri e resa inutile dalla evanescenza dei piani, non ha rafforzato la capacità dell'insieme dei governi locali di orientare le trasformazioni in senso ambientalmente e socialmente sostenibile.

L'inadeguatezza del sistema e il distacco degli amministrati dai loro amministratori non è mai stata così evidente.

15.2. La nuova riforma delle Province: solo un inizio

Oggi la Legge 7 aprile 2014 n. 56 mette in pista un nuovo processo di riforma delle Province. Si tratta dell'avvio di un processo che avrà futuri sviluppi²: la legge stabilisce infatti il funzionamento delle Province in attesa di una ulteriore Riforma del Titolo V della Costituzione.³ Sembra dunque rilevante, ai fini di un movimento d'idee come *Riutilizziamo l'Italia*, comprendere i rischi e le opportunità offerte dalla riforma e dai suoi possibili sviluppi rispetto ad un governo del territorio considerato come *bene comune* e basato sul contenimento del consumo di suolo, sulla rigenerazione urbana, sull'uso sostenibile delle risorse naturali e sulla valorizzazione del paesaggio.

² Già oggi la Legge 56/2014 è stata modificata nelle regole e nelle scadenze dalla Legge 89/2014 e dal DL 90/2014.

³ E' appena il caso di ricordare che il Governo Monti nel 2012 aveva approvato un D Lgs di riforma delle Province che ne riduceva il numero (da 86 a 51) e le trasformava in Enti elettivi di II grado. La Corte Costituzionale ha invalidato quel decreto non tanto sul merito delle norme quanto sullo strumento normativo utilizzato: la modifica delle circoscrizioni provinciali richiede una modifica della Costituzione da implementare nelle forme previste dalla Costituzione medesima.

Allo stato delle cose la riforma tratta tre componenti diverse: l'istituzione delle città metropolitane (attesa da decenni), la riforma degli Enti di area vasta (ovvero le Province non sede di aree metropolitane) e l'Unione di Comuni attraverso la fusione di Comuni esistenti. Dal momento che le città metropolitane coincidono esattamente, almeno in questa prima fase, con la Provincia omonima non occorre attendere il complesso ridisegno dei perimetri del nuovo livello di governo che, in passato, ha di molto complicato la loro istituzione. E anche della riduzione del numero delle Province non metropolitane e della modifica delle loro circoscrizioni la legge non fa cenno. Sia le città metropolitane che le Province ridefinite nei loro compiti dovrebbero entrare in funzione il 1° Gennaio 2015.

L'attenzione prevalente si è concentrata, ad oggi, sulle città metropolitane, che costituiscono senza dubbio l'innovazione di maggiore rilievo. Ma ai fini di queste note sembra importante occuparsi anche dell'altra faccia della medaglia: come si modificano e quale ruolo dovranno esercitare le *nuove* Province?

In attesa della ulteriore riforma del Titolo V della Costituzione il funzionamento dei nuovi governi sembra oscillare lungo un periglioso sentiero sospeso tra il cambiar tutto e il non cambiar nulla: le città metropolitane ereditano compiti, strutture, risorse umane e finanziarie, ma dovranno preventivamente definire, negli Statuti, i contenuti, i rapporti con i comuni che ne fanno parte e le regole del governo metropolitano. Per le altre Province tutto continuerà sostanzialmente come prima con gli stessi mezzi e le stesse competenze. Quello che cambia radicalmente sono gli organi del governo e le modalità di elezione dei loro componenti.

15.3. Rappresentanza e funzioni fondamentali

Ai fini del nostro ragionamento vale la pena di soffermarsi su due questioni rilevanti: la rappresentanza e le competenze.

La città metropolitana verrà governata da un Sindaco metropolitano che coincide con il sindaco del capoluogo, da un Consiglio metropolitano di dimensione variabile con la dimensione demografica e da una Conferenza metropolitana. Gli organi della Provincia saranno il Presidente, il Consiglio provinciale e una Assemblea dei sindaci. Nessuno di costoro verrà eletto direttamente dagli abitanti nelle aree da loro governate, ma saranno eletti dai sindaci e dai consiglieri in carica nell'ambito dei sindaci e dei consiglieri dei comuni interessati⁴.

La grandissima parte dei 151 commi che formano l'unico articolo della Legge 56/2014 si occupano delle regole per tale elezione e per fare in modo che l'elezione rappresenti in modo equilibrato il numero dei comuni e il peso della loro consistenza demografica. Tutte le cariche saranno esercitate a titolo gratuito e le eventuali riorganizzazioni di uffici e di competenze dovranno comunque avvenire *senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*⁵.

⁴ Per le città metropolitane sarà in futuro possibile anche l'elezione diretta a suffragio universale, ma solo dopo una complessa riorganizzazione del capoluogo in ambiti comunali di minor dimensione e la emanazione da parte dello Stato della relativa legge elettorale. I tempi saranno lunghi.

⁵ Da queste regole deriva principalmente la sperata riduzione dei costi che qualcuno quantifica in 800 milioni di euro/anno e qualcun altro, più prudentemente, quantifica il 500 milioni di euro/anno. Ne varrà la pena?

La preoccupazione di garantire la rappresentanza territoriale è ben comprensibile. Molta parte delle esperienze di governo sovra comunale, a partire dalla indimenticata vicenda del PIM⁶, sono miseramente fallite per la diffidenza e l'ostilità dei comuni minori verso il comune capoluogo. Ma nella riforma attuale a quelle preoccupazioni se ne aggiungono altre. Il fatto che il governo dell'area vasta, che si tratti di area metropolitana e di area provinciale fa poca differenza, sia formato direttamente ed esclusivamente da rappresentanti dei governi comunali migliora o peggiora la sua capacità di assumere funzioni di guida su questioni spesso scomode, come ad esempio il consumo di suolo o la tutela del paesaggio? La mancanza di conflitto spingerà verso una più coerente integrazione tra politiche comunali e politiche di area vasta o le politiche di area vasta troveranno insormontabili barriere negli interessi comunali così fortemente rappresentati? Con quale autorevolezza un sindaco potrà resistere alle pressioni locali, spesso fortissime, in nome di strategie sovra comunali avendo come sponda sé stesso mutato di cappello?

La conquista di una reale dimensione di governo di area vasta, culturale prima ancora che amministrativa, sembra tutta da iniziare e non sarà certo facile. Anche la totale gratuità delle funzioni esercitate non contribuisce a fugare le preoccupazioni: come potrà un sindaco, il cui tempo è in genere totalmente assorbito dalla sua funzione, esercitarne anche un'altra assai impegnativa senza aiuti (costosi) e senza qualche regola che renda possibile la doppia presenza?

A fronte di queste considerazioni è facile osservare che nella situazione pregressa - quella con l'elezione diretta del Presidente e dei Consiglieri provinciali - la cultura amministrativa di area vasta non aveva fatto grandi passi avanti, soprattutto dal punto di vista della sua capacità di rappresentare davvero interessi della collettività più generali di quelli comunali e di porre condizioni efficaci ed efficaci controlli per la loro integrazione nelle politiche comunali. Allo stato delle cose più che cogliere i rischi evidenti della nuova situazione sembra dunque necessario adoperarsi attivamente nei molti spazi di definizione delle regole ancora aperti: dalla elaborazione degli Statuti delle Città metropolitane al concreto esercizio delle competenze, all'interno delle quali possono aprirsi prospettive di miglioramento dell'efficacia dei nuovi governi nelle desiderate prospettive di rinnovamento.

15.4. Funzioni fondamentali vecchie e nuove

Le competenze dei nuovi livelli di governo aprono infatti prospettive interessanti. Le funzioni fondamentali della Città metropolitana, che il comma 44 della Legge 56/2014 definisce come segue, pongono in essere inedite possibilità:

a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;

b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;

c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può

⁶ Piano Intercomunale Milanese: il primo tentativo di governo metropolitano italiano

esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;

d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;

e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);

f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Due innovazioni funzionali meritano di essere sottolineate: il governo metropolitano opererà attraverso Piani strategici e Piani territoriali anche fissando obiettivi e vincoli al loro raggiungimento da parte dei Comuni, ed inoltre si occuperà della strutturazione e integrazione a sistema dei servizi pubblici di ambito metropolitano, viabilità e trasporti in primo luogo.

Sono funzioni davvero determinanti: potrebbe derivarne quella strutturazione del governo del territorio, ad oggi in Italia sostanzialmente elusa, che in tutta la comunità sottende l'introduzione della VAS. Ovvero una riforma del processo decisionale che parte dalla definizione condivisa degli obiettivi e attraverso gli strumenti della pianificazione, della partecipazione e della valutazione ne attua e ne monitora nel tempo il raggiungimento.

La formulazione della norma non è sufficiente ad indicare una esplicita volontà di procedere in questa direzione, soprattutto data la totale mancanza di riferimenti al tema delle risorse ambientali e della sostenibilità, ma la possibilità certamente sussiste.

Assai meno innovative risultano invece le funzioni fondamentali delle nuove Province comprese nelle Regioni a statuto ordinario, elencate come segue dal comma 85 della Legge 56/2014:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

e) gestione dell'edilizia scolastica;

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Non ci si discosta, come è evidente, dalle attuali funzioni (labili) e dai servizi, invece sicuramente utili, prestati alla collettività. Tuttavia è difficile comprendere perché le innovazioni introdotte per la città metropolitana in materia di rapporti tra Ente di area vasta e Comuni non possano essere utili, con i debiti aggiustamenti, anche per il consolidamento del governo sovra-comunale. Soprattutto riguardo ai temi della tutela del territorio agricolo e dei servizi eco sistemici che più difficilmente i comuni sono in grado di integrare nei loro strumenti programmatici.

E' ben vero che il processo di riforma è solo all'inizio e la norma delinea un complesso procedimento per il riordino delle funzioni cui lo Stato e le Regioni dovranno provvedere sulla base della individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio, della efficacia

nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e della sussistenza di riconosciute esigenze unitarie. Ovvero proprio sulla base di quella accezione del principio di sussidiarietà così clamorosamente disattesa nella prima riforma del Titolo V della Costituzione. C'è dunque spazio per futuri miglioramenti.

In definitiva le prospettive aperte dalla riforma delle Province, seppure molto problematiche e non del tutto rassicuranti, aprono qualche possibilità di evoluzione positiva che occorrerebbe cogliere partecipando attivamente alla definizione degli Statuti delle città metropolitane e alla ridefinizione delle funzioni provinciali.

Una prima occasione potrebbe derivare dalla costruzione delle osservazioni al DDL di riforma urbanistica presentato dal Ministro Lupi, nel quale alla pianificazione di area vasta, quella delle Province, è dedicata una sola riga, tanto per riconoscere che esiste. Mentre tutto il resto dei 21 articoli del DDL è invece dedicato a ridefinire i rapporti, nella pianificazione urbanistica, tra amministrazioni comunali e privati a sistematico vantaggio di questi ultimi.

Il DDL Lupi, infatti, dopo aver teorizzato il territorio come bene comune indivisibile e il suolo come base biologica e funzionale della vita è tutto finalizzato ad ampliare le possibilità di iniziativa dei privati nella definizione dei piani urbanistici, ad ampliare l'ambito delle pratiche perequative, a consolidare l'inedito istituto del *diritto edificatorio* con la previsione dell'obbligo di compensazione qualora le previsioni di Piano dovessero essere modificate, alla abolizione del DM 1444/68 per affidare di volta in volta alla amministrazione comunale la definizione degli standard urbanistici delle singole aree.

Il senso è molto chiaro e si pone in diretta continuazione con le modalità di sviluppo urbano fin qui perseguite e con gli irragionevoli tassi di consumo di suolo agricolo registrati dal Rapporto Ispra 2014⁷. Anzi con qualche ulteriore spinta alla nuova edificazione.

Esattamente il contrario delle necessità di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana che dovrebbero collegare strutturalmente in un medesimo disegno di sostenibilità il livello di governo urbano e il livello di governo dell'area vasta.

⁷ Cfr ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*, edizione 2014; cfr. anche il Cap. 8 del presente Rapporto

CAP. 16. RECUPERO E GREEN ECONOMY

di Domenico Marino, Guido Signorino e Pietro Stilo

16.1. Coordinate di fondo

Il concetto di “suolo non urbanizzato” (che comprende quello “agricolo” e quello “destinato alla naturalità diffusa”), apre una prospettiva nuova di tutela e di riutilizzo. Considerare il consumo di suolo tra le linee fondamentali per l’assetto del territorio significa porre la questione centrale del recupero e della valorizzazione di quello non utilizzato o sottoutilizzato.

Questo contesto apre tutta una serie di opportunità per una green economy che non si limiti semplicemente a salvaguardare il patrimonio, ma che possa inserirsi in maniera efficiente nei processi di sviluppo locale. Scopo di questo capitolo sarà pertanto quello di capire come green economy e recupero possano contribuire ad avviare processi di sviluppo locale.

La gestione dello spazio urbano deve recuperare il ruolo fondativo di alcune categorie che potremmo definire a “contenuto etico”. Troppo spesso quando si parla di gestione dello spazio urbano si fa riferimento ad una tecnica, confondendo l’aspetto più banalmente operativo con il livello più alto che ha una valenza programmatica e regolatoria. Un principio a cui si deve ispirare la gestione dello spazio urbano per tornare ad essere la giusta disciplina per il governo del territorio è quello dell’equità che può essere declinato sia in senso spaziale e territoriale, sia in senso temporale ed intergenerazionale.

Obiettivo, quindi, delle politiche urbane deve essere quello di assicurare il maggior livello possibile di equità spaziale e territoriale, temporale e intergenerazionale intervenendo per correggere gli squilibri. Questo obiettivo deve poi essere ricompreso e declinato in un progetto più complessivo di sviluppo urbano che miri a preservare le risorse, massimizzando nel contempo le possibilità di sviluppo del territorio.

Negli ultimi anni con l’acutizzarsi del problema ecologico, l’ambiente naturale ha cominciato ad essere visto nella veste di risorsa scarsa; inoltre il livello del degrado ambientale ha reso chiaro come sarebbe stato impossibile continuare su una strada che avrebbe condotto al disastro ecologico e che era quindi giunto il momento di pensare uno sviluppo compatibile con le esigenze ambientali.

Il modo di concepire l’ambiente, che è quello che più ci interessa, è dettato soprattutto dall’esigenza, avvertita dallo studioso dello sviluppo economico, di tornare a dare la giusta considerazione a fenomeni non strettamente economici ma ugualmente rilevanti quando si tratta di analizzare i mutamenti generali della società.

Accanto quindi al concetto di ambiente come risorsa scarsa e come bene “deteriorabile”, si avverte dunque la necessità di considerare l’ambiente nella veste principale di “contenitore” unico dei fenomeni economici.

Il concetto di ambiente di cui si parla tende ad essere il più ampio e comprensivo possibile; comprende cioè le istituzioni sociali, politiche ed economiche, i caratteri naturali e quindi la conformazione territoriale, il capitale “umano”, la cultura e le tradizioni delle diverse popolazioni.

Il ripensamento del processo di sviluppo urbano che porti la città a crescere negli spazi vuoti, nelle aree abbandonate e sottoutilizzate, che miri a sostituire la nuova costruzione con il recupero dell’esistente è un processo obbligato, se vogliamo lasciare alle generazioni future opportunità di

fruizione del territorio e della città pari alle nostre. Il secolo scorso è stato il secolo che, soprattutto in Europa, è stato contraddistinto da uno sforzo di urbanizzazione smisurato che ha consumato tutto lo spazio disponibile, portando le città a allargarsi a dismisura verso la campagna, preferendo la costruzione di nuovi quartieri residenziali al risanamento dei quartieri degradati. Questa politica miope che ha portato ad uno smisurato consumo di suolo ed ad una espansione caotica delle città è stata sostenuta dall'apparente convenienza economica di breve periodo della nuova costruzione rispetto al recupero dell'esistente.

I dati del consumo di suolo per l'Italia segnalano la tendenza ad un inesorabile aumento. La tabella seguente evidenzia il trend dell'ultimo mezzo secolo.

Tab.16.1 Stima del suolo consumato a livello nazionale, per anno. Fonte: ISPRA, 2014

	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2009	2012
Suolo consumato (%)	2,9%	5,4%	5,9%	6,1%	6,8%	7,0%	7,3%
Intervallo di confidenza della stima al 95%	±0,2%	±0,2%	±0,2%	±0,2%	±0,3%	±0,4%	±0,4%
Suolo consumato (km²)	8.700	16.220	17.750	18.260	20.350	21.170	21.890

Parlare del recupero del patrimonio edilizio e del riuso delle aree dismesse e sottoutilizzate come priorità delle politiche urbane è invece una maniera lungimirante per affrontare il problema del riequilibrio urbano e della sostenibilità territoriale e per garantire opportunità di sviluppo economico di lungo periodo per quel territorio.

16.2. La spesa per il recupero e il riuso

Ciò che in primo luogo va detto è che nel lungo periodo la spesa necessaria al recupero alla trasformazione delle aree dismesse è un investimento che si ripaga sia in termini di minori costi sociali, ma anche in termini di risultato economico per un'impresa che voglia gestire questa opera di risanamento.

Lo sprawl rappresenta la naturale dinamica evolutiva di una città che si sviluppa in mancanza di regole. Lo spazio disponibile viene totalmente urbanizzato perché si cerca di massimizzare i vantaggi che derivano dall'urbanizzazione. Ma superato un certo livello di urbanizzazione le economie di urbanizzazione diventano inferiori alle diseconomie e l'eccesso di urbanizzazione produce segni negativi nel benessere sociale. Un uso del suolo sostenibile non solo non è un lacciolo per lo sviluppo, ma diventa, anzi, uno strumento che può assicurare benessere e sviluppo anche alle generazioni future. I comuni troppo spesso scambiano il beneficio immediato che deriva alle finanze comunali dagli oneri di urbanizzazione con il benessere sociale del territorio. Ogni comune dovrebbe avere il coraggio di fissare un limite superiore alla crescita del patrimonio urbanizzato attraverso una politica di uso del suolo sostenibile e promuovendo e incentivando in tutte le forme possibili il riuso delle aree dismesse o sotto utilizzate e il recupero del patrimonio edilizio esistente. Si porrebbero, così, le basi non solo per una città più vivibile, ma anche più ricca.

Fino a pochi anni fa le politiche che miravano a bloccare il consumo di suolo prestavano il fianco alla critica di essere politiche che confliggevano con le possibilità di sviluppo di un territorio. Questa critica era sbagliata già allora, ma diviene priva di ogni significato oggi. Infatti l'idea di

“città creativa” e le sue realizzazioni concrete hanno dimostrato come il recupero dell’esistente, la salvaguardia del patrimonio architettonico ed ambientale, l’enfasi sulle tradizioni locali, sulla cultura e sulla storia possono essere uno straordinario volano di sviluppo. Santa Fè nel Nuovo Messico e Bilbao in Spagna sono due degli esempi di successo di città creative. L’Italia si trova nella favorevole condizione di poter trasformare in città creative la maggior parte dei suoi centri urbani ed è questa la sfida che dobbiamo affrontare e vincere nei prossimi anni. Dobbiamo riuscire a progettare un recupero urbano e un riuso del territorio che valorizzi il contenuto creativo dei luoghi creando un binomio virtuoso fra tecnologia e cultura e facendo crescere azioni di sovrapposizione virtuosa, fra sviluppo urbano, tecnologia e cultura. Otterremo così il duplice effetto di aumentare il valore di lascito del territorio alle generazioni future e di aumentare il benessere sociale per questa generazione.

I piani di recupero sono ancora pochi e la maggior parte di questi sono spesso dettati dall’emergenza. Manca ancora una vera cultura del riuso e del riutilizzo. Per i comuni le urbanizzazioni sono un modo per sopperire alla riduzione dei trasferimenti statali e sono spesso un modo per far quadrare i bilanci. Gli amministratori locali hanno un orizzonte decisionale molto ristretto, che si sta via via riducendo al momento dell’approvazione del bilancio annuale. E’ ovvio che tra il recupero e il riuso che costano nel breve periodo, anche se danno benefici di lungo periodo molto superiori e l’urbanizzazione di nuove aree che da benefici immediati, anche se produce maggiori costi, non solo sociali, nel lungo periodo preferiscono la seconda opzione. Per questo le campagne di sensibilizzazione sono necessarie, perché solo se vi sarà un apprezzamento sociale di politiche di riuso del territorio queste potranno cominciare ad entrare nella prassi delle amministrazioni locali. E le generazioni future ci ringrazieranno per questo.

16.3. Criteri decisionali per i comuni nel processo di scelta fra urbanizzazione recupero e riuso

Ogni metodo di valutazione deve essere correlato in maniera diretta con la natura intrinseca del problema che deve essere affrontato. Ogni problema di decisione o di scelta ha, infatti, le sue specifiche caratteristiche, che devono necessariamente incluse nella procedura di valutazione. Ogni tipo di problema richiede quindi una metodologia specifica, poiché non esiste un metodo che possa essere considerato come universalmente valido.

Il problema di valutare e di selezionare gli investimenti pubblici è di estremo interesse anche alla luce della sempre minore disponibilità dei bilanci pubblici per finanziare gli investimenti. La teoria economica dedica a questi aspetti molta attenzione, anche con diversi approcci.

Ovviamente il problema della selezione degli investimenti non si porrebbe se si avessero a disposizione delle risorse infinite. La scarsità delle risorse pone un problema di costi/opportunità. Investire per la realizzazione di un progetto o di un opera pubblica toglie necessariamente la possibilità di realizzare altre iniziative. Se la scelta deve essere fatta fra una molteplicità di progetti allora la selezione diventa più complessa perché il mix degli investimenti diventa un altro aspetto da valutare.

Il decisore politico è poi un altro elemento di questo complesso processo decisionale, nel senso che il processo di selezione e di valutazione degli investimenti non è neutrale rispetto al decisore, anzi le convinzioni e le inclinazioni politiche del decisore, congiunte alle situazioni contingenti possono determinare una scelta piuttosto che un'altra.

Anche il ciclo elettorale può essere un elemento fondamentale nel processo decisionale e può determinare il risultato della scelta.

Ciò significa che nel processo decisionale coesistono diversi obiettivi che possono determinare il risultato finale.

Un elemento di semplificazione potrebbe essere determinato dal fatto che i diversi obiettivi potrebbero essere non confliggenti, in questo caso il processo decisionale si semplifica e i metodi tradizionali di valutazione possono essere utilizzati con buoni risultati.

Se viceversa gli obiettivi sono confliggenti occorrono dei processi decisionali di natura diversa. Generalmente il processo di decisione è complesso e multidimensionale e necessita di strumenti adeguati

Per definire la corretta l'allocazione delle risorse finanziarie fra urbanizzazione recupero e riuso del territorio occorre strutturare un processo di valutazione che tenga conto non solo degli aspetti monetari, ma anche quelli non monetari e che abbia una prospettiva intergenerazionale.

Per quanto riguarda la valutazione, si ipotizza di poter utilizzare una griglia fra obiettivi di policy, variabili decisionali e obiettivi di risultato:

Obiettivi di Policy	Variabili decisionali	Obiettivi di risultato
Aspetti di natura economico-finanziaria	Gettito Equilibri finanziari ed economici	Aumento del Gettito comunale Diminuzione degli oneri a carico dell'Amministrazione locale per opere di urbanizzazione
Equità spaziale	Indici di perifericità Indicatori di esclusione	Riequilibrio territoriale
Sviluppo locale	Ricchezza Benessere sociale Capitale umano	Aumento Occupazione Aumento dei benefici sociali netti Aumento del Reddito Nascita nuove Imprese
Benefici non monetari	Creazione e natura dei posti di lavoro Inserimento e reinserimento di soggetti a rischio di esclusione sociale Impatti e pressioni sull'ambiente e sul territorio	Aumento Occupazione Aumento dei benefici sociali netti Maggiore Sostenibilità
Effetto di moltiplicazione e di attivazione	Creazione di reti Incentivazione spin-off Economie di network	Attivazione di un indotto Nascita nuove imprese
Equità intertemporale	Quantità di risorse non rinnovabili consumate	Opportunità generazioni future

Il processo decisionale dei Comuni si ferma normalmente solo alla prima riga. Un processo decisionale completo è multi-obiettivo, dovendo tenere conto di tutti questi aspetti, e il risultato di questo complesso processo solo in casi veramente rari è quello di legato alla nuova urbanizzazione.

Viene fuori, quindi, una discrasia forte fra la prassi consolidata dei policy makers locali (nuova urbanizzazione) e quello che dovrebbe esser l'optimum dal punto di vista sociale (riuso e/o riutilizzo del territorio e del patrimonio edilizio).

Si può correggere questa discrasia solo se si fa comprendere ai policy makers locali che investire nel riuso e nel riutilizzo è la strategia più conveniente nel lungo periodo non solo dal punto di vista della sostenibilità, ma anche del gettito.

16.4. Strumenti innovativi di sostegno economico-finanziario: azionariato e crowdfunding

E' utile riportare un brano di Keynes che dimostra l'attenzione già data a questo problema in tempi non sospetti:

“La stessa regola autodistruttiva di calcolo finanziario governa ogni aspetto della vita. Distruggiamo le campagne perché le bellezze naturali non hanno valore economico. Probabilmente saremmo capaci di fermare il sole e le stelle perché non ci danno alcun dividendo. Londra è una delle città più ricche della storia della civiltà, ma essa non si può permettere programmi ambiziosi, alla portata dei propri cittadini, perché essi non rendono. Se fossi oggi al potere cercherei subito di dotare le nostre principali città di tutto ciò che è connesso all'arte e alla civiltà al più alto livello raggiungibile da ciascun cittadino, convinto che sarei stato in grado di affrontare le spese di tutto ciò a cui darei vita, sarei inoltre convinto che il denaro così speso non solo sarebbe più opportuno di ogni sussidio di disoccupazione, ma renderebbe inutile tale sussidio. Perché con quanto abbiamo speso in sussidi per la disoccupazione dalla fine della guerra avremmo potuto rendere le nostre città le più grandi opere dell'uomo sulla faccia della terra”. (J.M.Keynes, National Self-sufficiency, 1933)

La crisi economico finanziaria iniziata nel 2008 e che continua ancora oggi con la conseguente recessione economica ha fatto emergere o riemergere alcune forme di microfinanza altrimenti considerate di nicchia. Tra queste forme di economia e finanza troviamo il microcredito, il crowdfunding e l'azionariato popolare.

Azionariato Popolare e Crowdfunding sono due forme evolute di finanza popolare. Il decreto Crescita 2.0 è sensibile a questa forma di finanziamento delle imprese, tanto da inserire la possibilità che nello start up di imprese innovative possano anche trovare spazio queste forme di finanziamento.

Accanto a questo si sta sviluppando il credito di prossimità che è l'ultimo strumento in ordine di tempo ad essere apparso sul mercato con lo scopo di costituire all'interno delle reti di imprese o delle reti di protezione sociale un sistema semplice ed agevole di accesso al credito.

Il MEC della Fondazione di Comunità di Messina è uno dei primi esempi di credito di Prossimità attuato all'interno del Distretto Sociale Evoluto

Il crowdfunding ha una funzionalità molto semplice anche e grazie soprattutto ai moderni mezzi di comunicazione e diffusione, la rete internet in primo luogo. Il sistema è semplicissimo; basta creare una piattaforma online dove si pubblicizza un progetto e se il “crowd” cioè il popolo della rete lo riterrà valido esso verrà finanziato e quindi potrà essere realizzato dal suo ideatore. Lo si utilizza ad esempio nel campo artistico e della cultura in generale, lo si utilizza nel settore delle imprese in particolare delle start-up, lo si utilizza nel campo della green economy e dell'innovazione in generale. Alcuni esempi che potremmo riportare di crowdfunding molto importanti sono: la campagna elettorale di Obama negli Stati Uniti d'America finanziata in parte grazie agli aiuti dei suoi elettori-sostenitori, la campagna di acquisto “Tutti Mecenati” del Museo del Louvre per l'acquisto di importanti opere d'arte o la costruzione di un ponte pedonale a Rotterdam.

L'azionariato popolare è invece una forma estesa di proprietà di una società o azienda. Un metodo che - ad esempio nel mondo del calcio - offre la possibilità ai tifosi, siano essi studenti, casalinghe impiegati di diventare azionisti della propria squadra del cuore con un contributo anche di piccola entità, facendo sì che in questo modo la squadra diventi proprietà diffusa anziché di una ristretta cerchia di investitori istituzionali. Ovviamente nel concreto il campo decisionale si restringe con la

nomina di comitati dirigenziali e di gestione che portano le loro decisioni all'attenzione e approvazione da parte dell'assemblea dei soci; all'estero (Spagna, Germania e Gran Bretagna) ha da tempo avuto successo questo tipo di politica. E' un fenomeno che in Italia ha coinvolto non solo progetti nel mondo del calcio e dello sport in generale, ma ad esempio anche progetti per la riqualificazione e il rilancio agrituristico di casolari agricoli in Toscana, attraverso il lancio di una campagna di investimento per il rilancio del turismo e della valorizzazione di quelle che sono le caratteristiche peculiari del luogo, rispettando l'ambiente attraverso un sistema di approvvigionamento energetico fotovoltaico ed eolico curato da architetti americani e ingegneri tedeschi.

Altri esempi possono essere la creazione di cooperative in numerosi settori, quale il fotovoltaico, l'artigianato, l'agricoltura, anche il settore bancario attraverso la creazione di banche etiche di credito cooperativo. Quindi progetti di varia natura per lo più caratterizzati dal concetto di sostenibilità economica ed ambientale, progetti che si tende a renderli quanto più estesi possibile, un concetto quello di diffusione che tende a coinvolgere quante più persone possibili non solo dal punto di vista finanziario (in un momento di restrizione del credito bancario conseguente alla recessione economico finanziaria che stiamo ancora in parte attraversando) ma anche e soprattutto per diffondere questa cultura in una fase di necessità economica ma anche e soprattutto di sostegno alle politiche di tutela ambientale.

Esistono, poi, delle forme di partecipazione sociale quali il crowdfunding e l'azionariato popolare che soprattutto nei piccoli centri potrebbero costituire il fulcro per l'avvio di processi di risanamento e l'avvio di piani di social housing. La possibilità infine anche per le imprese piccole e medie di mettere i cosiddetti minibond può essere uno strumento che può servire a finanziare programmi di questo genere.

Come si può evincere da questi esempi il crowdfunding, l'azionariato popolare e il Credito di prossimità possono essere delle forme innovative di Finanza Etica che possono essere utilizzate per finanziare progetti di recupero/riuso delle aree dismesse e/o sottoutilizzate e che per la loro natura sono anche segno di un'attivazione e di un coinvolgimento popolare negli obiettivi dei progetti.

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

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

di Bernardino Romano e Francesco Zullo

17.1. I temi ancora aperti

I dati esposti nel cap. 8 hanno evidenziato relazioni tra consumo di suolo e perdita di habitat e biodiversità. Zone geografiche italiane, come la Pianura Padana o la costa adriatica, già fortemente penalizzate in termini naturalistici, proseguono ancora lungo traiettorie trasformative che, seppur rallentate rispetto al passato, sono ancora incontrollate. La ricerca scientifica in corso, che usa strumenti di indagine e di statistica capaci di tracciare linee pregresse, ma anche gli scenari evolutivi del fenomeno, scopre un panorama impietoso sulla patologica carenza italiana di pianificazione e governo sostenibile del territorio. Il contenimento della conversione urbana del suolo è ormai, secondo canoni ampiamente condivisi nell'ambiente scientifico internazionale, una delle chiavi fondamentali per affrontare l'erosione della biodiversità (Sala et alii, 2000; Barnosky, 2012; Ellis & Ramankutty, 2008; European Commission, 2006; Ferroni, 2010).

La tutela della biodiversità in Italia è sostanzialmente affidata alle aree a regime speciale, come sono definibili le aree protette (AP) e i siti Natura 2000 (N2000), non essendo diffuse forme omologate di tutela estesa delle matrici, come potrebbero essere le Reti Ecologiche molto citate, ma ancora oggi ascrivibili ad una categoria più concettuale che progettuale.

La istituzione dei siti N2000 ha comportato indubbiamente una importante modificazione nella geografia della conservazione, rinforzando notevolmente il ruolo dei valori ecologici e naturalistici in un Paese dalla cultura collettiva tradizionalmente più preparata verso la comprensione dei valori culturali. I SIC da soli, con 4.530.400 ha, coprono quasi il 15% del territorio nazionale (Calvario, 2010; Maiorano *et alii*, 2007) e, dalla fine degli anni '90, hanno costituito di certo un fronte antagonista a molte pressioni trasformative latenti.

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

Attualmente le aree protette terrestri (AP) di istituzione nazionale e regionale ammontano a 3.163.590 ettari (Ministero dell'Ambiente, 2010), ma solo il 42% delle aree N2000 è compreso nelle AP. Questi valori danno l'idea della pervasività geografica del programma Natura 2000 che ha sottoposto a tutela poco meno di 2.600.000 ettari esterne ai territori dei parchi, quasi quindi raddoppiando la superficie naturale italiana già protetta nell'ultimo decennio del secolo scorso.

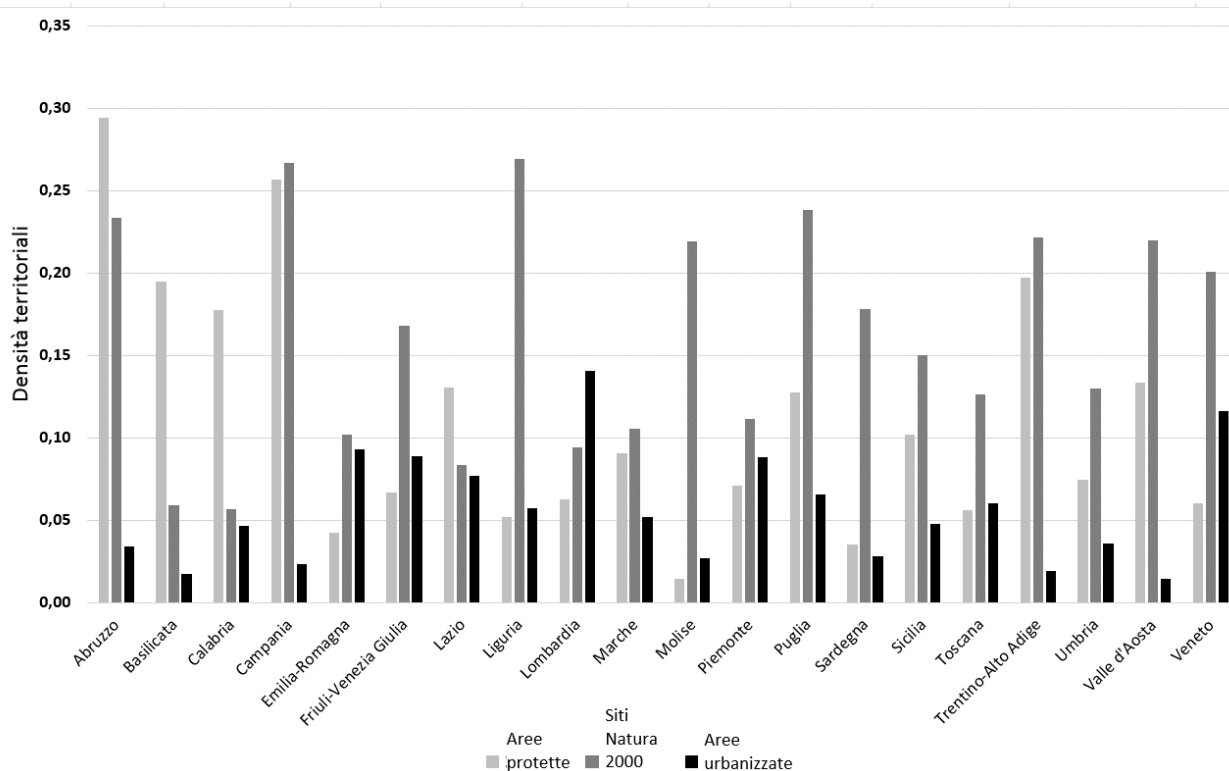
L'inviluppo dei siti N2000 (ZPS + SIC), con poco meno di 60.000 km², copre il 19% del territorio nazionale. Questo valore, pur elevato, pone l'Italia solo al decimo posto nell'Europa dei 27 dietro a Paesi come la Bulgaria e la Slovenia (con oltre il 34%) o la Grecia e l'Estonia con oltre un quarto del proprio territorio perimetrato come sito N2000. E' però anche vero che, in termini di valore assoluto delle superfici N2000, l'Italia è superata solo dalla Francia, dalla Polonia e dall'Estonia, e in ogni caso il nostro Paese fa parte del blocco dei sei (Francia, Svezia, Germania, Italia, Polonia ed Estonia) con più di 50.000 km² di siti N2000 istituiti (Tab. 17.1). Questo dato testimonia in forma inequivocabile come l'Italia, seppur largamente interessata da gravi fenomeni di degrado ambientale, di urbanizzazione diffusa (attualmente mediamente intorno al 7,5%) e di frammentazione degli ecosistemi, ancora mantenga una rilevante estensione di habitat naturali che emerge nel confronto europeo (Mucher *et alii*, 2009). Tutto ciò anche in presenza di una densità di popolazione (203 ab/km²) di poco inferiore solo alla Germania (228 ab/km²), ma decisamente più

alta di quella degli altri quattro Paesi considerati (Polonia 123 ab/km², Francia 102, Estonia 28, Svezia 20).

Tab. 17.1 Superfici nazionali coinvolte nel programma Natura 2000 aggiornate al 2010 (source: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/)

Country	National surface (kmq)	Nature 2000 terrestrial area (kmq)	Natura 2000 national rate (%)
United Kingdom	244.820	17683,22	0,07
Denmark	43093	3849,09	0,09
Latvia	64589	7304,53	0,11
Lithuania	65301	7879,07	0,12
France	549192	68789,94	0,13
Belgium	30528	3870,04	0,13
Malta	316	40,93	0,13
Ireland	70280	9122,4	0,13
Sweden	414864	57124,04	0,14
Netherlands	41526	5724,52	0,14
Czech Republic	78866	11072,12	0,14
Finland	338145	48757,52	0,14
Austria	83859	12324,19	0,15
Germany	357031	55060,92	0,15
Spain	45226	8036,87	0,18
Romania	238391	42653,97	0,18
Luxembourg	2597	471,34	0,18
Italy	301333	57736,45	0,19
Poland	312685	60781,74	0,19
Portugal	91990	19202,45	0,21
Hungary	93030	19938,72	0,21
Greece	131940	35804	0,27
Estonia	504782	137316,84	0,27
Cyprus	5736	1627,35	0,28
Slovakia	48845	14141,07	0,29
Bulgaria	110.910	37634,08	0,34
Slovenia	20273	7202,98	0,36
Total EU	4.290.148	751150,39	0,18

Fig. 17.1. Densità attuale di aree protette, siti natura 2000 e aree urbanizzate nelle regioni italiane



La Fig. 17.1. mostra come i due tipi di aree tutelate, AP e N2000, si articolano nelle regioni italiane. Solo in due regioni (la Campania e l'Abruzzo) le AP superano un quarto della superficie totale, mentre la stessa soglia riferita ai siti N2000 viene superata solo in Liguria e Campania.

Non si evidenzia una correlazione significativa tra densità di aree di tutela e densità di urbanizzazione, però sempre la Fig. 17.1 mostra come queste densità siano molto diversamente articolate nelle varie regioni. Se la Lombardia è l'unico territorio italiano nel quale la superficie urbanizzata supera di gran lunga quella soggetta a tutela, una notevole prossimità tra queste grandezze si rileva anche in Emilia Romagna, nel Lazio e in Piemonte.

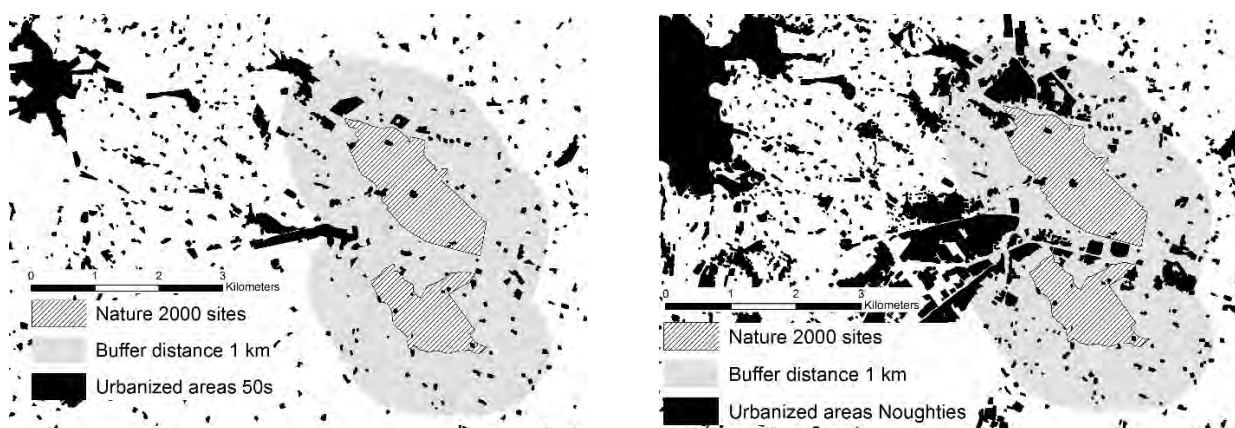
Sia le AP che i siti N2000 intervengono in forma massiccia sulle quote altimetriche medio-alte, a certificare come le residualità naturalistiche del Paese siano ormai concentrate in queste zone morfologicamente più marginali. Quasi un terzo della superficie delle AP italiane intercetta le fasce altimetriche tra i 1000 e i 1800 m s.l.m., ma anche N2000 si attesta al 25% in questa fascia.

Sull'arco alpino le AP hanno oltre la metà della superficie a quote superiori ai 2000 m, mentre meno del 10% a quote basse. Anche nel caso delle aree N2000 è molto alta la frazione che incide sulle alte quote (42%), però c'è una maggiore attenzione per gli habitat di fondovalle con un 15% di area N2000 collocato in queste zone.

La maggiore capacità di leggere le valenze ecologiche da parte del programma N2000 emerge ancora nelle fasce di pianura e collina, tra il livello del mare e i 600 m di quota. In queste zone i siti N2000, con quasi il 42% di copertura, esercitano una pressione molto maggiore delle AP che si fermano al 35% circa.

Ciò che accomuna le AP e i siti N2000 è il fatto di essere poco interessati dai fenomeni di urbanizzazione al loro interno. Attualmente nelle AP la densità di urbanizzazione media è inferiore all'1% (9‰), ed è sostanzialmente analoga anche in N2000. Però nel caso di queste ultime il dato più significativo riguarda le trasformazioni urbane nelle loro immediate adiacenze (Fig. 17.2): considerando un buffer di 1 km di larghezza intorno ai siti si registrava negli anni '50 una densità di urbanizzazione all'interno di queste fasce pari al 2,7% che è però salita oltre il 14% dopo il 2000. Anche se non risultano fisicamente alterati gli habitat interni ai siti N2000, l'urbanizzazione provoca disturbi di margine e soprattutto gravi conseguenze di frammentazione tra gli habitat stessi, riducendo o annullando le potenzialità della rete ecologica che il programma N2000 si prefiggeva di conseguire.

Fig. 17.2. Esempio di evoluzione delle aree urbanizzate negli spazi interstiziali tra due SIC dell'Italia centrale, con importante incremento della loro insularizzazione ecologica (fonte: Romano B., Zullo F. – in press)



L'ingresso nella cultura ambientale italiana dei principi di selezione degli habitat di interesse comunitario ha provocato negli ultimi 20 anni forme di disorientamento politico, tecnico e gestionale nelle tradizionali linee di approccio alla conservazione. Una causa è stato certamente l'equivoco di fondo insito nello stesso programma N2000: conseguire l'obiettivo della Rete Ecologica Europea mediante un insieme di aree isolate. Infatti i siti N2000 sono stati trattati il più delle volte, in sede progettuale e gestionale, come normali aree protette, anche se caratterizzate da preponderanti attributi ecosistemici rispetto ad altre categorie di valori.

Gli stessi piani di gestione non hanno sostanzialmente potuto incidere sulle trasformazioni a carico delle matrici territoriali circostanti, né più né meno come è accaduto per i piani delle aree protette convenzionali. A fronte di ciò si può certamente affermare che il programma N2000 abbia dato un rilevante contributo all'incremento geografico dei luoghi naturali da proteggere, integrando in forma importante la ancora lacunosa azione effettuata mediante i parchi e le riserve. Si è trattato di un quasi raddoppio dell'area tutelata a vario titolo, con oltre 6 milioni di ettari di inviluppo AP+N2000 (un po' più del doppio delle superfici urbanizzate).

In questo senso, indirettamente, la situazione della connettività ecologica nazionale è sicuramente migliorata: una recente ricerca (Romano & Zullo, 2012) dimostra come – in Italia - la distanza media da colmare con interventi di riconnessione spaziale per abbattere del 50% la frammentazione tra AP è di quasi 2 km, mentre questo stesso indice applicato agli inviluppi di AP e siti N2000 scende ad alcune centinaia di metri. La riduzione di queste distanze tra *core areas e stepping stones* ha certamente migliorato la funzione della rete ecologica effettiva per alcune specie terrestri anche di grande importanza conservazionistica (come i grandi mammiferi). Resta però il fatto che questo sistema (la rete ecologica) non è in Italia formalmente riconosciuto, né giuridicamente definito e tantomeno pianificato se non in due soli casi regionali: l'Umbria e la Lombardia.

Gli strumenti di pianificazione che si incrociano su queste aree e sui territori che le contengono e le connettono sono molti: i piani dei parchi, i piani di gestione dei siti N2000, i piani paesaggistici regionali, i piani regolatori comunali. Solo di recente, e ancora senza una normativa nazionale organica dedicata allo scopo, si assiste ad alcuni spontanei tentativi di unificazione degli obiettivi e, almeno, di non contraddizione tra le varie regole destinate a scopi in parte uguali, ma in parte diversi (conservazione della biodiversità e degli habitat, mantenimento dei paesaggi storici, valorizzazione dei beni culturali).

Secondo le opinioni di molti la rete ecologica (Gambino, 2001; Battisti, 2003) potrebbe rappresentare un modello risolutivo per classificare i valori e integrare le regole, evitando approcci troppo specializzati e applicando invece le tecniche tipiche della biologia della conservazione e della *connectivity conservation* unitamente a quelle della ordinaria pianificazione urbanistica e infrastrutturale (Gambino & Romano, 2004). Questo messaggio fatica ancora molto ad inserirsi nelle politiche ordinarie di governo del territorio, anche se molti segnali fanno capire che nell'arco del prossimo decennio la cultura nazionale potrebbe registrare una importante maturazione in questa direzione, soprattutto seguendo il concetto, in veloce affermazione, dei servizi ecosistemici (Santolini *et alii*, 2010).

Riprendendo le aree focus già utilizzate, si deve registrare ad esempio come in Pianura Padana (PP) la presenza di molteplici barriere ai flussi biotici frammenta la continuità ecologica e probabilmente contraddistingue la PP come una vera e propria frattura biogeografica verso la biodiversità peninsulare. Si deve ricordare che in un famoso studio della metà degli anni '70 sulla distribuzione faunistica alla scala nazionale (Pavan, 1981), la PP appariva come la più vasta zona italiana in cui nessuna delle 22 specie censite di mammiferi di interesse conservazionistico risultava presente. Le uniche iniziative rivolte ad affrontare tale problema sono stati alcuni progetti di rete ecologica molto

localizzati geograficamente, gestiti separatamente dalle singole regioni e con limitati effetti strategici (LIFE ECONET - LIFE99 ENV/UK/000177).

L'insieme di AP e siti N2000 nella Pianura Padana è esteso per circa 373.392 ha, che corrisponde al 7%, cioè meno della metà delle attuali superfici urbanizzate (che coprono il 15,6%). Le parti urbanizzate sono aumentate molto anche nelle zone tutelate: c'erano 4.300 ha dentro le AP-N2000 negli anni '50 (1,1%), ma la superficie è triplicata nel 2000 (13.200 ha, pari al 3,5%) che è oltretutto oltre tre volte la media corrispondente calcolata su scala nazionale. Ciò è da attribuire al fatto che AP e siti N2000 in pianura sono molto più esposti all'azione trasformativa di quanto non accada per la maggioranza delle zone protette italiane che sono collocate in zone montane e si autoprotettono dalla urbanizzazione per difficoltà oggettive morfologiche e climatiche.

Il fenomeno più eclatante riguarda però le fasce di prossimità delle zone tutelate: entro 1 km dai perimetri di queste ultime l'urbanizzato è passato dai 33.000 ha degli anni '50 (4,5%) ai 115.300 ha negli anni post 2000 (16% della superficie del buffer, ma il 14% dell'urbanizzato totale), quindi anche in questo caso, come è accaduto ugualmente all'interno delle zone tutelate, quasi quadruplicandosi.

Ciò ha comportato sicuramente un incremento della insularizzazione delle aree naturali residuali rispetto alla matrice, riducendo la funzionalità ecosistemica e le potenzialità delle reti ecologiche. Se è poi vero che queste ultime si snodano preferibilmente lungo le fasce ripariali, va precisato che entro un buffer di 500 m dai corsi d'acqua della Pianura Padana l'urbanizzato attuale è più che triplicato dagli anni '50 e, con oltre 130.000 ha, rappresenta il 16% del totale nella PP.

Si deve notare che fenomeni del tipo descritto interessano anche aree morfologicamente molto più aspre che non la PP. Nelle Alpi italiane le superfici urbanizzate si estendono per i due quinti di quelle protette a vario titolo e il 25% degli oltre 2500 km² di urbanizzato oggi rilevabile sull'arco montuoso è collocato nelle fasce di immediata adiacenza delle aree protette stesse (AP+N2000).

Riferimenti bibliografici

Barnosky, A.D., Hadly, E.A., Bascompte J., Berlow E.L., Brown J.H., Fortelius M., Getz W.M., Harte J., Hastings A., Marquet P.A., Martinez N.D., Mooers A., Roopnarine P., Vermeij G., Williams J.W., Gillespie R., Kitzes J., Marshall C., Matzke N., Mindell D.P., Revilla E., Smith A.B., 2012. Approaching a state shift in Earth's biosphere, in *Nature* 486:52–58 (07 June 2012) doi:10.1038/nature11018.

Battisti C., 2003. Habitat fragmentation, fauna and ecological network planning: Toward a theoretical conceptual framework, in *Italian Journal of Zoology*, 70: 241-247.

Calvario E., 2010. *La rete Natura 2000 nel governo del territorio*. In: Romano B. Ferroni F., Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche, pp. 57-68. Ministero dell'Istruzione, della Università e della Ricerca, Roma, F. Angeli Ed..

Ellis, C.E., and Ramankutty N., 2008. Putting people in the map: anthropogenic biomes of the world. *Frontier in Ecology and the Environment*, 6.

European Commission, 2006. *Urban sprawl in Europe, The ignored challenge*. Directorate general Joint Research Center, Copenhagen.

Ferroni F., 2010. *Biodiversità e governo del territorio nelle strategie e politiche internazionali, nazionali e regionali*. In: Ferroni F., Romano B. (Eds.), Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche. La conservazione della natura nel governo del territorio. WWF Italia, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Cogeestre: 34-51.

Gambino R., 2001. *Reti ecologiche per il territorio europeo*. Centro Studi V. Giacomini, 2001. Uomini e Parchi oggi. Reti ecologiche. Quaderni di Gargnano: 139-144.

Gambino R., Romano B., 2004, *Territorial strategies and environmental continuity in mountain systems, the case of the Apennines* (Italy), in: Harmon D., Worboys G. (Eds), *Managing Mountain Protected Areas: challenges and responses for the 21st Century*, IUCN, Andromeda Ed.

Maiorano L., Falcucci A., Garton E.O., Boitani L., 2007. Contribution of the Nature 2000 Network to Biodiversity Conservation in Italy. *Conservation Biology*, 21(6):1433-1444.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, 2010. Decreto 27 aprile 2010, Approvazione dello schema aggiornato relativo al VI Elenco ufficiale delle Aree Protette.

Mücher C.A., Hennekens S.M., Bunce R.G.H., Schaminée J.H.J., Schaepman M. E., 2009. Modelling the spatial distribution of Natura 2000 habitats across Europe. *Landscape and Urban Planning*, 92(2):148-159

Pavan M., 1981. *Risultati del censimento di 22 specie di Mammiferi nel territorio italiano*. CNR, [AQ/1/142-164], 9-17, Roma.

Romano B., Zullo F., 2012. *Landscape fragmentation in Italy. Indices implementation to support territorial policies*. In Campagna M et al. (eds) *Planning Support Tools: Policy analysis, Implementation and Evaluation*, Franco Angeli Ed., Milano, p 399-414

Romano B., Zullo F., *Protected Areas, Natura 2000 Sites and Landscape, Divergent policies on converging values*. In: Gambino R., Peano A. (Eds.), *Towards an alliance between nature policies and landscape policies, An innovative research program*. Springer (*in press*).

Sala, E.O., Chapin, F. S., Armesto, J.J., Berlow, E., Bloomfield, J., Dirzo, R., Huber-Sanwald, E., Huenneke, L.F., Jackson, R.B., Kinzig, A., Leemans, R., Lodge, D.M., Mooney, H.A., Oesterheld, M., Poff, N.L., Sykes, M.T., Walker, B.H., Walker, M., and Wall, D.H., 2000. Global Biodiversity Scenarios for the Year 2100, in *Science*, 287,5459., 1770 – 1774.

Santolini R., Scolozzi R., Cataldi M.A., Zaccarelli N., 2010. Il valore economico dei servizi ecosistemici in Italia dal 1990 al 2000: indicazioni per strategie di sostenibilità o vulnerabilità, in *Valutazione Ambientale*, 17.