



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Riutilizziamo l'Italia. Report 2013**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Riutilizziamo l'Italia. Report 2013 / Filpa A.; Lenzi S.; Ziparo A.; et Al.. - ELETTRONICO. - (2013), pp. 1-274.

*Availability:*

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/881124> of the repository was last updated on

*Publisher:*

WWF Italia

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)



# Riutilizziamo l'Italia

Report 2013

Dal *censimento* del dismesso scaturisce un patrimonio di idee per il futuro del Belpaese

## **Hanno contribuito alla redazione del Rapporto Riutilizziamo l'Italia 2013:**

### *Per il WWF*

Stefano Ficorilli (Ufficio Legislativo WWF Italia)  
Giovanni La Magna (Assistente regionale WWF Campania)  
Stefano Lenzi (Responsabile Relazioni Istituzionali WWF Italia)  
Adriano Paoletta (Direttore Generale WWF Italia e Università di Reggio Calabria)  
Chiara Pirovano (Coordinatrice “Riutilizziamo l'Italia” WWF Italia)  
Fulco Pratesi (Presidente Onorario WWF Italia)  
Carlo Scoccianti (WWF Toscana)

### *Per la Rete Docenti:*

Immacolata Aprenda (Università di Napoli)  
Paolo Berdini (Università di Roma Tor Vergata)  
Francesca Calace (Politecnico di Bari)  
Giovanni Caudò (Università Roma Tre)  
Alessandro Dal Piaz (Università di Napoli)  
Andrea Filpa (Università Roma Tre)  
Enrico Fontanari (IUAV)  
Wladimiro Gasparri (Università di Firenze)  
Francesca Geremia (Università Roma Tre)  
Isabella Inti (Politecnico di Milano)  
Manlio Marchetta (Università di Firenze)  
Domenico Marino (Università di Reggio Calabria)  
Daniela Mello (Università di Napoli)  
Guido Montanari (Università di Torino)  
Gianfranco Neri (Università di Reggio Calabria)  
Simone Ombuen (Università Roma Tre)  
Carolina Pacchi (Politecnico di Milano)  
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)  
Michele Zampilli (Università Roma Tre)  
Alberto Ziparo (Università di Firenze)

### *Hanno inoltre fornito contributi:*

Carlo Angelastro  
Giulia Cantaluppi  
Daniela Cricià  
Elena de Santis  
Tiffany Geti  
Vincenzo Gioffrè  
Andrea Graglia  
Luca Lo Muzio Lezza  
Consuelo Nava  
Laura Zampaglione  
Francesco Zullo

## **Il Rapporto è stato curato da Andrea Filpa e da Stefano Lenzi.**

Hanno contribuito alla cura editoriale Lorenzo Barbieri, Renata Giavara e Valeria Pellegrini.

WWF Italia, Ottobre 2013 – ISBN 978 – 88 -906629 – 3 - 5

La foto di copertina rappresenta la Fornace Penna (Scicli, RG), uno dei casi di dismesso segnalati nel censimento “Riutilizziamo l'Italia” (per gentile concessione di Pippo Palazzolo, [www.lealidiermes.net](http://www.lealidiermes.net)).

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>1</b>
<b>di Fulco Pratesi</b> .....	
<b>NOTA DEI CURATORI</b> .....	<b>3</b>
<b>di Andrea Filpa e Stefano Lenzi</b> .....	
<b>PARTE PRIMA: IL CENSIMENTO WWF ED I TEMI EMERGENTI DEL DIBATTITO NAZIONALE</b> .....	<b>5</b>
<b>CAP. 1. RIUTILIZZIAMO L'ITALIA: UN GRANDE PROGETTO CULTURALE E DI PARTECIPAZIONE ATTIVA</b> .....	<b>7</b>
<b>di Adriano Paolella</b> .....	
<i>1.1. Lo sfruttamento del territorio</i> .....	<i>7</i>
<i>1.2. Il problema del recupero</i> .....	<i>7</i>
<i>1.3. Economia e fantasia</i> .....	<i>8</i>
<i>1.4. Il ruolo delle comunità</i> .....	<i>9</i>
<i>1.5. La Campagna RiutilizziAmo l'Italia</i> .....	<i>10</i>
<i>1.6. Il ruolo del WWF</i> .....	<i>12</i>
<b>CAP. 2. LA GEOGRAFIA DELL'ITALIA DA RIUTILIZZARE</b> .....	<b>13</b>
<b>di Andrea Filpa, Stefano Lenzi, Giovanni La Magna</b> .....	
<i>2.1. Il censimento del WWF; sintetici dati quantitativi</i> .....	<i>13</i>
<i>2.2. Particolarità e rilevanza del censimento del WWF</i> .....	<i>15</i>
<i>2.3. In Italia si abbandona di tutto e dovunque, ma la richiesta di riuso è altrettanto consistente</i> .....	<i>17</i>
<i>2.4. L'abbandono; diversità delle motivazioni, diversità dei percorsi di recupero</i> .....	<i>23</i>
<b>CAP. 3. BILANCIO DI SUOLO E AREE DISMESSE: STRUMENTI E CRITICITÀ NORMATIVE</b> .....	<b>29</b>
<b>di Stefano Ficorilli</b> .....	
<i>3.1. Esigenza di una nuova legge sul Governo del territorio</i> .....	<i>29</i>
<i>3.2. Fiscalità urbanistica</i> .....	<i>31</i>
<i>3.3. Le potenzialità della pianificazione paesaggistica</i> .....	<i>32</i>
<b>CAP. 4. BILANCIO DI SUOLO E AREE DISMESSE: STRUMENTI E CRITICITÀ URBANISTICHE</b> .....	<b>39</b>
<b>di Bernardino Romano, Elena De Santis, Francesco Zullo</b> .....	
<b>CAP. 5. VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E CONSUMO DI SUOLO</b> ....	<b>45</b>
<b>di Maria Rosa Vittadini</b> .....	
<i>5.1. Piano casa e densificazione</i> .....	<i>45</i>
<i>5.2. VAS e consumo di suolo: due deludenti politiche</i> .....	<i>47</i>
<i>5.3. Nuove leggi per nuovi piani?</i> .....	<i>48</i>

<b>CAP. 6. ANALISI COSTI-BENEFICI DEL RIUSO .....</b>	<b>51</b>
<b>di Domenico Marino e Guido Signorino .....</b>	<b>51</b>
6.1. <i>Crescita economica, esternalità e risorse non rinnovabili: una survey .....</i>	51
6.2. <i>L'approccio neoclassico .....</i>	51
6.3. <i>L'approccio ecologico evolutivo. ....</i>	53
6.4. <i>Il problema della valutazione e della selezione degli investimenti pubblici .....</i>	54
6.5. <i>L'analisi Multicriteriale: generalità .....</i>	55
6.6. <i>Un'analisi Costi benefici dell'urbanizzazione e del riuso del territorio .....</i>	56
 <b>PARTE SECONDA: IL RIUSO COME RIGENERAZIONE ECOLOGICA E PAESAGGISTICA.....</b>	<b>63</b>
 <b>CAP. 7. PUGLIA. IL RIUSO COME OPPORTUNITÀ DI RIQUALIFICAZIONE DEL PAESAGGIO</b>	
<b>di Francesca Calace, Carlo Angelastro, Luca Lo Muzio Lezza.....</b>	<b>65</b>
7.1. <i>La dismissione e il paesaggio della periferia.....</i>	66
7.2. <i>Le politiche regionali per la rigenerazione: una visione di prospettiva.....</i>	68
7.3. <i>La nuova Pianificazione paesaggistica .....</i>	72
7.4. <i>Dismissione e riqualificazione del paesaggio nell'area centrale barese.....</i>	76
 <b>CAP. 8. PAESAGGI E TERRITORI REGIONALI: TRASFORMAZIONI E POTENZIALITÀ DEL RECUPERO .....</b>	<b>81</b>
<b>di Alberto Ziparo .....</b>	<b>81</b>
8.1. <i>Inquadramento metodologico.....</i>	81
8.2. <i>Oltre i cluster di spot di aree interessate.....</i>	81
8.3. <i>La caratterizzazione territorialista dei nuovi piani paesaggistici in Puglia, Calabria e Sicilia .....</i>	82
8.4. <i>Il recupero delle aree individuate negli scenari di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio.....</i>	84
8.5. <i>Il ruolo dei laboratori territoriali per l'affermazione delle aree di recupero negli scenari di riqualificazione .....</i>	84
 <b>CAP. 9. LO SPRAWL URBANO E LA CONTINUITÀ DELLA RETE ECOLOGICA.....</b>	<b>89</b>
<b>di Bernardino Romano .....</b>	<b>89</b>
9.1. <i>La difficile affermazione del paradigma della rete ecologica.....</i>	89
9.2. <i>Approcci di politica territoriale.....</i>	91
 <b>CAP. 10. COSTRUIRE NUOVI HABITAT CONTRO IL CONSUMO DI SUOLO: IL CASO DELLA PIANA FIORENTINA.....</b>	<b>99</b>
<b>di Carlo Scoccianti .....</b>	<b>99</b>
10.1. <i>La Piana Fiorentina: dalla situazione storica del territorio alle tendenze attuali della pianificazione.....</i>	99
10.2. <i>La nuova strategia di intervento.....</i>	101
10.3. <i>Il valore strategico di questo nuovo sistema di paesaggi naturali.....</i>	106
 <b>CAP. 11. CREDITO EDILIZIO E LA COMPENSAZIONE PAESAGGISTICA: LE AREE ASPIRAPOLVERE NEL REGOLAMENTO URBANISTICO DI SIENA .....</b>	<b>109</b>
<b>di Wladimiro Gasparri .....</b>	<b>109</b>

<b>PARTE TERZA: IL RIUSO E I NUOVI PARADIGMI DEL GOVERNO URBANO .....</b>	<b>115</b>
<b>CAP. 12. IL FUTURO DEL DISMESSO E IL FUTURO DELLE CITTÀ.....</b>	<b>117</b>
<b>di Maria Cristina Treu .....</b>	<b>.....</b>
12.1. <i>Verso una gestione del costruito integrata con una nuova visione della città e del territorio.....</i>	<i>117</i>
12.2. <i>I programmi di riqualificazione urbana .....</i>	<i>119</i>
12.3. <i>I programmi di riqualificazione urbanistica per lo sviluppo sostenibile territoriale.....</i>	<i>128</i>
<b>CAP. 13. IL PESO DELLA RENDITA NEL RIUSO DEL PATRIMONIO ESISTENTE .....</b>	<b>133</b>
<b>di Paolo Berdini.....</b>	<b>.....</b>
<b>CAP. 14. IL PATRIMONIO CULTURALE DISMESSO: I CENTRI STORICI E GLI EDIFICI DI VALORE STORICO ARCHITETTONICO.....</b>	<b>137</b>
<b>di Francesca Geremia e Michele Zampilli .....</b>	<b>.....</b>
14.1. <i>Il patrimonio culturale nel censimento di RiutilizziAmo l'Italia .....</i>	<i>137</i>
14.2. <i>I centri storici abbandonati: stato della questione ed esperienze di recupero.....</i>	<i>141</i>
14.3. <i>Criteri per il recupero.....</i>	<i>146</i>
<b>CAP. 15. DAL RIUSO DEL SUOLO A NUOVI PARADIGMI PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA: CICLI INTEGRATI, INFRASTRUTTURE, EFFICIENZA TERRITORIALE.....</b>	<b>151</b>
<b>di Simone Ombuen.....</b>	<b>.....</b>
15.1. <i>Introduzione .....</i>	<i>151</i>
15.2. <i>Alcuni caratteri specifici dei suoli e degli edifici censiti da RiutilizziAmo .....</i>	<i>153</i>
15.3. <i>Alcune proposte per la riconversione dei suoli .....</i>	<i>155</i>
15.4. <i>Questioni di economia e finanza.....</i>	<i>157</i>
15.5. <i>Dagli standard alle prestazioni .....</i>	<i>158</i>
15.6. <i>Efficienza territoriale.....</i>	<i>16060</i>
<b>CAP. 16. LA CITTÀ DELLA CONTRAZIONE.....</b>	<b>163</b>
<b>di Giovanni Caudo .....</b>	<b>.....</b>
<b>CAP. 17. LA DISMISSIONE DELLE AREE INDUSTRIALI DA FATTORE DI CRISI A OCCASIONE DI RIGENERAZIONE URBANA.....</b>	<b>167</b>
<b>di Michele Talia.....</b>	<b>.....</b>
17.1. <i>Come fermare una spirale recessiva .....</i>	<i>167</i>
17.2. <i>Il costo della dispersione insediativa.....</i>	<i>168</i>
17.3. <i>Verso l'affermazione di un nuovo paradigma insediativo.....</i>	<i>171</i>
<b>CAP. 18. QUANDO NELLE AREE DISMESSE È SCRITTO IL FUTURO DELLE CITTÀ: IL CASO DI NAPOLI .....</b>	<b>177</b>
<b>di Immacolata Apreda, Alessandro Dal Piaz, Daniela Mello.....</b>	<b>.....</b>
18.1. <i>I grandi impianti di base dismessi .....</i>	<i>177</i>
18.2. <i>Gli esiti del censimento WWF a Napoli.....</i>	<i>182</i>
18.3. <i>Micro azioni di riqualificazione urbana: una strada già tracciata.....</i>	<i>184</i>
18.4. <i>Note conclusive .....</i>	<i>186</i>

<b>CAP. 19. RIUSARE LE AREE INDUSTRIALI. IL CASO DI TORINO TRA MEMORIA E SPECULAZIONE.....</b>	<b>189</b>
<b>di Guido Montanari .....</b>	<b>.....</b>
19.1. <i>Dalla città fabbrica alla città degli eventi.....</i>	189
19.2. <i>Il riuso dei vuoti industriali .....</i>	190
19.3. <i>Quale bilancio del riuso delle aree industriali a Torino? .....</i>	192
<b>CAP. 20. AREE INDUSTRIALI IN DISMISSIONE: RICICLO E NUOVI PAESAGGI IN VENETO .....</b>	<b>195</b>
<b>di Enrico Fontanari e Maria Rosa Vittadini .....</b>	<b>.....</b>
20.1. <i>Le caratteristiche del dismesso in Veneto.....</i>	195
20.2. <i>Il consumo di suolo agricolo in Veneto .....</i>	197
20.3. <i>La sfida attuale: dallo spreco al riciclo.....</i>	199
20.4. <i>Porto Marghera come paradigma .....</i>	199
20.5. <i>Che fare?.....</i>	201
<b>CAP. 21. LE PROSPETTIVE DI RIUTILIZZO DELL'AREA INDUSTRIALE DI SALINE JONICHE.....</b>	<b>203</b>
<b>di Laura Zampaglione e Daniela Cricri.....</b>	<b>.....</b>
21.1. <i>Il sistema paesistico ambientale .....</i>	203
21.2. <i>Le grandi trasformazioni dell'area.....</i>	205
21.3. <i>L'attuale situazione.....</i>	206
21.4. <i>Il laboratorio di Saline .....</i>	207
<b>CAP. 22. PROGETTI DI RIGENERAZIONE PERMEABILE E DI FILIERA CORTA PER I SITI DISMESSI NELL'AREA METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA .....</b>	<b>211</b>
<b>di Consuelo Nava.....</b>	<b>.....</b>
22.1. <i>Un nuovo paradigma progettuale per scenari sostenibili .....</i>	211
22.2. <i>Gli ambiti della ricerca: rigenerazione permeabile e filiera corta .....</i>	212
22.3. <i>Per un atlante dei casi studio nell'area metropolitana di Reggio Calabria. ....</i>	213
<b>CAP. 23. NUOVI CICLI DI VITA PER I PAESAGGI DELLO SCARTO: UN APPROCCIO SPERIMENTALE PER LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA .....</b>	<b>219</b>
<b>di Vincenzo Gioffrè .....</b>	<b>.....</b>
<b>PARTE QUARTA: LE ASPETTATIVE E LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI.....</b>	<b>223</b>
<b>CAP. 24. RIUSO TEMPORANEO: DALL'ESPERIENZA PIONIERA DI TEMPORIUSO ALLA DIFFUSIONE NAZIONALE .....</b>	<b>225</b>
<b>di Isabella Inti, Giulia Cantaluppi, Andrea Graglia.....</b>	<b>.....</b>
24.1. <i>Il riuso temporaneo.....</i>	225
24.2. <i>La strategia di Temporiuso.....</i>	227
24.3. <i>I progetti avviati.....</i>	228
24.4. <i>La rete Re-Bel Italy.....</i>	228

<b>CAP. 25. LE ESIGENZE DELL'UTENZA NELL'AFFERMAZIONE DELL'INTERESSE PUBBLICO AL RECUPERO DEL PATRIMONIO URBANO ESISTENTE .....</b>	<b>2311</b>
<b>di Manlio Marchetta e Tiffany Geti .....</b>	
25.1. <i>Patrimonio disponibile ed esistente a confronto nella realtà quotidiana .....</i>	2311
25.2. <i>Recupero e catalogazione del patrimonio dismesso quale occasione di rinnovo urbano.....</i>	2322
25.3. <i>Partecipazione: espressione delle esigenze dell'utenza cittadina.....</i>	2333
25.4. <i>Casi esemplari di interventi di riqualificazione urbana: il complesso delle murate di Firenze .....</i>	2344
<b>CAP. 26. LA PARTECIPAZIONE NELL'AMBITO DEI PERCORSI DI RIUSO URBANISTICO E TERRITORIALE.....</b>	<b>239</b>
<b>di Carolina Pacchi e Chiara Pirovano.....</b>	
26.1. <i>Introduzione .....</i>	239
26.2. <i>L'informazione e la partecipazione dei cittadini: una storia "sinusoidale"?</i> .....	239
26.3. <i>L'attivazione dei Comitati di cittadini per il riuso dei Magazzini Raccordati.....</i>	2411
26.4. <i>La riattivazione di piccoli centri dopo il terremoto.....</i>	2422
26.5. <i>Le Cascine milanesi: luoghi del riuso, rifunzionalizzazione e ri-significazione territoriale....</i>	2444
26.6. <i>Giardini condivisi e Oasi urbane: i casi di Parigi e di Londra.....</i>	2477
26.7. <i>Dinamiche, risultati e criticità comuni dei processi partecipativi nel riuso .....</i>	2500
<b>PARTE QUINTA: LE PROPOSTE DEL WWF PER RIUTILIZZARE L'ITALIA .....</b>	<b>2533</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>2555</b>
<b>A cura dell'ufficio legislativo WWF Italia.....</b>	
<b>PROPOSTA DI LEGGE - "NORME PER IL CONTENIMENTO E LA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO" .....</b>	<b>25959</b>
<b>LO STRUMENTARIO WWF PER L'ITALIA DA RIUTILIZZARE E PER IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO .....</b>	<b>26969</b>

Per informazioni sulla Campagna WWF "RitutilizziAmo l'Italia": [riutilizza.italia@wwf.it](mailto:riutilizza.italia@wwf.it)



---

## INTRODUZIONE

di Fulco Pratesi

Il WWF, con l'iniziativa *Riutilizziamo l'Italia* ha colto ancora una volta - come tante altre in passato - lo spirito del tempo. Se negli ultimi trenta anni, dall'approvazione della legge quadro sulle aree protette nei primi anni '90, il nostro compito è stato finalizzato al consolidamento del sistema di tutele per la conservazione delle risorse naturali e al rafforzamento del concetto di sostenibilità nelle scelte economiche, produttive ed energetiche, oggi è giunto il momento di dare ancora più rilievo all'impegno già sviluppato per arginare l'ulteriore frammentazione e distruzione della continuità ecologica del territorio, minacciata dalla dispersione urbana e da scelte infrastrutturali e produttive spesso dissennate, con il fine di porre un freno al consumo di suolo, risorsa anch'essa non rinnovabile.

E' questa una maturazione che avviene non solo nel nostro Paese, visto che il WWF internazionale ha già avviato da tempo una riflessione sulla redazione di un libro bianco sul *land use*, in una visione olistica della sostenibilità che ha come obiettivi la conservazione della biodiversità e degli habitat, la resilienza dei sistemi naturali e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Ma, come sappiamo, anche in questo campo esistono peculiarità tutte italiane, come ha dimostrato il WWF con il dossier *Terra Rubata*, elaborato insieme al FAI e presentato nel gennaio 2011, sulla base di una ricerca coordinata dall'Università degli Studi dell'Aquila in cui è stato documentato come negli ultimi 50 anni sia stata registrata nel nostro Paese una conversione urbana media del suolo di quasi 90 ettari al giorno, una urbanizzazione lineare della costa adriatica di quasi 10 km all'anno e come già oggi non sia possibile tracciare in Italia un cerchio del diametro di 10 km senza intercettare un insediamento urbano.

Il nostro è un Paese a rischio, visto che ancora c'è chi irresponsabilmente propone di guardare con condiscendenza a condoni e sanatorie dell'abusivismo edilizio, che dal 1948 ad oggi ha ferito il territorio con 4,5 milioni di abusi edilizi (75 mila l'anno, 207 al giorno), favoriti dai 3 condoni che si sono succeduti negli ultimi 16 anni (nel 1985, nel 1994 e nel 2003).

Un Paese che, come è noto, ha un patrimonio paesaggistico plasmato da secoli di interventi legati alle diverse stagioni della nostra civiltà (agricolo-forestale, industriale ed urbana) e che, come invece è poco noto, ha la più ricca biodiversità d'Europa. Un Paese in cui, nel corso del tempo, è stata smarrita la capacità di governare i processi e di pianificare gli interventi urbanistici, abbandonando anche alle dinamiche *spontanee* del mercato e agli interessi speculativi il governo del territorio.

A parte il fenomeno endemico dell'abusivismo che, è bene ricordarlo, non è stato soltanto un fenomeno delle aree *marginali* del Sud ma ha condizionato lo sviluppo di aree urbane come Roma o dell'hinterland partenopeo, è a partire dagli anni '80 del secolo scorso che si accentua, come viene ricordato in alcuni contributi del Rapporto *Riutilizziamo l'Italia*, una tendenza generalizzata alla frammentazione degli equilibri insediativi e dei processi produttivi.

E' questa tendenza - accompagnata dallo sviluppo esponenziale della motorizzazione privata nonché dalle conseguenti e sciagurate scelte infrastrutturali che hanno favorito lo sviluppo delle autostrade e la progressiva decadenza del servizio ferroviario sulle medie e corte distanze - che ha portato alla sub-urbanizzazione del territorio ancora libero e alla disseminazione di funzioni

produttive e commerciali che hanno di fatto riscritto, rendendola illogica e incomprensibile, gli assetti delle nostre sempre più incongrue aree metropolitane.

Ora quindi il nostro problema, legato alla nuova fase di de-industrializzazione e di profonda crisi economico-finanziaria, è come procedere ad una nuova, grande stagione di ripensamento culturale, sociale ed economico – come fu quella del recupero dei centri storici negli anni '60 e '70 del '900 - che sappia non solo limitare il nuovo consumo di suolo, ma riqualificare le nostre città a partire dai considerevoli spazi e manufatti vuoti per la progressiva dismissione degli insediamenti produttivi nei grandi centri a vocazione industriale del Nord e del Sud (Milano, Torino, Genova, Napoli, ecc.), dal patrimonio edilizio pubblico e privato lasciato in abbandono e in degrado nelle aree centrali e periferiche e dai *relitti territoriali* (infrastrutture incompiute o rottamate, capannoni, aree industriali e commerciali, cave e caserme dismesse) che hanno contaminato il nostro paesaggio.

Il WWF, attraverso la *Rete Docenti* che ha collaborato a *Riutilizziamo l'Italia* e alla mobilitazione delle sue sezioni, vuole dare ascolto e spazio a quella sensibilità diffusa ampiamente testimoniata dalla partecipazione al censimento delle aree dismesse avviato nella prima fase della iniziativa (da giugno a novembre del 2012), grazie alla quale sono state raccolte 575 schede di segnalazione di idee, proposte e progetti provenienti da tutta Italia di riuso sociale ed ambientale del patrimonio esistente non utilizzato, sottoutilizzato o abbandonato, in gran parte redatte da gruppi organizzati già attivi sul territorio (il 70% delle schede sono state compilate da associazioni e comitati).

Un impegno di sollecitazione e risveglio delle coscienze che il WWF non ha intenzione di abbandonare, ma di accompagnare con il convegno nazionale di Roma del 31 maggio – 1 giugno 2013, significativamente organizzato nell'aula Adalberto Libera della Università di Roma Tre, sita nelle strutture dell'ex Mattatoio della capitale, divenuto uno dei simboli più noti del recupero e della riqualificazione urbana. Convegno al quale seguirà sia la messa a punto di iniziative legislative per introdurre l'arresto del consumo di suolo nel governo del territorio, sia l'avvio di *Laboratori territoriali* che contamineranno positivamente e virtuosamente il nostro territorio di proposte di recupero e di *rigenerazione* oltre che dei luoghi, delle coscienze e della nostra, un tempo invidiata, cultura insediativa.

---

## NOTA DEI CURATORI

di Andrea Filpa e Stefano Lenzi

Il volume *Riutilizziamo l'Italia, Report 2013* raccoglie e sistematizza un insieme di riflessioni che, alimentate dalla omonima *Campagna* del WWF Italia, sono state sviluppate da un *network* molto ampio per disegnare un quadro il più possibile completo delle tematiche e delle problematiche del riuso presenti oggi nel contesto nazionale.

La *Campagna Riutilizziamo l'Italia* è stata avviata nell'ambito del filone di lavoro più generale del WWF mirato a contrastare il consumo di suolo e prevede pertanto la declinazione di vari strumenti, dall'*advocacy* presso le Istituzioni al coinvolgimento dei cittadini e dei gruppi che attualmente si sono dimostrati sensibili e attivi sul tema del "riuso". Il consumo di suolo rappresenta la problematica ambientale più grave in Italia e in Europa, dati i ritmi dei processi di degrado e costituisce uno degli elementi più rilevanti della nostra "impronta" sugli ecosistemi. Per questo, il WWF Internazionale nell'ambito della *Footprint strategy* sta definendo un programma aggiornato dedicato alla cosiddetta *Land Transformation*. Il WWF Italia, inoltre, è impegnato storicamente in questa direzione tramite la riqualificazione territoriale, la tutela delle Oasi e del territorio in generale e la partecipazione dei cittadini e intende quindi coordinarsi con tutte le forze ora attive sul tema del riuso per conseguire risultati concreti in sinergia.

In questa ambiziosa operazione la *Rete Docenti*, istituita e coinvolta dalla *Campagna Riutilizziamo l'Italia*, ha messo a disposizione esperienze di studio e ricerca derivanti dai propri interessi disciplinari, integrate da spunti e stimoli offerti dalle associazioni e dai cittadini che hanno partecipato alla raccolta/*censimento* delle proposte di riuso di spazi ed edifici dismessi e/o abbandonati, realizzata nel corso del 2012. Alla *Rete Docenti* si sono progressivamente affiancati anche altri studiosi che hanno sviluppato casi di studio di particolare rilevanza segnalati nel *censimento*.

Il WWF - presente con lo staff nazionale e con la rete territoriale – ha contribuito sia nell'assicurare raccordi e continuità con la *mission* associativa, sia nella messa a punto dei primi esiti concreti della *Campagna*, segnatamente la proposta di legge per il contrasto al consumo di suolo e lo *strumentario*, inteso come *cassetta degli attrezzi* che già ora le amministrazioni sensibili possono utilizzare per contenere il consumo di suolo e per favorire il riuso dei manufatti dismessi.

Il successo della *Campagna* – che ha visto un passaggio importante nel Convegno del 31 maggio/1 giugno a Roma – conferma che i tempi sono maturi per affrontare un tema in cui il Belpaese marca un inaccettabile ritardo, e in questo senso il *Report 2013* si presenta come un riferimento importante sotto il profilo culturale e operativo.

Nel panorama nazionale – nonostante sia copiosa la letteratura in materia – il *Report 2013* si distingue infatti per essere il primo testo che affronta in maniera congiunta i molteplici versanti del riuso, sviluppando i messaggi fondamentali emersi da *Riutilizziamo l'Italia*; le problematiche dell'abbandono sono plurali come quelle del riuso, e quindi necessitano di percorsi differenziati e soprattutto dell'impegno attivo di cittadini, amministratori ed operatori riuniti in *geometrie variabili* costruite in funzione delle situazioni di contesto.

La struttura del *Report 2013* restituisce questa complessità di percorsi, di ragionamenti e di proposte operandone una sistematizzazione in cinque parti, intese come contenitori di tematiche affini.

La Parte Prima – *Il censimento WWF e i temi emergenti nel dibattito nazionale* – riassume il significato della Campagna, offre una lettura mirata dei suoi esiti, evidenzia le criticità normative e urbanistiche che rendono difficoltoso il recupero, evidenzia i nuovi ruoli cui sono chiamati strumenti innovativi quali la VAS, esplicita la struttura del sistema di convenienze economiche necessarie per la fattibilità delle operazioni di recupero.

La Parte Seconda – *Il riuso come rigenerazione ecologica e paesaggistica* – è dedicata ad una dimensione finora sostanzialmente sottovalutata del riuso, ovvero le sue potenzialità nei campi della riqualificazione del paesaggio – sia alla scala urbana sia a quella territoriale – del rafforzamento della continuità ecosistemica, della riaffermazione di habitat cancellati da una espansione urbana che ha progressivamente perso ogni connotazione funzionale.

La Parte Terza – *Il riuso e i nuovi paradigmi del governo urbano* - colloca le pratiche del riuso nel contesto più ampio del governo territoriale, disegnanone il ruolo potenziale nel futuro dei sistemi insediativi, innestandolo nelle distorsioni permanenti (la rendita fondiaria) e nelle evoluzioni possibili (la città in contrazione), evidenziando le specificità delle differenti componenti degli insediamenti (centri storici, aree industriali, infrastrutture) e di significative realtà territoriali diffuse nell'intero territorio nazionale (Torino, Veneto, Napoli, Reggio Calabria).

La Parte Quarta – *Le aspettative e la partecipazione dei cittadini* - offre spazi alla dimensione che ha costituito uno dei motori principali della *Campagna*, ovvero alle attività concrete promosse da associazioni e da cittadini sia nelle pratiche del *riuso temporaneo* sia in quelle di rimessa in gioco di un patrimonio dismesso rappresentativo dell'identità profonda delle comunità.

La Parte Quinta – *Le proposte del WWF per Riutilizzare l'Italia* – contiene sia un *proposta di legge* in grado di *dare gambe* normative e operative di respiro nazionale alle pratiche di contenimento del consumo di suolo, diffondendo le diverse forme del riuso, sia uno *strumentario* che riassume le opportunità di lavoro già oggi - a legislazione invariata – disponibili per le amministrazioni che intendano operare in queste direzioni.

Nel suo complesso il rapporto *Riutilizziamo l'Italia* si configura quindi come uno strumento di conoscenza, di riflessione ma anche di azione, da un lato costituendo il punto di arrivo del primo anno della *Campagna*, dall'altro rappresentando un punto di partenza per la costruzione di una rete di *Laboratori territoriali* destinati a dare concretezza – in numerose realtà locali – ad interventi pilota di riuso.

Come tale ci si augura possa essere apprezzato e soprattutto utilizzato da associazioni, cittadini, studenti e docenti impegnati nella sfida di arrestare e invertire i processi di degrado e gli sprechi che hanno purtroppo caratterizzato le trasformazioni territoriali degli ultimi cinquanta anni.

**PARTE PRIMA: IL CENSIMENTO WWF ED I TEMI EMERGENTI  
DEL DIBATTITO NAZIONALE**



---

## **CAP. 1. RIUTILIZZIAMO L'ITALIA: UN GRANDE PROGETTO CULTURALE E DI PARTECIPAZIONE ATTIVA**

*di Adriano Paolella*

### **1.1. Lo sfruttamento del territorio**

L'economia dell'industrializzazione, dei consumi e della continua crescita materiale ha indotto una politica di sfruttamento del territorio e delle risorse che non ha messo limite alle trasformazioni dello spazio fisico, né ha composto per esso credibili scenari a medio lungo termine. L'uso incondizionato della risorsa suolo per insediamenti produttivi, infrastrutturali, residenziali, di servizio è caratterizzata dalla grande quantità di manufatti realizzati per esigenze contingenti, dalla scadente qualità tecnica e formale, dal generale sovradimensionamento delle strutture rispetto alle effettive necessità.

Questa modalità di trasformazione del territorio ha degradato il paesaggio, ne ha dequalificato il valore, lo ha privatizzato compiendo un inutile sacrificio per una forma di sviluppo che non solo poteva essere diversa, ma che non ha neanche raggiunto l'auspicato duraturo benessere. L'uso strumentale delle esigenze per promuovere un mercato che trova ragione di essere nelle trasformazioni stesse piuttosto che nel loro utilizzo, comportando i sovradimensionamenti, le interruzioni delle relazioni tra manufatti e loro utilizzazione, e infine la sottoutilizzazione e abbandono.

La concentrazione delle produzioni e della commercializzazione proprie del modello globale, ha ulteriormente incrementato i processi di dismissione e contemporaneamente consumato ulteriore territorio per l'insediamento di strutture consone ai nuovi modelli produttivi e commerciali.

L'insieme di questi fattori ha profondamente modificato i sistemi naturali delle terre emerse ed è divenuto una delle principali cause della perdita di biodiversità, minando processi e funzioni dei sistemi naturali del Pianeta, sottraendo risorse e contribuendo alla riduzione del benessere delle comunità.

### **1.2. Il problema del recupero**

In ragione di quanto detto appare indispensabile porre in atto una azione di recupero diffuso che rimetta a disposizione di altre attività le costruzioni non utilizzate, rimuova ciò che non è utile e non riutilizzabile, rinaturalizzi le aree degradate.

Per realizzare le trasformazioni, siano essi edifici, infrastrutture o aree industriali, è stata impegnata una quantità di energia che è rimasta accumulata in esse; in questa maniera è come se si fosse costituito un deposito energetico oggi disponibile. Non sfruttare questo deposito implica di fatto la perdita del patrimonio di energia e ciò costituirebbe un inutile ulteriore spreco, e in un quadro di risorse limitate appare del tutto insostenibile, oltre che illogico, non tentare di usare un capitale di tale entità.

E' quindi necessario verificare se questi manufatti possano essere riutilizzati o se per la loro localizzazione e qualità non sia opportuno eliminarli, recuperandone i materiali e ripristinando l'area. Ma se il danno apportato dalla trasformazione non fosse tale da dovere essere

imprescindibilmente rimosso, questi manufatti dovrebbero in qualche maniera tornare a servire per altre attività o per altri soggetti.

Date le dimensioni e la diffusione del problema sembra difficile ipotizzare che l'intervento pubblico abbia la disponibilità economica di sostenere l'investimento richiesto per il recupero, ripristino, riqualificazione di tutti i manufatti dismessi. Alla stessa maniera non è possibile ipotizzare che l'investimento imprenditoriale privato possa interessarsi di manufatti il cui recupero ha scarse possibilità di produrre profitti. Così l'ambito di azione del pubblico e dell'imprenditoria privata è limitato ad un numero di situazioni ridotte; ciò fa sì che edifici ed aree rimangano in attesa di nuove destinazione per decine di anni, fin quando non si concretizzano quelle condizioni di mercato che producano il massimo vantaggio economico nel loro recupero, condizioni queste che raramente si riscontrano in zone di scarso valore immobiliare, estranee al tessuto urbano consolidato ed in contesti degradati.

Per cambiare le modalità operative che hanno portato all'attuale situazione e per comporre una maniera di agire che conduca al recupero quell'identità del paesaggio e quella qualità dell'ambiente così strettamente connessi al benessere sociale è necessario avviare un grande progetto di carattere culturale, economico, sociale e ambientale che non sia delegato a tecnici ed amministratori ma che trovi in essi uno dei vettori attuativi di un sentire comune di una qualità ricercata e valutata positivamente da gran parte della comunità.

Una vera rivoluzione che riporti al centro dell'attenzione valori - qualità dell'ambiente e del paesaggio, eliminazione degli sprechi, conservazione della natura - oggi marginali, a causa della ignoranza del contributo che possono dare al benessere delle persone e delle comunità, ma che sono alla base del riequilibrio dei rapporti tra comunità e risorse elemento indispensabile per il raggiungimento di un duraturo benessere.

### **1.3. Economia e fantasia**

Questi aspetti sono strettamente correlati tra loro in un Paese dove il contesto estetico culturale non è un plusvalore ma una condizione fondante della nostra esistenza.

Un qualsiasi progetto che miri al recupero della parti compromesse e degradate non è solo un progetto ambientale ma anche economico. Enormi sono le quantità di edifici, opere e in generale manufatti che costellano il nostro territorio e che non sono utilizzati od utilizzabili. Si tratta di recuperarli, riportarli a una nuova funzionalità, a una capacità produttiva utile per la collettività; oppure demolirli, eliminando il danno insito nella loro presenza e avviando così un'opera di rinaturalizzazione delle aree interessate. Si tratta di concepire interventi che servano a restituire beni alla comunità, recuperandone l'utilità e garantendo la possibilità di una fruizione collettiva.

Operare sull'esistente, recuperare l'energia *grigia*, eliminare manufatti degradanti, ripristinare aree, ridare alla produzione edifici e parti di territorio è un progetto economico perché rimette alla comunità un patrimonio, anche economico, che attualmente è indisponibile e perché mette in moto un comparto, quello edilizio, che non può essere concentrato esclusivamente sulle nuove costruzioni. Non è più possibile, viste le condizioni di questo paese e del pianeta tutto, costruire un metro cubo nuovo fin quando non sia stato utilizzato tutto quello che abbiamo già costruito e non si siano eliminati tutti gli sprechi ed i sovradimensionamenti prodotti.

Il problema, seppure qui posto molto sinteticamente, indica quanto sia opportuno individuare modalità attraverso le quali questo enorme capitale di *energia grigia* accumulata che ha prodotto enormi danni ambientali e paesaggistici, che ha parcellizzato e privatizzato il territorio possa

---

ritornare ad essere un patrimonio comune.

Un capitale il cui riuso ridurrebbe il peso economico che grava su imprenditori e individui quando sono costretti ad investire per avere disponibilità di spazi in cui svolgere le proprie attività e residenze in cui abitare. Ridurre questo peso recuperando l'esistente implicherebbe l'eliminazione di handicap che troppo spesso è talmente pesante da porre a rischio lo svolgimento delle stesse attività.

Per una attività produttiva o commerciale il peso della costruzione, acquisto, affitto degli spazi è un carico che incide negativamente (mutui e affitto sono elementi che spesso mettono in crisi le attività stesse su questo si veda l'aumento del numero degli ambulanti, a fronte della riduzione del numero dei negozi). Mettere a disposizione il capitale dei manufatti esistenti è una dote che possiamo fornire agli operatori senza penalizzare il proprietario che non svolge più attività, solo impedendogli una speculazione sul manufatto ovvero non riconoscendogli il diritto di ottenere il massimo profitto dall'alienazione di un bene che non possiede. Ad esempio il proprietario di un capannone ha ottenuto una concessione per operare una trasformazione finalizzata alla produzione, ma quando questa finisca non ha ragione di sussistere la concessione e quindi il bene dovrebbe tornare all'uso della comunità rifondendo i costi sostenuti.

Ad esempio milioni gli ettari di proprietà pubblica o privata non utilizzati, se non posseggono un particolare qualità ambientale, possono essere recuperati all'agricoltura con affitti sociali, così come enormi sono le quantità di edifici residenziali non utilizzati che potrebbero essere immesse nel mercato. Tutto ciò aiuterebbe imprenditori e le famiglie riducendo il carico economico oggi necessario per disporre di spazi e indirizzerebbe il settore delle costruzioni verso le riqualificazioni riducendo al contempo le nuove costruzioni e il consumo di suolo.

Ma si può fare anche di più. Ad esempio chi impedisce che caserme divengano abitazioni, che capannoni divengano negozi, ambiti di artigianato, atelier di moda o artistici o qualunque altra cosa?

L'importante che ciò non abbia la finalità di aumentare il valore immobiliare, per consentire speculazioni che appesantirebbero ulteriormente le attività produttive. Ma quando promosso da comunità e individui al fine di rispondere a necessità o desideri non sarebbero forse delle buone utilizzazioni? Queste tratteggiate ipotesi sono certo meglio della privatizzazione per una cifra irrisoria di un tratto di costa in Sardegna, cosa avvenuta lo scorso anno. Non era forse meglio darle in gestione ad una cooperativa di giovani locali finalizzata alla promozione del turismo con tutte le attenzioni per l'ambiente che la qualità della natura dei luoghi richiede?. Quanti addetti si sarebbero creati? Certo per quanto piccoli i vantaggi sarebbero stati immensamente superiori ai 90.000 € che lo Stato ha incassato da questa cartolarizzazione.

E' necessaria fantasia per trovare nuove soluzioni; una fantasia che questo modello non ha alcuna capacità di esprimere perché segue gli stessi percorsi che ne hanno evidenziato i limiti: cercare profitti rapidi, enormi, individuali e non soddisfare gli interessi comuni se essi non rispondono a tali requisiti.

#### **1.4. Il ruolo delle comunità**

Il nostro Paese ha già dimostrato di essere capace di attivare un progetto di conservazione a grande scala. Pur tra mille contraddizioni, è stato ed è, infatti, il più grande conservatore e restauratore di beni culturali: da quelli considerati minori, sino ai centri storici più noti. In questa azione di conservazione si è inteso mantenere non solo le singole opere ma anche i tessuti insediativi, intervenendo anche sui manufatti di minore valore.

Ciò è successo negli stessi anni in cui la cementificazione cresceva paurosamente e, nonostante questa tendenza dominante dissipatrice del territorio, campagne culturali e sociali posero al centro dell'attenzione il tema dei beni culturali e consentirono di porre quegli argini entro i quali ancor oggi sopravvivono incredibilmente tratti del *Bel Paese*. E' stata questa un'idea vincente: per i positivi effetti sulle comunità insediate che si identificano con i contesti storico-ambientali, e quindi culturali, dei loro territori; per l'eccezionalità del patrimonio oggi disponibile; per i posti di lavoro che in modo diretto o indiretto la conservazione di questi beni ha garantito e garantisce.

Il bilancio complessivo di quella esperienza è positivo, non solo perché nella conservazione dei centri storici ha lavorato un rilevante numero di persone (manodopera specializzata, piccole, medie, grandi imprese, progettisti e amministratori), ma perché intere comunità si sono poste l'obiettivo di una gestione diversa e spesso produttiva del patrimonio esistente che a quel tempo era degradato e che da più parti era considerato obsoleto e sostituibile.

E' stata creata una cultura comune in cui vi è un riconoscimento condiviso di un valore ed è tutta la comunità che opera per la sua difesa.

Le comunità dovrebbero partecipare maggiormente alle scelte che riguardano l'uso del proprio territorio ed essere maggiormente attive nella sua gestione, anche attraverso una loro azione diretta.

Le comunità, con i comportamenti e le scelte individuali e comuni, sono tra gli artefici della qualità del territorio e del paesaggio; questo ruolo attivo per troppo tempo è stato interpretato come espressione esclusiva dell'interesse privato, della speculazione individuale, troppo spesso è stato forzato e ricondotto dentro logiche coercitive i cui risultati aberranti sono visibili. Le comunità debbono acquisire una consapevolezza di potere essere il principale soggetto per una riqualificazione diffusa, di quella verifica sulla possibilità di recupero anche attraverso il lavoro comune di quanto possa essere riutilizzato o naturalisticamente ripristinato.

I beni non usati possono interessare altri operatori, altri cittadini, individualmente o in gruppo, ed è opportuno favorire la partecipazione di questi all'uso di quei manufatti che non avendo più una specifica funzione dovrebbero tornare ad essere un bene a disposizione della comunità.

Oggi non vi sono le norme che consentano una attuazione automatica di questo passaggio, ma vi sono le condizioni sociali perché tale passaggio avvenga. Un crescente interesse da parte della collettività, culturale ma anche economico, un crescente numero di sperimentazioni, anche con la partecipazione delle amministrazioni, sono la dimostrazione di quanto la consapevolezza dell'impossibilità di continuare ancora a sprecare energia e risorse, e la grande potenzialità della creatività individuale e collettiva nel percorso di uscita dalla crisi, siano più diffuse di quanto si pensi.

I cittadini, non solo nel nostro Paese, oggi tendono a cercare direttamente soluzioni ai propri problemi, ed allora è necessario comprendere quale siano le aspirazioni di questi individui e di queste comunità e quali possano essere le modalità per attivare una loro partecipazione attiva.

### **1.5. La Campagna RiutilizziAmo l'Italia**

In relazione a quanto detto la Campagna *RiutilizziAmo l'Italia* si propone di contribuire alla realizzazione di un progetto che susciti una diffusa partecipazione popolare ed un movimento culturale in cui le comunità divengano parte attiva a difesa dei beni comuni (ambiente, salute, paesaggio).

Un progetto culturale, ambientale economico finalizzato a impiegare al meglio le risorse disponibili

---

(ambientali ed umane), per mantenere e creare posti di lavoro, avviando attività utili per il Paese, per rispondere alle necessità delle comunità, per promuovere attività sostenibili autofinanziate.

L'enorme quantità di edificato, inutilizzato e sottoutilizzato, che attualmente pesa negativamente sulle potenzialità della nostra comunità nazionale, può rappresentare una risorsa. Una risorsa che può e deve essere valutata in termini energetici, di potenzialità connesse al riuso produttivo o residenziale, di qualità ambientale e culturale.

*RiutilizziAmo l'Italia* è volta a sollecitare la segnalazione e la concreta realizzazione, attraverso l'attività dei Laboratori territoriali promossi dal WWF, di idee, proposte e di progetti creativi che consentano, da un lato, di non riproporre modelli sbagliati e, dall'altro, di interpretare adeguatamente e correttamente i desideri e le necessità delle comunità, promuovendo operazioni che abbiano la capacità di portare risultati concreti anche in termini di sviluppo di nuova occupazione stabile, oltre che di tutela o incremento della naturalità. Il censimento delle idee e progetti ha caratterizzato la prima fase di *RiutilizziAmo l'Italia* (condotta dal giugno al novembre 2012), ha permesso di raccogliere 575 schede di segnalazione in cui sono state illustrate proposte di recupero e riutilizzo di altrettanti edifici ed aree dismesse, abbandonate, sottoutilizzate. Le schede, provenienti da tutta Italia, come si vede nel dettaglio nel prossimo capitolo, per circa la metà propongono forme di riutilizzazione e riqualificazione *green* (verde pubblico, ricomposizione della rete ecologica, orti urbani e conservazione degli usi agricoli) e per l'altra metà forme di riutilizzo sociale del patrimonio urbanistico (per abitazioni, centri di aggregazione, servizi sportivi e culturali, ecc.).

Questa domanda sociale conferma come non sia possibile insistere su criteri di crescita materiale, né su industrializzazioni assistite, né su diffuse terziarizzazioni. E' opportuno compiere una provocazione culturale che permetta di individuare quelle potenzialità creative ed economiche autonome che ogni individuo ed ogni comunità hanno al loro interno e che per troppo tempo sono state umiliate o soffocate da percorsi decisionali e modelli culturali demagogici, dirigistici, speculativi.

Si tratta di stimolare la fantasia, perseguire soluzioni che riconducano all'unità dell'abitare (in cui produzione e residenza sono connessi), trovare soluzioni che possano essere gestite direttamente dalle comunità e che puntino ad una loro autonomia economica, all'aumento della naturalità, al riequilibrio tra popolazione e risorse.

Si tratta di contribuire a promuovere un progetto culturale ricco per quantità e qualità delle proposte, per capacità ideativa, per passione. Un progetto, a cui il WWF vuole contribuire fattivamente, che susciti interesse e che ponga al centro del dibattito l'attenzione a questi temi.

La maggior parte delle proposte raccolte sono state segnalate da associazioni, comitati e gruppi di cittadini esistenti sul territorio italiano (in minor misura da cittadini singoli), segno di una mobilitazione diffusa e di una consapevolezza evoluta sulle potenzialità di aree ed edifici. Per tale motivo la seconda fase dell'iniziativa, iniziata a marzo 2013, ha previsto un ulteriore strumento per il coinvolgimento dei cittadini e delle istituzioni sul tema del consumo di suolo tramite il lancio di un appello (il testo è disponibile all'indirizzo [wwf/riutilizziamolitalia](http://wwf/riutilizziamolitalia)) dal titolo "No al consumo di suolo, Sì al riutilizzo dell'Italia" che propone quattro strumenti principali oggetto di una proposta integrata da sottoporre al Governo e alle Amministrazioni in grado di agevolare il riuso attraverso varie leve, da quelle fiscali a quelle normative. La proposta legislativa, inoltre, sarà prossimamente presentata agli interlocutori istituzionali.

Grazie alla *comunità di interesse* che è in corso di composizione alla scala nazionale - dalla *Rete Docenti* ai gruppi attivi sul territorio - si stanno definendo 20 aree pilota (una in ogni regione) che

possano essere l'oggetto di istanze/laboratori territoriali finalizzati al riuso e/o riqualificazione di aree ed edifici, facilitando percorsi partecipativi e interlocuzioni istituzionali.

I laboratori territoriali prenderanno avvio nel corso del 2013 per concludersi a fine 2014. L'iniziativa *Riutilizziamo l'Italia*, inoltre, sarà oggetto di specifici partenariati finalizzati ad accompagnare i *Laboratori territoriali* e a conferire rilievo nazionale e internazionale al tema del riuso, come ad esempio la promozione di un concorso di bio-architettura incentrato sullo sviluppo delle proposte più significative segnalate dai cittadini.

## **1.6. Il ruolo del WWF**

Il WWF ha come obiettivo quello di promuovere la conservazione della natura. Per fare questo ritiene che ad una azione diretta di conservazione vada aggiunta una azione tendente alla riduzione del carico antropico che grava sui sistemi naturali inibendone le potenzialità, degradandoli, distruggendoli.

Ridurre il carico antropico in primo luogo vuol dire non sprecare risorse ed energia e il primo passo per evitare gli sprechi è utilizzare al massimo quanto si ha.

In questo contesto si inserisce la campagna *Riutilizziamo l'Italia* e i presupposti culturali su cui si basa.

Il WWF vuole così contribuire a dare vita ad un progetto culturale organico che consideri complessivamente le disponibilità e le potenzialità del territorio e le progettualità locali creative e che detti le linee operative per il recupero sociale, produttivo, residenziale, naturale, marginalizzando le iniziative attivate esclusivamente dall'attesa di elevati profitti.

Un progetto in cui la componente speculativa che aggredisce il nostro territorio sia contrastata e contenuta da una diffusa partecipazione popolare, e l'azione imprenditoriale sia indirizzata alle azioni che rispondono in qualità ad un interesse comune, alla conservazione della natura, alla riqualificazione del paesaggio, al benessere. Da una partecipazione che si appropri e si riconosca nell'opportunità di un Paese riqualificato sul piano sociale ed ambientale e che consenta alle comunità locali di riprendere possesso del proprio territorio, della propria natura, del proprio futuro.

Un progetto, dunque, che permetta di ricomporre le competenze tecnico-scientifiche e le sensibilità locali in una strategia comune, che sia utile a raccogliere le istanze d'interesse pubblico, ad analizzare i fattori che hanno portato all'attuale situazione e ad aumentare la consapevolezza di tutte e di tutti, creando i presupposti per nuove regole che governino le trasformazioni e gli interventi territoriali. Nel fare questo il WWF ipotizza soluzioni e configura un futuro non già praticati nel presente, nella stessa maniera in cui cinquanta anni fa configurò un futuro fatto di parchi e di tutela delle specie. Così come allora, se si vuole cambiare, il futuro dovrà essere diverso dal presente e si dovranno sperimentare ambiti operativi non consolidati; proprio per questa sua capacità di visione si ritiene che il WWF possa svolgere il ruolo di stimolo culturale che è proprio di una associazione.

L'Italia è l'esempio tipico di cosa possa succedere applicando in maniera sconsiderata un modello economico insidioso e non sempre capace di raggiungere la qualità e l'auspicato benessere. Ma può divenire l'esempio di come gli effetti negativi di questo modello possano essere recuperati, di come un territorio ed un paesaggio destrutturato possano, in un periodo di deindustrializzazione e di crisi, essere riqualificati e come tale azione possa divenire lo strumento per la conservazione della natura e per il benessere delle comunità.

---

## CAP. 2. LA GEOGRAFIA DELL'ITALIA DA RIUTILIZZARE

di Andrea Filpa, Stefano Lenzi, Giovanni La Magna

Esiste in Italia un patrimonio di edifici ed aree dismesse molto vasto, ma anche una forte domanda sociale che aspira ad una riqualificazione degli insediamenti urbani e del territorio e chiede il recupero e il riuso per fini di utilità collettiva e ambientale delle aree e dei manufatti abbandonati, sottoutilizzati e dismessi. E' una domanda matura e consapevole dei rischi di degrado legati all'abbandono e della necessità di dare la priorità al contenimento del consumo del suolo e alla conservazione del verde e della biodiversità; una domanda, inoltre, pro-attiva rispetto alle idee e proposte di recupero.

### 2.1. Il censimento del WWF; sintetici dati quantitativi

Il censimento *RiutilizziAmo l'Italia*, promosso dal WWF dal 5 giugno al 30 novembre 2012, ha raccolto 575 schede di segnalazione di edifici o aree dismesse, provenienti per il 38% dal Sud Italia e isole, per il 33% dal Centro Italia e per il 29% dal Nord.

L'esistenza di una forte domanda sociale organizzata è testimoniata dal fatto che le schede di segnalazione (che contenevano campi informativi inerenti aspetti diversi; denominazione, localizzazione, destinazioni urbanistiche, vocazioni territoriali, proposte di riuso) sono state compilate per il 70% da associazioni o comitati e per il 28% da singoli cittadini ( il 2% non dichiara la propria appartenenza).

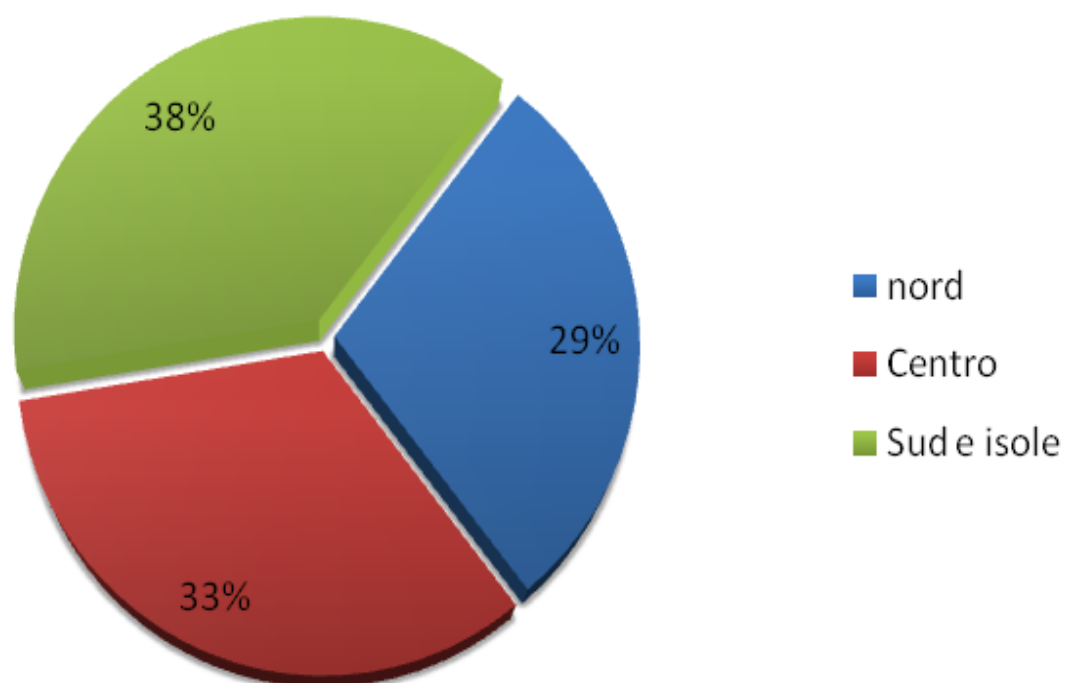
Le segnalazioni del *dismesso* riguardano per il 67% aree già in precedenza edificate, per il 18% incolti degradati o in evoluzione (dei quali il 7% incolti in evoluzione – quindi aree ove la natura sta autonomamente riconquistando gli spazi sottratti - e l'11% dove impera il degrado), per il 4% aree di scavo (ex cave o altre forme di prelievo di inerti), per il 7% aree dismesse attribuibili ad ex cantieri (per il restante 4% non sono state fornite indicazioni).

Per quanto riguarda gli assetti proprietari sembra profilarsi una sostanziale parità tra beni pubblici e beni privati, atteso che le schede riguardano per il 33% aree private e per il 27% aree pubbliche; pesa tuttavia sulla attendibilità del dato il fatto che per il 40% le schede non contengono informazioni in merito.

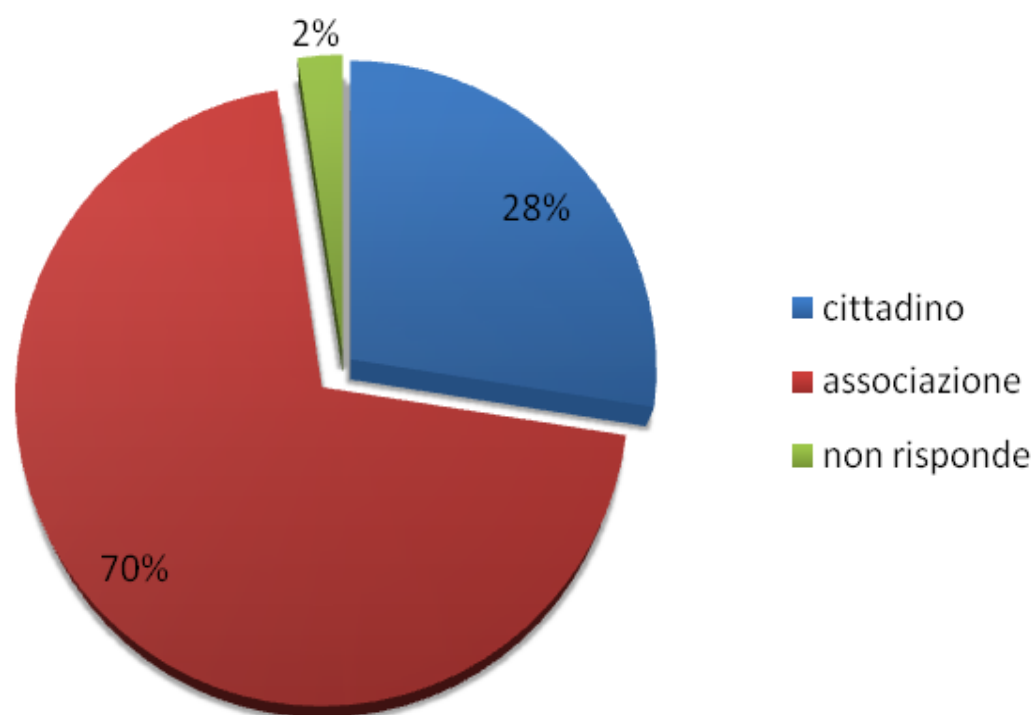
Le schede pervenute segnalano anche i rischi provocati o comunque legati all'abbandono, individuandoli per il 36% nelle strutture edilizie pericolanti, per il 10% nell'inquinamento dei suoli, per il 19% nel loro uso come discariche abusive o depositi di materiali, per il 3% da altri fenomeni (il 32% delle schede non conteneva specificazioni).

La domanda sociale rivelata del censimento è - va sottolineato - molto matura e propositiva, visto che l'85% delle schede contiene idee concrete di riutilizzo delle aree segnalate, idee che riguardano per circa la metà una riqualificazione *green* delle aree (nel 20% dei casi per destinazioni a verde pubblico, nel 15% per ricomporre la rete ecologica, nel 9% per organizzare orti urbani e sociali, nel 5% per ripristinare i pregressi usi agricoli) e per l'altra metà forme diverse di riutilizzo urbanistico (abitazioni, centri di aggregazione, servizi sportivi o culturali, etc.)

## Distribuzione geografica delle segnalazioni



## Tipologia del campione



---

## 2.2. Particolarità e rilevanza del censimento del WWF

Anche se l'attenzione al patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato è formalmente riconosciuta come una componente importante del governo del territorio, le conoscenze sulle dimensioni quantitative e qualitative del fenomeno sono a livello nazionale ancora frammentarie. Soprattutto in tempi recenti, la redazione di alcuni strumenti urbanistici è talvolta accompagnata da inventari del dismesso a livello locale, ma si tratta di inventari redatti con criteri non comparabile e che, va purtroppo sottolineato, risultano spesso poco influenti sulle successive scelte di pianificazione e dunque sul contenimento del consumo di suolo.

In questo contesto non confortante, il censimento condotto dal WWF presenta due specificità decisamente utili per stimolare un dibattito che registra in Italia un ritardo inaccettabile rispetto alla maggior parte dei paesi europei.

La prima specificità risiede nell'aver assunto come campo di rilevazione l'intera realtà nazionale, e dunque nell'aver tratteggiato – nelle quasi 600 schede redatte da cittadini, dalla rete territoriale WWF, dalla rete delle Università coinvolte – un quadro espressivo sia della grande *variabilità* degli oggetti da riutilizzare, sia dello straordinario *ventaglio di opportunità* che il loro riutilizzo offre.

Non si può certo considerarlo un censimento completo – ben altre forze e ben altri tempi sarebbero stati necessari - ma sicuramente si tratta di un censimento che restituisce con completezza quanto ci sarebbe da fare e quanto le aree dismesse potrebbero migliorare la nostra qualità di vita e i nostri contesti urbani.

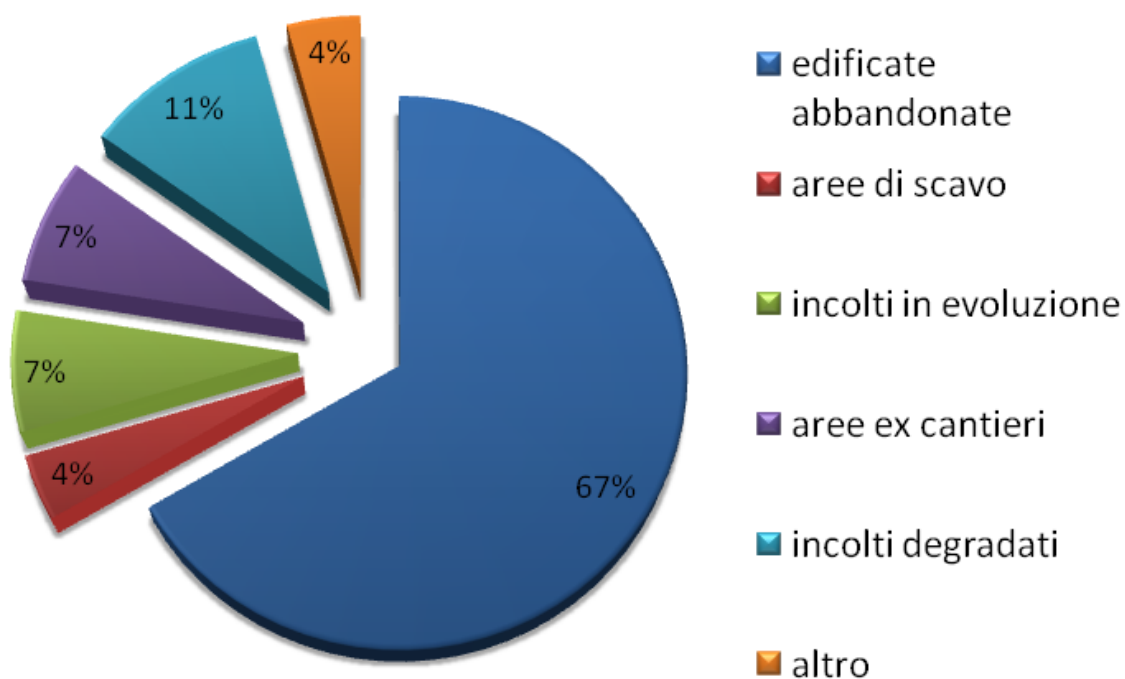
La seconda specificità risiede nell'essere un censimento che – pur avendo coinvolto una rete di docenti universitari – è stato compiuto in larghissima parte da cittadini, associazioni, soci ed attivisti WWF; un censimento non *specialistico*, quindi, costruito - primo in Italia - sulla percezione quotidiana del dismesso da parte degli abitanti di città grandi e piccole, sulla loro curiosità di capire le ragioni di tanto spreco. Un censimento, inoltre, che ha chiesto ai partecipanti di esplicitare idee e proposte per trasformare questi sprechi in opportunità per migliorare l'ambiente urbano e naturale.

Il messaggio che *Riutilizziamo l'Italia* invia alla comunità nazionale è quindi chiarissimo; non mancano gli oggetti da recuperare oppure le idee di cosa farne; mancano – soprattutto negli amministratori, ma non solo - la consapevolezza e la volontà di azione, e questo messaggio è una esplicita richiesta – anche al WWF stesso – di considerare con attenzione maggiore le città e i loro problemi, perché dentro le città possono trovare risposte anche alcune strategie di conservazione della natura di cui il WWF si fa interprete da oltre 40 anni.

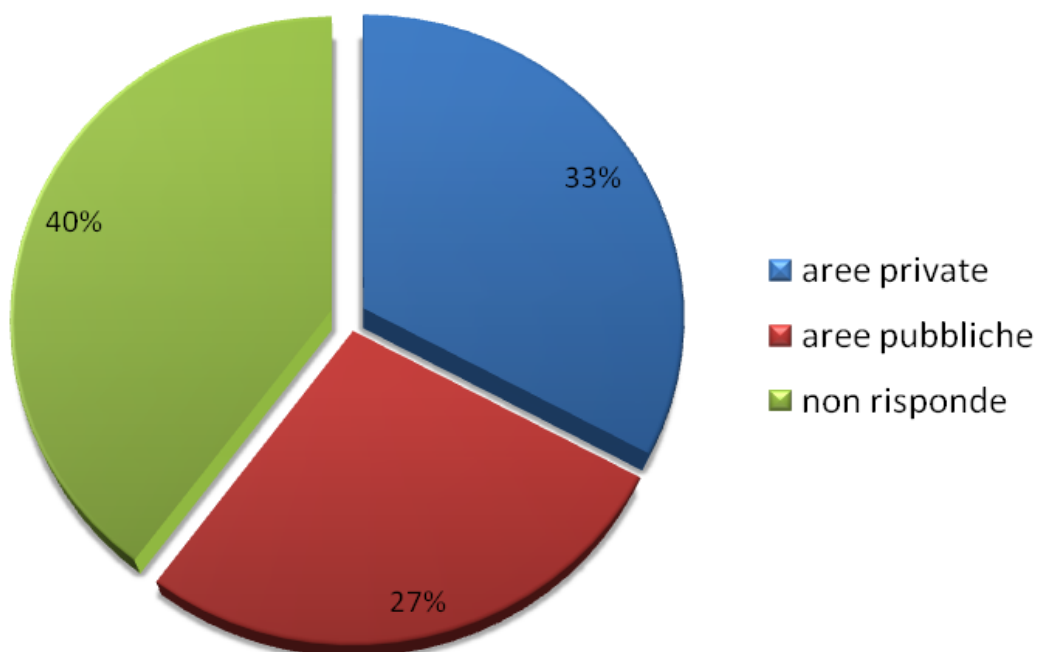
Si tratta di un messaggio che apre molte prospettive di azione e che conferma un dato che da tempo emerge dalle *buone pratiche* di riutilizzo; l'ottenimento di risultati concreti necessita invariabilmente di *soggetti attivi* quali cittadini e associazioni.

Utilizzando il copioso materiale raccolto dal censimento WWF, in questo secondo capitolo del rapporto si proporrà una lettura sintetica della *geografia dell'Italia da riutilizzare*, lasciando ai capitoli successivi il compito di approfondire alcuni dei versanti tematici più rilevanti e ricorrenti, evidenziandone con maggiore dettaglio problematiche e prospettive.

## tipologia aree segnalate



## Proprietà aree segnalate



---

### **2.3. In Italia si abbandona di tutto e dovunque, ma la richiesta di riuso è altrettanto consistente.**

La varietà degli edifici e delle aree abbandonate - o, in minor misura, sottoutilizzate - restituita dal censimento WWF è impressionante, e parimenti ampio è il novero delle proposte di riutilizzo. Per restituirne la complessità senza perdere in sinteticità se ne propongono di seguito tre letture complementari; la prima è *tipologica* ed evidenzia alcuni gruppi omogenei di aree ed edifici da recuperare, la seconda è *trasversale* - individuando situazioni comuni che interessano tipologie diverse di *oggetti* - e la terza riguarda le principali *aspettative* che gli estensori delle schede hanno riposto nelle prospettive di futuri riusi.

#### *2.3.1. Le principali tipologie degli oggetti da riutilizzare*

##### IL DISMESSO CHE EMERGE DALLA STORIA

Gli edifici di elevata qualità storico-architettonica rappresentano una parte consistente del dismesso segnalato (oltre un decimo del totale, dei quali circa la metà ottocenteschi e novecenteschi, gli altri più antichi) spaziando da interi centri storici abbandonati – o loro parti consistenti – a palazzi, castelli, fornaci, colonie marine, stabilimenti industriali di pregio architettonico, gasometri, cinema e teatri.

Il recupero di questi edifici storici presenterebbe molteplici risvolti positivi. In buona parte sono infatti collocati in parti centrali delle città, possono ospitare funzioni pregiate e sovente rappresentano un elemento importante della identità collettiva e della storia dei luoghi; dunque il loro riutilizzo può presentare, oltre ai vantaggi funzionali, anche importanti valenze culturali. Di converso va detto che in alcuni casi si tratta di edifici che purtroppo versano in stato di degrado da decenni, e richiedono dunque prevedibilmente costi di restauro molto elevati, tali da scoraggiare gli imprenditori privati; la consapevolezza di queste oggettive difficoltà è probabilmente alla base di molte proposte di riusi pubblici avanzate per questo *dismesso di qualità*.

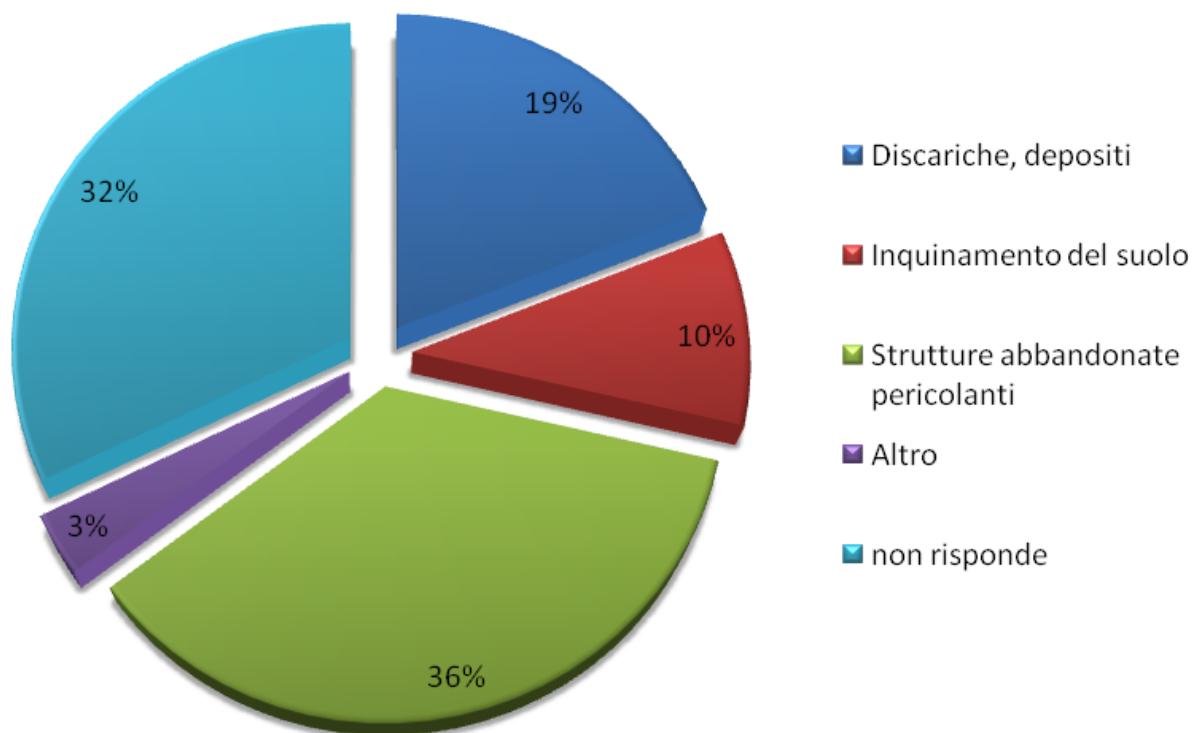
Nell'ambito del *dismesso che emerge dalla storia* vanno segnalate anche alcune aree archeologiche che, dopo essere state oggetto di scavi, sono state abbandonate a se stesse (con evidenti rischi di ulteriore degrado).

##### GLI INVOLUCRI DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

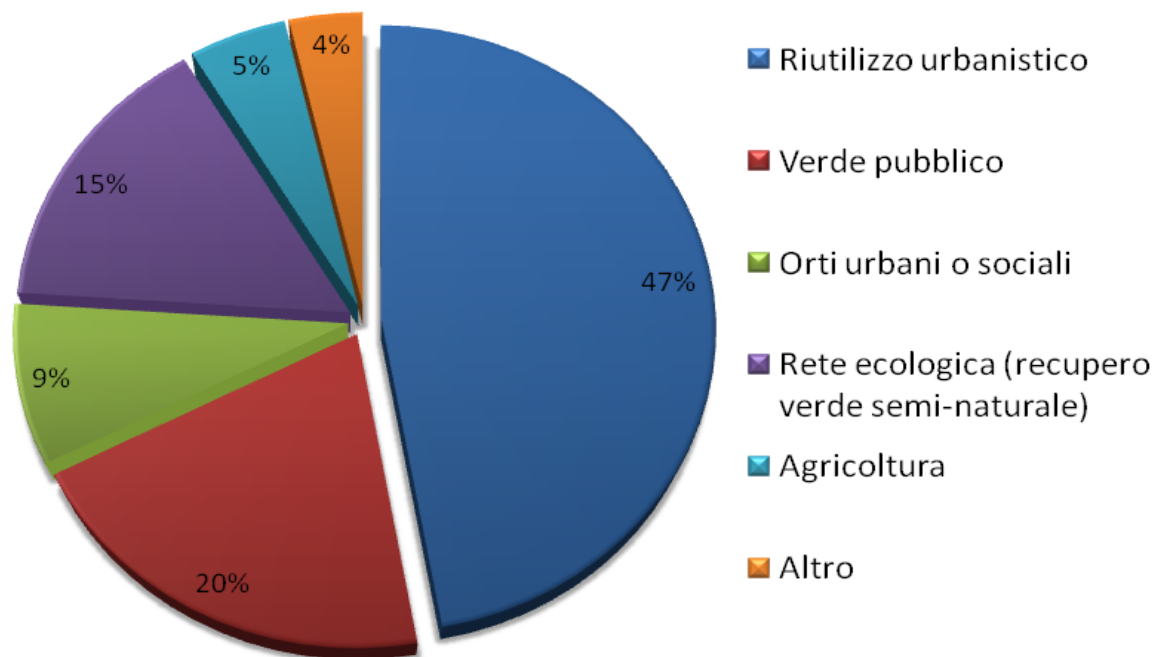
Circa il 25% dei casi di abbandono segnalati riguarda edifici riconducibili alla cessazione di attività produttive; certamente è il portato della nota contrazione delle attività manifatturiere in Italia - avviata oltre 30 anni fa ed accentuata negli ultimi 10 - ma le ragioni di tanto abbandono sono anche diverse, e il campione emerso ne restituisce alcuni volti.

Nella parte largamente maggioritaria dei casi si tratta di edifici recenti, isolati oppure inseriti in aree attrezzate, e la loro collocazione si presenta come una delle variabili più significative ai fini delle opportunità di riutilizzo. Se, infatti, l'abbandono è stato causato da una localizzazione irrazionale (derivante ad esempio dalla pratica dell'abusivismo oppure dall'utilizzo di opportunità di finanziamento *mordi e fuggi*; su questi aspetti le schede non sono tuttavia in grado di dare indicazioni precise) potrebbe presentarsi antieconomica qualsivoglia riproposizione di attività. Per gli edifici collocati in aree attrezzate le prospettive di riuso potrebbero teoricamente essere migliori, ma va considerato che nella attuale congiuntura l'offerta di edifici produttivi è largamente più ampia della domanda.

## Fattori di rischio aree segnalate



## Tipologia proposta di riqualificazione



---

A proposito dell'attuale eccedenza di edifici produttivi va sottolineato che alcune segnalazioni non riguardano edifici singoli bensì intere lottizzazioni industriali o artigianali che non sono mai state completate e che oggi hanno perduto le speranze di esserlo con il tempo in quanto affette estesi fenomeni di abbandono. Si tratta in sostanza di insediamenti *sbagliati* – spesso pagati dal pubblico, ma non si pensi esclusivamente al sud - che a causa delle loro ingenti dimensioni sembrano prefigurare traiettorie finora non sperimentate – almeno in Italia – ovvero il ritorno programmato all'uso agricolo.

Va detto infine che una parte non irrilevante (circa il 10%) degli edifici produttivi abbandonati è rappresentata da edifici di pregio storico e architettonico; questa qualità – insieme al fatto che spesso si trovano in contesti urbani centrali o semicentrali - potrebbe favorire il loro riuso, ma nel contempo comporta una attenta selezione delle funzioni compatibili con il mantenimento delle caratteristiche architettoniche originarie.

#### LE STRUTTURE MILITARI

Nel censimento sono state segnalate quasi una trentina di strutture militari abbandonate o sottoutilizzate, in buona parte localizzate in ambito urbano e quindi suscettibili di usi plurimi, anche residenziali; in alcuni casi si tratta di strutture comprensive di ampi spazi aperti, che potrebbero quindi contribuire ad incrementare verde e spazi di relazione per molti cittadini. Sono state segnalate anche ampie zone di territorio aperto in passato utilizzate per esercitazioni ed oggi recintate ma inutilizzate, e che di conseguenza potrebbero essere coltivate oppure guidate verso la rinaturalizzazione.

#### I RELITTI INFRASTRUTTURALI

Anche le reti infrastrutturali sono soggette a fenomeni di abbandono; si tratta ad esempio di tracciati ferroviari dismessi, che peraltro – soprattutto se collocati in contesti ambientali di qualità – in alcune recenti *buone pratiche* sono stati riutilizzati come percorsi naturalistici; va aggiunto che i tracciati abbandonati, se di converso presenti in contesti urbani, possono rivelarsi molto utili per incrementare la mobilità ciclopedonale. Oltre ai tracciati ferroviari sono state segnalate stazioni ed edifici di servizio (anche collocati in luoghi centrali, e quindi potenzialmente interessanti per forme di riuso), strade mai aperte al traffico, un tunnel, un canale navigabile.

#### 2.3.2. *Oggetti diversi con problematiche simili; le trasversalità dell'abbandono*

#### GLI INTERROTTI

Una categoria decisamente *trasversale* del dismesso è quella degli edifici *interrotti*, costituita sia da manufatti la cui realizzazione non è mai stata portata a termine sia da manufatti che, una volta terminati, non hanno conosciuto utilizzo alcuno. Il ventaglio tipologico degli *interrotti* è piuttosto ampio, ricomprendendo sia attrezzature pubbliche (sono stati segnalati un auditorium, una cittadella giudiziaria, un museo, un parco urbano, una biblioteca; caso abbastanza sorprendente, anche residenze a basso costo finanziate con fondi pubblici) sia edifici privati quali uffici, hotel, centri sportivi.

Ogni *edificio interrotto* sembra nascondere una storia complessa che in molti casi l'estensore della scheda di rilevamento non è stato in grado di ricostruire compiutamente, e molti interrogativi sui perché di abbandoni apparentemente inspiegabili rimangono quindi insoluti.

Per alcuni edifici, di converso, le cause della *interruzione* sono abbastanza chiare; si tratta in particolare di alcuni *ecomostri* bloccati da proteste di cittadini o da atti amministrativi, oppure di edifici abusivi sequestrati dall'autorità giudiziaria e il cui destino dovrebbe essere la demolizione.



---

## I MALGESTITI

Una seconda categoria trasversale di dismesso è rappresentata da spazi aperti - in genere pubblici; ne sono stati segnalati almeno una decina; piccole aree verdi, un' arena, una spiaggia - che non sono da considerarsi abbandonati in senso stretto, ma che sono talmente *malgestiti* da generare una sorta di protesta da parte di cittadini, che rinvengono in questo trattamento una ingiuria analoga a quella dell'abbandono. Sono percentualmente poco consistenti, ma denunciano una incuria nella manutenzione urbana – come suggerisce la esperienza comune – purtroppo estremamente diffusa. Queste segnalazioni fanno capire anche quanto sia cresciuta la sensibilità dei cittadini; sono stati segnalati ad esempio il muro cieco di un palazzo – chiedendo sia abbellito con vegetazione – oppure un muretto dissestato, situazioni apparentemente minimali – rispetto all'universo dell'abbandono – ma ritenute a ragione lesive di una buona qualità dell'ambiente urbano..

### 2.3.3. *Le aspettative di riutilizzo*

#### L' AMPLIAMENTO DELLA CITTÀ PUBBLICA

Su circa 600 casi di abbandono segnalati, oltre 200 proposte di riuso riguardano il *rafforzamento della città pubblica*; richieste che spaziano dal verde urbano ai centri di aggregazione per anziani e ragazzi, dai musei alle scuole, asili e biblioteche, dagli orti urbani agli spazi per il gioco dei bambini.

Si tratta di un dato che si presta a letture complementari e che fa intravedere problemi di non piccolo rilievo.

Da un lato, infatti, sono evidenti e comprensibili le aspettative di una città migliore riposte nel riuso delle sue parti inutilizzate, parti che attraverso un adeguato uso pubblico sono ritenute suscettibili di risolvere problemi lasciati insoluti da forme distorte di crescita delle città e da patologie urbane di vario tipo, comprese le sottodotazioni di verde.

Dall'altro lato non si può non considerare che, per cogliere come si deve queste opportunità di miglioramento della città, occorreranno risorse pubbliche molto ingenti, risorse che nell'attuale congiuntura economica non sembrano disponibili.

In sostanza, quella del riuso pubblico delle aree dismesse è un'opportunità che non può essere persa, ma ne vanno considerati gli oggettivi problemi di fattibilità economica; condizioni necessarie al loro superamento – su questo si tornerà in molte parti del presente rapporto – sono l'impegno (anche operativo) dei cittadini, la oculata gestione delle risorse disponibili, la capacità amministrativa di selezionare le priorità, la ricerca di efficienti forme di collaborazione pubblico-privato.

#### IL RIUTILIZZO COME RISPOSTA ALLA DOMANDA ABITATIVA

In parallelo ad aspettative di rafforzamento della città pubblica, il censimento WWF ha evidenziato anche la presenza di proposte di riutilizzo (circa 30) per fini *primari*, ovvero quelli abitativi. I manufatti di partenza sono – dato in qualche modo stimolante – piuttosto diversificati; strutture militari, porzioni di centri storici, stazioni ferroviarie, capannoni, magazzini, ospedali, hotel sono interpretati come opportunità abitativa sia tradizionale – per giovani famiglie – sia estesa a genitori separati, anziani autosufficienti, popolazione temporanea, immigrati recenti, a conferma che la richiesta residenziale non riguarda oggi soltanto un *tetto* – come l'omonimo film degli anni sessanta - bensì una dimensione urbana compiutamente inclusiva.



---

## IL RIUTILIZZO COME OCCASIONE DI RIPRISTINO AMBIENTALE, DENTRO E FUORI LA CITTÀ

Oltre 40 proposte di riutilizzo sono direttamente legate ad occasioni di ripristino ambientale o comunque al miglioramento della fruizione di ambienti naturali; in un terzo dei casi si tratta di edifici ed aree interne o limitrofe alla città, negli altri di situazioni collocate nel territorio aperto.

In ambito urbano sono state segnalate come opportunità di ripristino ambientale sia zone dove – a causa del lungo abbandono – la natura ha già iniziato a riprendere il sopravvento e dove dunque si tratta soltanto di *completare l'opera* (ad esempio con demolizioni di ruderi, con bonifiche e pulizie, con interventi mirati a favorire la fruizione da parte dei cittadini) sia situazioni dove appare possibile coniugare il recupero funzionale del costruito con la riserva di una parte dei suoli (soprattutto laddove siano presenti corpi idrici) alle dinamiche naturali o seminaturali.

Una terza tipologia di situazioni segnalate nel censimento WWF come opportunità di ripristino ambientale - si tratta di una tipologia diffusa soprattutto in ambiti extraurbani - riguarda manufatti che alla perdita delle funzioni originarie associano localizzazioni – ad esempio lungo le rive di fiumi o specchi d'acqua; in prossimità o all'interno di aree protette, in zone inaccessibili - che ne rendono assolutamente improbabile qualsiasi riutilizzo *urbanistico*, presentandosi di converso del tutto ragionevole la loro eliminazione in funzione di un ritorno alla natura dei sedimi artificializzati. Una quarta tipologia di dismessi segnalata come *utile* ai fini di ripristino ambientale è infine quella – già nota e che può contare su *buone pratiche* già sperimentate - dei siti estrattivi esauriti, che spesso hanno generato specchi d'acqua caratterizzati da dinamiche accelerate di rinaturalizzazione.

### **2.4. L'abbandono; diversità delle motivazioni, diversità dei percorsi di recupero**

L'abbandono è diffusamente rappresentato – nel senso comune ma anche in buona parte della letteratura specialistica - come un fenomeno che riguarda parti determinate degli insediamenti urbani, tipicamente i centri storici montani spopolati dalla emigrazione, oppure le aree periferiche delle grandi città dove l'espansione ha inglobato attività produttive preesistenti rendendole incompatibili con i nuovi paradigmi urbani.

Il censimento del WWF dimostra che non è così; l'abbandono è una patologia che riguarda - pur in misura differente – tutte le diverse parti della città e del territorio. Sono stati segnalati edifici dismessi in zone urbane centrali e di pregio (uno si trova a due passi dal Colosseo) oppure beni storico-architettonici collocati in un territorio aperto di riconosciuta qualità paesaggistica, palazzi per uffici in location appetibili, infrastrutture abbandonate prima di essere state terminate o che, una volta terminate, non sono mai stati utilizzate.

Si tratta di un segnale preoccupante che dimostra come, in Italia, l'abbandono non sia frutto di situazioni accidentali ed episodiche bensì l'esito di processi geneticamente molto diversi ma che hanno come punto di caduta comune il moltiplicarsi di situazioni di degrado urbano e il contestuale – inarrestabile e fino ad ora irreversibile – consumo di nuovo suolo a scapito della agricoltura e della natura.

Le cause dell'abbandono e i possibili percorsi di riutilizzo saranno approfonditi in numerosi contributi nel presente rapporto, ma fin da ora è possibile accennare a quelle che il censimento WWF evidenzia come le motivazioni più ricorrenti della dismissione. Si è provato a distinguerle nella convinzione che a ragioni diverse dell'abbandono debbano corrispondere differenti terapie di riutilizzo; va premesso tuttavia che si tratta di una sistematizzazione che presenta dei limiti in

quanto l'abbandono di una data area o manufatto può essere esito di motivazioni diverse e concorrenti; in positivo, altrettanto diverse e concorrenti potranno essere le *medicine*.





## L'ABBANDONO DI ATTESA SPECULATIVA

L'abbandono di attesa speculativa è quello in cui la proprietà punta alla sostituzione di una funzione obsoleta con funzioni più redditizie, al fine di incrementare il valore di aree o edifici in vista di una sua alienazione, oppure nella prospettiva di investire capitali per operazioni immobiliari.

I proprietari di queste aree sono sovente privati, ma non sono poche le realtà in cui aziende pubbliche (il censimento WWF segnala ad esempio alcuni depositi ATAC di Roma) praticano l'attesa speculativa per tentare di migliorare lo stato dei propri bilanci. Queste aree possono costituire una *minaccia* per il contesto circostante – collocarvi eccessive funzioni aggiuntive può ad esempio aggravare problemi di congestione e vivibilità - oppure offrire delle *opportunità* in quanto potrebbero al loro interno trovare spazio attrezzature pubbliche carenti nel contesto stesso. Se diverranno una *minaccia* od una *opportunità* dipenderà dalla capacità della amministrazione comunale (che esercita il potere di pianificazione, e che ha dunque la facoltà di decidere qualità e quantità degli usi futuri) nello stabilire l'equilibrio adatto, anche ascoltando le esigenze dei cittadini. L'esperienza dimostra che non è facile trovare questo equilibrio – occorrono proprietari con pretese ragionevoli, cittadini attivi e amministrazioni limpide ed efficienti – ma in ogni caso non si tratta della forma peggiore dell'abbandono, perché almeno esistono interlocutori. Certo, condizione necessaria ma non sufficiente, come testimonia il numero elevato di vertenze che si protraggono da anni.

## L'ABBANDONO PER DISINTERESSE VIGILE.

L'abbandono – o comunque il sottoutilizzo - per *disinteresse vigile* sembra essere una patologia che riguarda soprattutto i patrimoni pubblici a vario titolo; ex aree militari, ex ferrovie, ex attrezzature pubbliche quali scuole, ospedali, mattatoi, mercati.

Si tratta di situazioni in cui il titolare del bene non opera esplicitamente in una prospettiva di attesa speculativa (talvolta per rispettare il suo ruolo istituzionale, talvolta per la scarsa appetibilità del bene), non lo usa o lo usa in maniera marginale, ma nel contempo non intende in alcun modo cederlo - i costi di gestione del bene sono infatti coperti da risorse pubbliche; tipico esempio le aree militari - neppure per soddisfare una eventuale domanda di natura sociale. Si punta in sostanza al *congelamento*, anche se non si può del tutto escludere una non dichiarata aspettativa di realizzi economici, alimentata dalle periodiche campagne di alienazione dei patrimoni pubblici (che come noto hanno ottenuto il solo risultato di aver venduto a basso prezzo *gioielli di famiglia*)

L'abbandono per *disinteresse vigile* è difficile da contrastare per indisponibilità di interlocuzione del titolare del bene; comuni e cittadini hanno infatti scarse possibilità di incidere su scelte che coinvolgono decisori statali o regionali. Un tema rilevante che andrebbe affrontato con una regia nazionale.

## L'ABBANDONO PER INCAPACITÀ GESTIONALE, ASSOCIATA O MENO ALLA CARENZA DI RISORSE

Si tratta di una forma di abbandono che nasce da un sostanziale disinteresse per la cosa pubblica di amministrazioni ai diversi livelli, che spesso nascondono le proprie responsabilità lamentando la carente disponibilità di risorse. Si tratta – in molti casi se non in tutti – di una cortina fumogena; la realtà è che la ricerca di soldi per nuovi investimenti è ritenuta politicamente più pagante della gestione oculata di quanto già realizzato. Inaugurare è considerato più importante del gestire, e nella esperienza comune si assiste alla lenta agonia di aree verdi e parchi giochi, di arredi urbani scintillanti per pochi mesi, di attrezzature costose che man mano divengono inservibili. In altri

---

contesti europei una spinta fondamentale al contrasto di questa forma sottile ma inesorabile di abbandono è stata assicurata dai cittadini che si sono fatti parte attiva nella gestione di attrezzature di quartiere; in Italia non mancano esperienze in tal senso, ma sono ancora pioneristiche.

#### L'ABBANDONO CELATO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI ERRATI

Gli investimenti pubblici errati e i conseguenti abbandoni sono purtroppo frequenti – il censimento WWF ne ha rilevati di molto significativi - ma vengono strumentalmente occultati dalle amministrazioni coinvolte per motivi di vario tipo; perché la loro emersione potrebbe ostacolare traiettorie politiche ancora in atto, per timore di essere chiamati a condividere responsabilità istituzionali imbarazzanti, per lo spettro di stimolare un (peraltro doveroso) ruolo di controllo delle autorità di controllo della spesa pubblica.

Gli investimenti pubblici errati – per il fatto stesso di essere errati – non sono riutilizzabili con facilità; sono trasformazioni che mostrano più di altre la necessità di rompere un tabù, quello del ripristino delle condizioni ex-ante con la restituzione dei suoli alle attività agricole oppure alla natura. Tabù culturalmente reso solido da cinquant'anni di continua espansione edilizia, la cui rottura pone in aggiunta il duplice problema di far sostenere al pubblico ulteriori spese (la rimessa in pristino non è mai a costo zero) e di dover motivare pubblicamente le ragioni di questa spesa aggiuntiva, esplicitando in tal modo le inevitabili responsabilità politiche ed amministrative originarie.

Gli investimenti pubblici errati sono situazioni di abbandono difficili da risolvere; un primo passo necessario sarà quello di contrastare - attraverso un loro censimento - gli ampi settori della pubblica amministrazione che vorrebbero celarne la esistenza stessa.

#### L'ABBANDONO PER CONVENIENZA; INQUINO E FUGGO, TORNO SOLO SE SI SPECULA.

E' anche questa una forma di abbandono che – nella maggior parte dei casi – comporta un impiego di risorse pubbliche nelle possibili traiettorie di riuso. Interessa tipicamente aree ed edifici oggetto di attività industriali che – in assenza o in violazione di normative – hanno generato un inquinamento dei suoli (e delle acque) intenso e persistente; in buona sostanza si tratta di utilizzi che hanno lasciato *conti ambientali* da pagare.

Molto spesso non è più possibile richiamare i responsabili ai propri doveri (causa fallimenti, ad esempio, e successivi trasferimenti di proprietà che rendono i responsabili degli scempi giuridicamente irraggiungibili); in altri casi gli attuali proprietari – anche pubblici - sarebbero disponibili ad effettuare gli interventi di disinquinamento solo a fronte di riutilizzi speculativi (che pareggerebbero i bilanci economici ma colliderebbero con equilibrati assetti del territorio) o, in alternativa, a fronte di consistenti iniezioni di denaro pubblico da impiegare nel disinquinamento.

Si tratta con tutta evidenza di situazioni dalle quali non si esce facilmente.

#### L'ABBANDONO PER MANCANZA DI CONVENIENZA ECONOMICA AL RIUTILIZZO

In ultimo va rammentata la forma di abbandono apparentemente più incolpevole, ma non per questo meno perniciosa; quella dei riutilizzi che non si possono fare perché non darebbero luogo a convenienze economiche sufficienti. Questo vincolo mette di fatto fuori gioco i possibili contributi del settore privato, e in questo modo si vanno progressivamente deteriorando beni storico-architettonici, porzioni di centri storici, edifici di archeologia industriale, edifici recenti con prestazioni energetiche o funzionali insufficienti, oppure con collocazioni palesemente errate.

Culturalmente occorre un salto di qualità, riconoscendo che non tutti gli edifici possono riprendere le funzioni originarie, che non tutti gli edifici possono divenire un *altro* economicamente vantaggioso, generando le convenienze economiche indispensabili affinché *l'operazione si regga in piedi*. La demolizione, si è già detto, e la rimessa in pristino per usi agricoli o ambientali deve entrare nel novero delle soluzioni possibili all'abbandono.

Detto questo, va rammentato che le soglie delle convenienze economiche sono intrinsecamente mobili. Una attenta analisi di esperienze concrete di riutilizzo mostra infatti come in alcuni casi un *innesco* anche modesto di un intervento pubblico riesca a rendere convenienti interventi privati che in precedenza non lo erano; in altri casi nuove idee di riutilizzo o nuove forme di gestione – chi avrebbe scommesso sull'agriturismo o sul turismo ambientale soltanto venti o trenta anni fa? - riescono a rendere attrattive situazioni apparentemente bloccate.

Il riutilizzo è certamente legato alla convenienza economica, ma la innovazione e la creatività sono a pieno titolo componenti del gioco.

---

## CAP. 3. BILANCIO DI SUOLO E AREE DISMESSE: STRUMENTI E CRITICITÀ NORMATIVE

di Stefano Ficorilli

La campagna *Riutilizziamo l'Italia* ha evidenziato la grande attenzione e cura che i cittadini ripongono nel recupero e nella riqualificazione del territorio nel quale vivono.

Partendo da questa semplice constatazione, occorre verificare se i vigenti strumenti normativi sono in grado di rispondere adeguatamente a queste esigenze oltre a quelle di arresto dell'accelerazione della urbanizzazione e della dispersione urbana. Tale verifica sarà compiuta sulla base di tre direttrici: legislazione urbanistica (par. 1); fiscalità urbanistica (par. 2); le potenzialità della pianificazione paesaggistica (par. 3).

### 3.1. Esigenza di una nuova legge sul Governo del territorio

La legge fondamentale urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150), a tutt'oggi in parte vigente, riserva alla valutazione dell'autorità pubblica le decisioni circa gli assetti di conservazione e trasformazione del territorio (cfr. art. 7 della l. n. 1150/1942). Ne discende un *piano regolatore*, espressione dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione, che determina gli assetti urbanistici in modo unilaterale, finendo per imporre regole di conformazione del territorio o della proprietà. Tuttavia, e qui si profila un primo problema, il suddetto potere di conformazione non opera sulle trasformazioni già avvenute ma su quelle consentite in futuro. Pertanto, se la riqualificazione, il recupero, la trasformazione del costruito sono estranei al potere conformativo si profilano due alternative: o l'attivazione dei poteri di tipo espropriativo che però, date le difficoltà in termini di cassa e procedurali, appare una via sempre più difficilmente praticabile; oppure cercare di coinvolgere il titolare del bene da convertire o riqualificare attraverso il ricorso alla perequazione, alla compensazione quali strumenti di una nuova urbanistica estranei alla legislazione del 1942. Se poi si pensa che, per esempio, la perequazione urbanistica è ormai diventata la modalità ordinaria attraverso cui acquisire le aree necessarie alla collettività - a seguito della sentenza n. 348/2007 della Corte costituzionale che, imponendo indennità espropriative commisurate al valore di mercato, ha, di fatto, sancito la crisi definitiva dell'esproprio - si comprende la necessità di una nuova legge nazionale sul governo del territorio per l'introduzione di principi fondamentali alla legislazione regionale. Tutto questo perché la legge urbanistica fondamentale del 1942, pur continuando a costituire il quadro di principi entro cui sviluppare la legislazione e la pianificazione regionale, non costituisce il fondamento dell'istituto perequativo che si è andato sviluppando, in modo disomogeneo, mediante l'attività delle Assemblee legislative regionali. Infatti, pur non essendo questa la sede per un'analisi e sistematica comparazione delle diverse legislazioni urbanistiche regionali, tuttavia è difficile individuare un modello con caratteristiche omogenee. Ad esempio, è assolutamente differente la disciplina concernente le aree dove possono essere esercitati i diritti edificatori generati attraverso l'urbanistica consensuale: si va dalla libera commerciabilità prevista dalla legislazione veneta e lombarda all'ipotesi trentina per cui l'impiego è possibile solo nelle aree di perequazione mentre nei casi diversi è necessaria una specifica deliberazione del consiglio comunale. Con una decisione del 2010 il Consiglio di Stato (sez. IV, 8 giugno 2010, n. 4545) si riconosce l'ammissibilità dello strumento perequativo solo nell'ambito di contesto di pianificazione definito che consenta lo spostamento di volumi tra zone omogenee definite e mediante forme di cessione di volume alla parte pubblica solo all'esito di processi di natura negoziale. Dunque si ribadisce la centralità del piano con ciò ridimensionando quella dottrina che sottolinea la necessità di "smitizzare il piano" e di riconoscere l'affermazione di una "urbanistica

consensuale”. Se è vero che le scelte di pianificazione urbanistica sono spesso in ritardo rispetto ai frenetici mutamenti sociali, economici che caratterizzano la contemporaneità, a tale innegabile situazione di fatto si può far fronte mediante il riconoscimento, a livello di normativa nazionale, di quanto già previsto nella legislazione regionale, la quale distingue tra piano strutturale e piano operativo. Per superare il modello della legge fondamentale di urbanistica del ‘42 incentrata, come detto, sui vincoli espropriativi imposti dal piano regolatore e soggetti a una limitata durata temporale, le leggi regionali introducono un sistema a doppio livello: con il piano strutturale che non detta specifiche destinazioni d’uso ai suoli (in quanto non conformativo né della proprietà né del territorio rinvia ad una successiva pianificazione attuativa assumendo così i caratteri di uno strumento di indirizzo) e un piano operativo al quale compete la definizione del progetto urbanistico di trasformazione del territorio.

Da questo quadro appare evidente l’urgenza di abrogare il quadro legislativo imperniato sulla vecchia legge urbanistica del 1942, anche in ragione della sopravvenuta riforma del Titolo V della Costituzione con il nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni, e sostituirlo con una nuova “legge di principi” in grado di garantire un modello di riferimento uniforme su tutto il territorio nazionale al quale vincolare il legislatore regionale soprattutto in riferimento a quegli istituti che incidono su materie di esclusiva competenza statale: fiscalità, ambiente, paesaggio, infrastrutture nazionali.

Fondamentale che la nuova legge nazionale sul Governo del Territorio sancisca il riconoscimento di principi fondamentali ai quali deve soggiacere la normativa regionale e la conseguente attività pianificatoria di area vasta. Tra questi quello del contenimento del consumo di suolo non urbanizzato e di conversione urbana, privilegiando il riuso, il recupero e l’adeguamento di insediamenti e infrastrutture esistenti. A tale proposito deve rimarcarsi la necessità che il legislatore nazionale affidi ad una autorità pubblica il compito di misurare, monitorare e certificare l’andamento del consumo di suolo in Italia e, da questo, fissare delle percentuali di incremento massimo di nuovo suolo urbanizzato.

Altro fondamentale principio che la nuova legge sul Governo del Territorio dovrà contenere è quello della cooperazione tra i soggetti pubblici nella definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio attraverso meccanismi di copianificazione e di concertazione delle scelte, soprattutto privilegiando il modello della pianificazione di area vasta. Tale principio appare finalizzato a consentire il superamento del modello gerarchico nei rapporti tra i diversi livelli di piano a favore di modalità di relazioni nel rispetto del ruolo e delle competenze di ogni livello e di ogni settore, con una visione concertativa e collaborativa.

Si faceva poco sopra accenno al principio, attualmente assente dal quadro normativo nazionale, del minor consumo di suolo. Alla soddisfazione di questo principio si deve giungere non solo attraverso lo strumento della pianificazione che costituisce solo una delle modalità attraverso cui si esplica il Governo del Territorio, ma anche attraverso indirizzi di politica generale dello Stato.

In maniera assai timida e non adeguata alla gravità del problema del consumo di suolo in Italia, la recente legge del 14 gennaio 2013, n. 10 “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani” prevede all’art. 6, comma 2, che “ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni *possono*: a) 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; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell’amministrazione comunale”. Nella medesima legge, al precedente art. 3, comma 2, lett. c) si attribuisce al neo *Comitato per lo sviluppo del verde pubblico* istituito presso il Ministero dell’Ambiente il compito di provvedere alla proposizione di un piano nazionale, d’intesa con la

---

Conferenza Unificata, per fissare i criteri e le linee guida per la “realizzazione delle aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni”.

Come si vede il legislatore nazionale, anziché mediante una organica legge sul Governo del Territorio che fissi i principi fondamentali della materia, procede attraverso provvedimenti disomogenei che non hanno la forza di imporsi con la necessaria forza sugli enti locali. Molto più efficace sarebbe se si affermasse il principio normativo secondo cui, per omogenee categorie di manufatti, l'utilizzo di suoli non urbanizzati è subordinato alla verifica dell'impossibilità di interventi di riuso o di riqualificazione. Questo modo di procedere si è di recente ripetuto con il disegno di legge presentato al termine della XVI Legislatura dal ministro delle politiche agricole del Governo Monti al quale va tuttavia riconosciuto il merito di aver comunque proposto una serie di disposizioni finalizzate al contenimento del consumo di suolo (cfr. Disegno di legge n. 3601 del 2012).

### **3.2. Fiscalità urbanistica**

Un altro fattore che ha profondamente inciso sull'aumento del consumo di suolo va rinvenuto nell'utilizzo da parte dei Comuni degli oneri di urbanizzazione e dei contributi di costruzione per il finanziamento della spesa corrente. Da questo modo di procedere è derivato il capovolgimento del processo virtuoso – che dalla costruzione di una visione territoriale procede verso la definizione di un piano, alla conseguente concessione di permessi di costruire in coerenza con l'iniziale visione – in favore di un processo vizioso: dalla identificazione del *budget* necessario per equilibrare il bilancio alla matematica definizione dei mq da urbanizzare e al conseguente accordo negoziale col privato, con conseguente casualità e disordine territoriale.

In attesa di una riforma organica in materia di Governo del Territorio che comprenda anche una disciplina sulla fiscalità urbanistica – anche al fine di superare il modello della legge fondamentale di urbanistica che lascia le infrastrutture a servizio della collettività a totale carico dell'ente pubblico il quale vi provvede ricorrendo alle finanze proprie, e allo strumento dell'espropriazione per acquisire le aree destinate ad accoglierle – possono sin d'ora essere introdotte misure fiscali finalizzate al contenimento del consumo di suolo e ad una più equa partecipazione del privato alle spese per la copertura delle opere di urbanizzazione generale. Coerentemente a quanto raccomandato nel V Programma di Azione Ambientale dell'UE (1992) e recentemente ribadito nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse* (Bruxelles, 20.9.2011), circa l'introduzione di tasse ambientali e di incentivi fiscali per un consumo più rispettoso dell'ambiente, appare opportuno, anche fiscalmente, incidere sull'uso di suolo nuovo.

La tassa sul consumo di nuovo suolo interesserà esclusivamente le aree esterne al già insediato come definito nei singoli strumenti urbanistici.

Si tratta di un approccio particolarmente comune in varie realtà europee ed extraeuropee per urbanizzazioni su terreni vergini (c.d. *greenfield*); oneri di impatto territoriale per compensare le municipalità per la nuova domanda prevista di servizi sociali, come gli *impact fee* americani o il *development permit* nel Regno Unito o, in Francia, la *participation pour dépassement du coefficient d'occupation du sol* o *du plafond légal de densité*.

Si ricorda che la sopra menzionata Comunicazione della Commissione in merito ai beni “terra e suoli” afferma che “*se vogliamo seguire un percorso lineare che ci porti, entro il 2050, a non edificare più su nuove aree, occorre che nel periodo 2000-2020 l'occupazione di nuove terre sia ridotta in media di 800 km<sup>2</sup> l'anno*”.

Sempre con finalità disincentivanti, può essere previsto un aggravio del carico fiscale in caso di interventi compiuti all'interno di beni paesaggistici. In tal senso si ritiene che la copertura costituzionale della norma proposta sia data dal combinato disposto degli articoli 9, 32 e 117, comma 2, lett. e) ed s) Cost.

Infine, l'imposta sul consumo di nuovo suolo, aggiungendosi al contributo di costruzione, intende superare il carattere *una tantum* proprio di quest'ultimo, così da contribuire alla riduzione della sempre maggiore forbice tra rendita fondiaria (plusvalori immobiliari realizzati a seguito di interventi pubblici e di interesse generale) e costi della produzione edilizia. Alla riduzione di questa forbice si intende contribuire anche mediante il riferimento, in sede di determinazione della base imponibile, al valore fondiario/immobiliare stimato a seguito della trasformazione anziché, come spesso accade nelle operazioni speculative, al più basso valore originario del bene.

Come sopra detto, l'intervento normativo deve essere finalizzato ad escludere che i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione possano esser destinati al finanziamento delle spese in conto corrente dei Comuni. La diversa scelta operata nelle più recenti leggi finanziarie in merito alla parziale destinazione degli oneri di urbanizzazione per il finanziamento, appunto, della spesa corrente e il progressivo venir meno dei trasferimenti e dei contributi in conto capitale da parte dello Stato ha progressivamente spinto i Comuni alla svendita del proprio territorio. Con ciò allargando la propria base imponibile e subordinando la sostenibilità urbana alle esigenze di cassa e l'incentivo alla concorrenza tra comuni limitrofi per catturare funzioni lucrose come gli insediamenti commerciali e industriali in assenza di una coerente e mirata pianificazione. A ciò devono aggiungersi i costi in termini di infrastrutture, opere di urbanizzazione primaria e secondaria ecc.

Un secondo intervento che deve essere proposto riguarda l'introduzione di un prelievo fiscale urbanistico selettivo, con ciò superando un approccio tributario di tipo omogeneo, come finora è stato, capace di disincentivare sul piano finanziario le iniziative di trasformazione urbana che comportino incrementi in termini di costi collettivi specie per le opere di urbanizzazione. In altri termini si intende diversamente articolare, mediante la leva fiscale, il territorio in ragione della qualità e quantità delle urbanizzazioni primarie e dei servizi collettivi presenti. In particolare, per le zone più dotate di infrastrutture e servizi si prevedono riduzioni proporzionali degli oneri di urbanizzazione con l'obiettivo di incentivare il riutilizzo, la valorizzazione e la riqualificazione delle aree urbane, con ciò indirizzando il mercato edilizio verso la promozione di tali interventi.

A tale fine è possibile operare, in primo luogo, sulla voce del contributo di costruzione, di cui all'art. 16 del DPR n. 380/2001, costituita dagli *oneri di urbanizzazione* ponendola per l'intero a carico del costruttore senza ulteriori spese per la collettività. In secondo luogo, e come sopra richiamato, si interviene con una riduzione proporzionale degli oneri di urbanizzazione per i nuovi interventi edilizi di riqualificazione urbana realizzati in aree già urbanizzate per le quali, si presume, siano maggiori le già esistenti dotazioni di urbanizzazioni e servizi pubblici. Al contrario il contributo di urbanizzazione verrà aumentato per gli interventi realizzati in aree non urbanizzate.

Come per l'imposta sul consumo di nuovo suolo si ribadisce il vincolo di destinazione e l'esclusione dell'utilizzo del contributo di costruzione per il finanziamento delle spese in conto corrente dei Comuni.

### **3.3. Le potenzialità della pianificazione paesaggistica**

Si è sopra sottolineata l'esigenza che la nuova legge sul Governo del Territorio riconosca il principio del ricorso al metodo della programmazione-pianificazione quale binomio connesso e inscindibile per una corretta gestione del territorio. Potremmo dire che il principio della programmazione-pianificazione sia una endiadi in quanto solo presupponendo una

---

programmazione può esistere una corretta pianificazione e, viceversa, non può esserci corretta pianificazione senza una preliminare attività di programmazione delle necessità territoriali: energetiche, infrastrutturali ecc. Nel nostro ordinamento si presenta una distinzione, esclusivamente giuridica, tra Paesaggio e Governo del Territorio che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sono rispettivamente attribuiti, l'uno, alla legislazione esclusiva dello Stato e, l'altro, a quella concorrente Stato-Regioni. Tale distinzione opera su una realtà, il territorio, in ordine al quale confluiscono non solo esigenze di conformazione della proprietà immobiliare ma anche esigenze collegate al bisogno di programmare e finanziare infrastrutture e opere pubbliche in generale, incentivare o disincentivare iniziative imprenditoriali, garantire servizi pubblici, tutelare l'ambiente e il patrimonio culturale e altro ancora. Dunque molti degli interessi della collettività e delle conseguenti decisioni politiche hanno inevitabilmente una dimensione territoriale che non si esaurisce giuridicamente in una dimensione urbanistico-edilizia così da rendere impensabile affidare la cura, la programmazione, la pianificazione e la gestione unicamente nello strumento urbanistico. Da ciò la necessità di una comunicazione tra i diversi livelli della pianificazione territoriale nonché un coordinamento tra governo del territorio e tutela del paesaggio. A tale proposito si sottolinea come la scelta legislativa operata nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) sia riassumibile evidenziando come, da un lato, i singoli beni paesaggistici rilevano in quanto parti costitutive del paesaggio, e, dall'altro, che la preservazione degli stessi ha importanza in quanto costituisce tutela del paesaggio stesso. Con ciò la salvaguardia del singolo bene rimane un'esigenza fondamentale, tanto perché il paesaggio e i singoli valori sono inscindibili (al punto che il primo sparisce o si modifica se ne vengono estinti o modificati i secondi), quanto perché la tutela del singolo bene è, per definizione, tutela del paesaggio. Coerentemente, il Codice, sancendo la rilevanza giuridica del territorio ai fini paesaggistici, afferma la centralità della pianificazione paesaggistica, vista come tutela dinamica del paesaggio. A riprova di ciò, appare dunque opportuno soffermarsi sugli aspetti più significativi dei piani paesaggistici introdotti dal Codice, e dalle sue successive modifiche, in quanto, come si è affermato in dottrina, la nuova pianificazione paesaggistica costituisce una vera e propria "rivoluzione copernicana" in materia di tutela del paesaggio. Infatti, volendo proseguire sulla scia della suggestiva metafora dottrinarina, è intorno all'asse del piano paesaggistico che ruota tutto il nuovo sistema sul paesaggio. Più in particolare, i contenuti del piano paesaggistico sono rilevanti rispetto: a) ai vincoli paesistici; b) all'autorizzazione paesaggistica; c) alla natura (vincolante o obbligatoria) del parere del sovrintendente in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica; d) alla sovraordinazione ai piani, programmi, progetti ad incidenza territoriale, compresi i piani delle aree naturali protette. Ciascuno dei punti merita un approfondimento.

Sub a): rispetto ai vincoli paesistici il piano ha la quadruplice funzione: 1) di localizzarli sul territorio regionale; 2) di porli *ex novo*. Si tratta dei così detti "vincoli del terzo tipo di fonte pianificatoria", ora previsti dai nuovi artt. 134, comma 1, lett. c) e 143, comma 1, lett. d). È questa la disposizione chiave per comprendere la centralità della nuova pianificazione paesaggistica e il radicale mutamento di rapporto tra vincolo e piano, in quanto ora è il piano a creare il vincolo. Tale tipologia di vincoli si aggiunge ai tradizionali vincoli provvedimentali singolari (art. 143, comma 1, lett. b)) e a quelli *ex lege* (art. 143, comma 1, lett. c)); 3) di dar loro un contenuto precettivo, se ne sono privi nei casi di vincoli *ex art.* 142 ("Aree tutelate per legge") o *ante* 2004. Con tale previsione il legislatore consente di *vestire*, attraverso contenuti prescrittivi, i vincoli sinora *nudi*. Infatti, da sempre, e fino al 2004, la dichiarazione di notevole interesse pubblico si limitava alla individuazione territoriale dell'area vincolata e all'assoggettamento delle trasformazioni a previa autorizzazione. La progressiva sostituzione dei vincoli *nudi* con quelli *vestiti* fa sì che il provvedimento di vincolo non sia più meramente procedurale ma dovrà contenere una disciplina di merito ordinata alla tutela e alla valorizzazione (limitatamente ai beni *ex art.* 142 Codice) di quegli specifici beni. Ciò comporterà inevitabilmente una drastica riduzione, rispetto al passato, della discrezionalità dell'amministrazione procedente in sede di rilascio dell'autorizzazione

paesaggistica; 4) di inserire armonicamente nel tessuto pianificatorio le prescrizioni ove si tratti di vincoli così detti *vestiti* (art. 140, comma 2, Codice). Anche ciò limiterà significativamente la discrezionalità dei pianificatori.

Sub b): è rimessa ad una scelta del pianificatore, conformemente a quanto previsto dall'art. 143, commi 4, 5, 6 e 7 del Codice, la individuazione delle aree nelle quali gli interventi modificativi non sono subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Per ciò che maggiormente interessa il tema qui trattato si ricorda l'ipotesi per cui, previo adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesistico, la realizzazione degli interventi di recupero sulle aree gravemente compromesse o degradate individuate dal piano paesistico non richiede il rilascio dell'autorizzazione paesistica;

Sub c): ai sensi dell'art. 146, comma 5, del Codice, il parere della sovrintendenza sull'istanza di autorizzazione paesaggistica è sempre vincolante. Assume natura obbligatoria, e non vincolante, a due condizioni: 1) all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici; 2) che vi sia stata la positiva verifica, da parte del Ministero per i beni e le attività culturali su richiesta della Regione, circa l'adeguamento al piano degli strumenti urbanistici;

Sub d): secondo quanto previsto dall'art. 145, comma 3, del Codice, le previsioni del piano paesaggistico sono sovraordinate rispetto agli altri piani, programmi, progetti, ora anche quelli di sviluppo economico, compresi i piani delle aree naturali protette relativamente ai soli profili di tutela del paesaggio.

Dall'analisi dei contenuti del piano paesaggistico e, in particolare, dell'art. 143 del Codice che lo disciplina, non può non convenirsi con chi ha opportunamente rilevato come da esso “emerge che la considerazione integrale del territorio regionale fatta dal piano si articola al suo interno in previsioni di efficacia paesaggistica, presupponenti il vincolo paesaggistico, e in previsioni di valorizzazione, estensibili anche alla restante parte del territorio che, pur non essendo propriamente parlando bene paesaggistico, costituisce nondimeno a tutti gli effetti paesaggio giuridicamente rilevante come sfondo di riferimento e di inserimento dei beni paesaggistici”.

Non si può non tenere conto del fatto che nel sistema giuridico italiano la pianificazione paesaggistica può alternativamente realizzarsi, sin dalla legge Galasso, o attraverso il *piano paesaggistico puro* ovvero attraverso il piano ibrido *urbanistico territoriale con speciale considerazione dei valori paesaggistici*. In quest'ultimo si ha il cumulo tra poteri urbanistici e poteri paesaggistici. È dunque in sede di pianificazione che si assiste al maggior avvicinamento tra le costituzionalmente distinte materie del paesaggio e del governo del territorio (art. 117 Cost.).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 367/2007, è stata nuovamente chiamata a pronunciarsi sui rapporti tra paesaggio e governo del territorio. La Corte in tale decisione ha affermato che “la tutela ambientale e paesaggistica gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto (sentt. nn. 151/1986, 641/1987, 182 e 183/2006), e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni”.

Conseguentemente, e in armonia con la decisione della Corte costituzionale appena annotata, la riforma del Codice del 2008 ha meglio definito, *rectius* chiarito, la distinzione tra la disciplina paesaggistica – che non può che riguardare esclusivamente i beni paesaggistici – rispetto alla disciplina urbanistica relativa a tutto il restante territorio. Con i conseguenziali rapporti, e riparto di competenze, tra Stato (Ministero per i Beni e le Attività culturali, Sovrintendenze) e Regione

---

nell'ambito della pianificazione paesaggistica.

Ci si riferisce, in particolare, alle nuove formulazioni:

- a) dell'art. 135, comma 1, terzo periodo, laddove prevede che “l’elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143”;
- b) dell’art. 143, comma 2, secondo cui il piano paesaggistico – non approvato dalla regione entro il termine indicato dall’accordo con il Ministero per i Beni e le Attività culturali e il Ministero dell’Ambiente per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani – è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro dei Beni culturali, sentito quello dell’Ambiente, “limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1”;
- c) dell’art. 143, comma 3, il quale prevede che il parere del soprintendente nel procedimento di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica è sempre vincolante (con le eccezioni di cui al successivo comma 4 e art. 145, comma 5) “in relazione agli interventi da eseguirsi nell’ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1”.

Anche alla luce di tali ultime considerazioni – che evidenziano la distinzione tra disciplina paesaggistica, concernente i beni paesaggistici, e disciplina urbanistica, concernente il restante territorio regionale – non può che giungersi alla conclusione di non ritenere compatibile con il sistema giuridico italiano l’equazione paesaggio-territorio che la Convenzione europea sul paesaggio (sottoscritta a Firenze il 20 ottobre del 2000 e successivamente ratificata con la legge n. 14 del 9 gennaio 2006) postula all’art. 2 laddove, nel definire il proprio ambito di applicazione, si riferisce a tutto il territorio, riguardando gli “spazi naturali, rurali, urbani e periurbani”.

Non può infatti non concordarsi con quella parte della dottrina la quale – non ritenendo applicabile nell’ordinamento giuridico italiano il sillogismo, pure affermato da altri Autori, secondo cui ai sensi della Convenzione europea «tutto il territorio è paesaggio» – evidenzia come “in campo giuridico dire che tutto è paesaggio significa negare un’autonoma ragion d’essere alla nozione giuridica di paesaggio, poiché si elude la possibilità stessa di un regime speciale dei beni, che è e resta il *proprium* della materia della tutela del paesaggio. Dire che «tutto è paesaggio» va bene, ma solo su un piano naturalistico, descrittivo, pregiuridico; comunque fuori dal diritto”.

Vi è poi un’altra ragione per la quale non è possibile mutuare nel nostro ordinamento l’equazione paesaggio-territorio. Infatti, dire che tutto il territorio è paesaggio conduce all’equazione paesaggio-urbanistica e, conseguentemente, sotto il profilo vincolistico, a due inconciliabili conclusioni: a) tutti i vincoli sul territorio sono di natura paesistica; ovvero b) non ci sono vincoli paesistici ma solo vincoli urbanistici.

Entrambe tali conclusioni sono, anzitutto, sconfessate da quella consolidata giurisprudenza costituzionale e amministrativa che ha, nel tempo, delineato i distinti caratteri e le differenti nature dei due vincoli in esame. Basti dire in questa sede, che il vincolo paesistico, a differenza di quello urbanistico, ha natura dichiarativa e non costitutiva e secondariamente non è indennizzabile in quanto non può parlarsi di compressione al contenuto del diritto di proprietà poiché tale diritto “è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive”.

L’insostenibilità degli assunti sopra esposti appare ben colta e sintetizzata da quell’indirizzo del Consiglio di Stato, secondo cui sono ascrivibili tra i vincoli ricognitivi unicamente quelli costituiti “autonomamente in virtù di leggi speciali, e soggetti a peculiari discipline (vincoli militari,

idrogeologici, forestali, di parco, paesistici)”; quelli, invece, “che sorgono direttamente ed originariamente per effetto della previsione da parte dello strumento urbanistico” debbono qualificarsi vincoli costitutivi, la cui natura giuridica è quella di “prescrizioni aventi natura squisitamente urbanistica”.

Nel solco dell’esigenza di sgombrare il campo da equivoche sovrapposizioni tra urbanistica e paesaggio, appare opportuno evidenziare in questa sede come il legislatore del 2008 abbia opportunamente eliminato i così detti “vincoli urbanistici con funzioni paesaggistiche”, i quali, come colto in dottrina, presentavano seri problemi applicativi e di legittimità. Fino alla riforma del 2008, infatti, l’art. 145, comma 4, consentiva agli enti territoriali, in sede di conformazioni e adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle previsioni del piano paesaggistico, di introdurre “le ulteriori previsioni conformative (...) utili ad assicurare l’ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani”.

Le Regioni italiane hanno sempre difeso l’equazione paesaggio-territorio enunciata nella Convenzione europea, al fine di rivendicare propri poteri in materia di paesaggio. In particolare, nel parere sullo schema di decreto legislativo sulla prima riforma della parte III del Codice – poi d.lgs. n. 157/2006, formulato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 26 gennaio 2006 – la “concezione integrale del paesaggio”, posta dalla Convenzione europea, è stata il presupposto per sostenere: a) che la pianificazione paesaggistica, trasferita alle Regioni fin dal d.P.R. n. 8/1972, rientra nei poteri propri delle Regioni; b) che la disciplina legislativa e le funzioni amministrative siano tra loro interdipendenti per cui il fatto che i compiti connessi alla pianificazione paesaggistica siano stati trasferiti alle Regioni sin dal 1972 costituirebbe un limite all’esercizio della potestà normativa dello Stato. La richiamata sentenza n. 367/2007 della Corte costituzionale ci induce a ritenere non corretti tali assunti.

Non può tuttavia non osservarsi come un distorto concetto giuridico di paesaggio – considerato come uno dei profili del governo del territorio, con conseguente equivalenza tra l’interesse pubblico preordinato alla tutela del paesaggio e interesse pubblico finalizzato al governo del territorio – continui ad essere alla base di alcuni recenti ricorsi di legittimità costituzionale contro leggi regionali promossi dallo Stato.

La innegabile asimmetria tra la Convenzione europea, secondo la quale il paesaggio è tutto il territorio e di conseguenza costituzionalmente attratto nella materia del governo del territorio, e quelle del nostro ordinamento, che si riferisce a limitate e definite categorie di beni (artt. 134, 136 del Codice) e, dunque, a porzioni territorialmente limitate, impone all’interprete una delicata attività ermeneutica - come d’altra parte richiede, in generale, il diritto internazionale di fonte pattizia - di adeguamento ai principi e alla tradizione giuridica del diritto interno. A tale proposito deve evidenziarsi come il legislatore del 2008 abbia opportunamente novellato l’art. 132 del Codice (“Convenzioni internazionali”) aggiungendo un secondo comma che, ribadendo un ordine tra le fonti, sembra sgombrare il campo da qualsiasi dubbio circa la fonte del diritto prevalente in tema di ripartizione delle competenze in materia di paesaggio. È infatti detto che essa “è stabilita in conformità dei principi costituzionali, anche con riguardo all’applicazione della Convenzione europea sul paesaggio”.

Ci si è lungamente soffermati sul paesaggio e sulla pianificazione paesaggistica in quanto si ritiene che questa, pur nel distinguo tecnico tra paesaggio e urbanistica, avendo per oggetto l’intero territorio regionale, chiamata a disciplinare anche gli ambiti non di pregio sino a quelli degradati, possa costituire un valido strumento ai fini di una completa ricognizione delle necessità del territorio regionale con conseguente efficacia e incidenza in termini di programmazione e di pianificazione anche urbanistica. Si aggiunga che il riferimento al minor consumo di suolo è espressamente definito come uno degli obiettivi della pianificazione paesistica (art. 135, comma

---

4, lett. c). D'altra parte è innegabile che una delle cause che hanno contribuito all'accelerazione dell'urbanizzazione e della dispersione urbana in Italia va rinvenuta nella debolezza, se non nell'assenza, della pianificazione urbanistica di area vasta in grado di offrire un adeguato coordinamento sovra-comunale alle scelte urbanistiche locali.



---

## CAP. 4. BILANCIO DI SUOLO E AREE DISMESSE: STRUMENTI E CRITICITÀ URBANISTICHE

di Bernardino Romano, Elena De Santis, Francesco Zullo

L'attuazione di procedure di *bilancio di suolo* implica problemi estremamente complessi che coinvolgono le sfere comportamentali, sociali ed economiche della collettività, non essendo sufficiente la sola acquisizione di una consapevolezza politica e gestionale per giungere ad una soddisfacente soluzione. Anche gli esempi internazionali già avviati da qualche tempo non possono ritenersi efficienti al 100% e comunque non deterministicamente applicabili al caso italiano per una serie di motivi; motivi sintetizzabili nella tipologia delle fisionomie espansive, nella carenza ancora perdurante di coscienza politica e, non ultimo, nella pluridecennale, progressiva, diseducazione pubblica verso le regole urbanistiche.

Si può già anticipare che i modelli da utilizzare, per garantire seppur minimi esiti di efficacia, non saranno banali nella loro impostazione e, di conseguenza, nemmeno nella loro gestione. Questa considerazione riapre un problema rilevante caratteristico di molti settori di management della cosa pubblica italiana, ovvero il rifiuto di regole che non siano elementari nella loro costruzione. Se l'affermazione non riguarda i campi della giurisprudenza e della fiscalità, dai meandri interpretativi sempre più contorti e impenetrabili, per l'urbanistica si assiste da anni a rincorse di semplificazione tendenti al traguardo estremo delle *regole zero*, adducendo ripetutamente ragioni di facilitazione economica per imprenditori e cittadini.

La condivisione di una esigenza di limitazione della conversione urbana dei suoli comporta anche la necessità di rilanciare il *piano* come strumento di garanzia per l'intera collettività, ma anche di complessificare l'azione che la pubblica amministrazione esprime nel *piano* stesso, rivedendo le procedure rudimentali che hanno caratterizzato quasi 50 anni di ordinaria attività trasformativa nel nostro Paese. Procedure affidate, nel migliore dei casi, alle canoniche combinazioni di zoning+parametri lasciate alla discrezione dei comuni, svincolate nei fatti da veri controlli sovraordinati sulla ragionevolezza dei dimensionamenti, prive di verifiche ex post sui loro effetti, alterate da tre cicli di condoni e, negli ultimi anni, definitivamente depotenziate da una molteplicità di dispositivi derogatori.

Dati territoriali di recente elaborazione mostrano come, proprio nell'ultimo mezzo secolo, la conversione urbana dei suoli italiani (Fig. 1) abbia viaggiato - nella disattenzione più generale, ad esclusione di ristrette nicchie di specialisti - al ritmo di circa 90 ha al giorno (con quasi 1.600.000 ha diventati *urbani* dal dopoguerra in poi) e come - sempre in una incredibile atmosfera di disinteresse - la linea della costa adriatica abbia perso 10 km all'anno di litorale naturale (Fig. 2), con questo fondamentale sistema (ecologico, ma anche economico e turistico) ridotto oggi a meno di un terzo del suo sviluppo nei primi anni '50.

([http://www.planeco.org/consumo\\_suolo/mainpage.htm](http://www.planeco.org/consumo_suolo/mainpage.htm)).

### Urbanized area (ha)

REGIONS	1950s	Noughties	Difference 1950s - noughties (ha)	Increasing rate	Land uptake speed (mq/day)
Umbria (1956-2002)	15750,51	30124,74	14374,23	0,91	8561
Molise (1956-2002)	2316,00	12028,05	9712,05	4,19	5784
Puglia (1949-2002)	22298,60	128190,03	105891,43	4,75	54738
Abruzzo (1956-2002)	7242,98	36740,00	29497,02	4,07	17568
Sardegna (1950 - 2008)	12450,72	78061,88	65611,16	5,27	33933
Marche (1954 - 2007)	16454,41	50580,37	34125,96	2,07	17641
Valle d'Aosta (1956 - 2000)	2308,71	4709,36	2400,6491	1,04	1495
Lazio (1956 - 2004)	26356,00	132078,31	105722,31	4,01	60344
Liguria (1956 - 2000)	13234,48	31047,42	17812,94	1,35	11091
Emilia Romagna (1954 - 2008)	33696,55	206369,06	172672,51	5,12	87607
Lombardia (1955 - 2009)	94290,26	335882,1	241591,84	2,56	122573
Friuli V. G. (1950 - 2000)	33974,43	69719,61	35745,18	1,05	19586
Veneto (1963 - 2006)	62418,95	203273,29	140854,34	2,26	89745
<b>Sum and average</b>	<b>342792,60</b>	<b>1318804,22</b>	<b>976011,6191</b>	<b>2,85</b>	

Fig. 1. I dati sulla conversione urbana dei suoli tra gli anni '50 e il 2000 tratti dalla ricerca Planeco-UNIVAQ (aggiornamento delle regioni al maggio 2013).

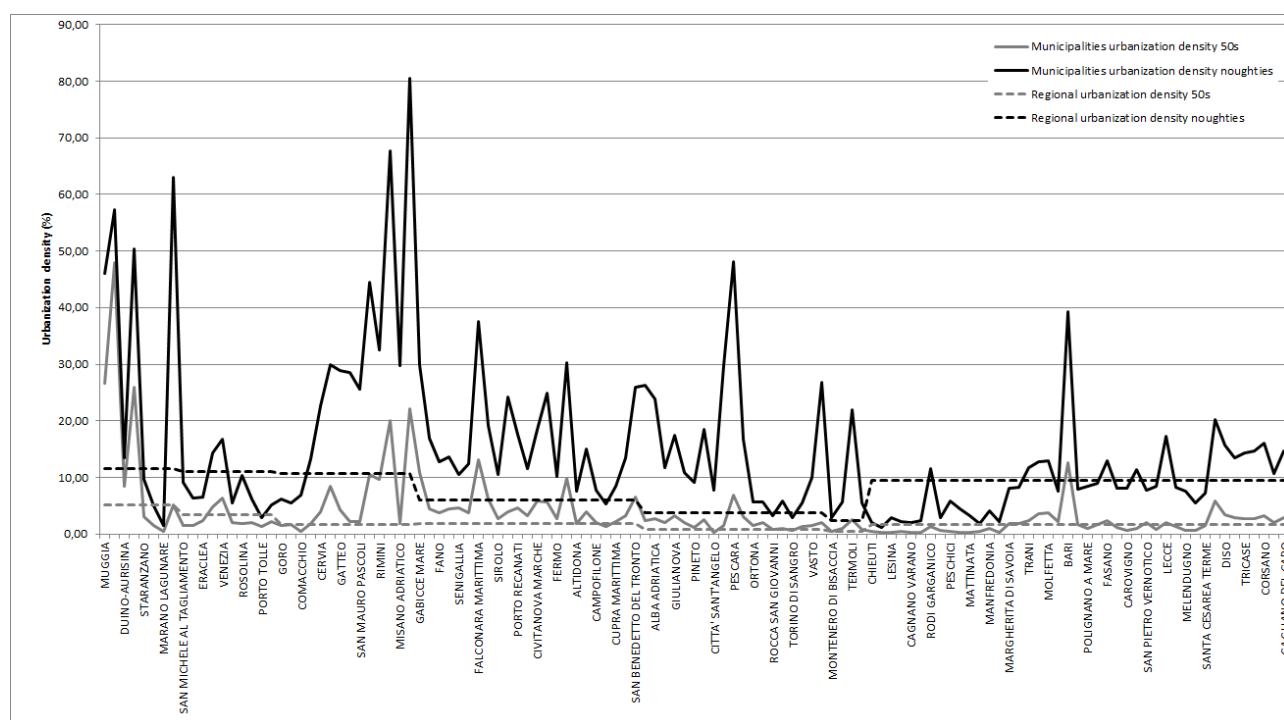


Fig. 2. Variazione della densità di urbanizzazione tra gli anni '50 e il 2000 nei comuni della costa adriatica rispetto ai valori medi regionali corrispondenti.

---

Appare piuttosto chiaro che, per frenare o invertire questo trend, diventa indispensabile ricorrere a metodologie di controllo delle trasformazioni molto più sofisticate di quelle del passato, per privilegiare il *come*, il *dove* e il *quando* possono avvenire le modificazioni rispetto al semplice *quanto*. Tutto ciò comporta il ricorso a risorse tecnologiche, strumentali e professionali degli enti locali, introducendo procedure avanzate e innovative anche mediante la partecipazione di amministrazioni disposte a sperimentazioni.

Le sperimentazioni stesse sono irrinunciabili in quanto, fatte salve le considerazioni espresse poco sopra, una eventuale politica fondata su *zero consumo di suolo* provoca effetti di *rebound* molto vasti nella portata economica e nei coinvolgimenti sociali, soprattutto in un Paese come l'Italia dove negli ultimi decenni una consistente parte di PIL è stata alimentata proprio dall'industria delle costruzioni (Lo Nardo & Vedaschi, 2011).

Per inquadrare meglio il tema di interesse del presente contributo è necessario separare due concetti che, troppo spesso, risultano sovrapposti nella percezione comune, talvolta anche in quella *esperta*:

- a) controllo urbanistico/territoriale dell'impegno di suolo e della sua conversione/artificializzazione;
- b) controllo urbanistico/architettonico della qualità formale e funzionale della città.

Le iniziative scientifiche e le campagne di sensibilizzazione culturale che hanno visto molti attori, tra cui il WWF e il FAI, cimentarsi sull'argomento negli ultimi anni sono state focalizzate sul primo dei due aspetti, cioè sulla esigenza di ridurre il dilagamento spaziale dei suoli artificializzati per una serie di ragioni attualmente trattate in molti contributi di letteratura specializzata e divulgativa.

Il punto *b)* riguarda invece una questione diversa, ma sempre molto importante e sentita in Italia, legata al progressivo peggioramento della qualità progettuale delle più recenti parti di città. Si tratta di un deterioramento formale e funzionale dei tessuti e degli oggetti urbani degli ultimi decenni, che si ripercuote inevitabilmente sulla vita delle comunità insediate e che appare tanto più stridente in quanto risente del confronto diretto con la straordinaria qualità estetica e distributiva della città storica italiana, ancor oggi icona dell'urbanistica mondiale.

La caduta di attenzione verificatasi sulla questione riportata al punto *a)* si è senza dubbio propagata su quella del punto *b)*, ma sarebbe un grave errore pensare che migliorare semplicemente forme e architetture possa risolvere i problemi innescati dal consumo di suolo. Si tratta di due aspetti da considerare separatamente, la cui compenetrazione va affidata indiscutibilmente ad una progettazione evoluta.

Limitare il consumo di suolo, ovvero la possibilità di impegnare nuovo suolo per interventi di trasformazione edilizia e affine, può ottenersi sostanzialmente in due modi:

- 1) una moratoria delle attività di costruzione/trasformazione, eventualmente con un *count down* progressivo per favorire l'assorbimento della regola da parte del tessuto economico all'interno di un orizzonte temporale prestabilito.
- 2) un controllo del consumo non in termini assoluti, bensì in ragione di un bilancio, mediante meccanismi perequativi di concessione e scambio di crediti, di incentivazione, di fiscalità e di sanzione, il tutto nell'ambito di un quadro di comando gestito mediante un *registro di suolo*, dove quest'ultimo va inteso come una interfaccia trasparente di informazione/partecipazione tra amministrazioni e cittadini.

Il dibattito su queste modalità non è ancora attivo in Italia, se non per affrontare gli squilibri economici generati dalla pianificazione urbanistica (perequazione fondiaria) e dovrà consolidarsi mediante sperimentazioni su casi reali per testare l'efficacia di modelli di controllo via via da perfezionare.

Come è intuitivo la soluzione 1 è sostanzialmente inapplicabile in una economia dinamica che, peraltro, basa proprio sulle trasformazioni dei suoli gran parte della sua crescita (in Italia si stima che il 15% della intera popolazione tragga il proprio reddito da attività legate al settore delle costruzioni). Si può rientrare sulla questione riprendendo i concetti della filosofia dello sviluppo, ma attualmente la realtà è questa e le regole da inventare per ottenere i risultati di mitigazione del fenomeno *consumo di suolo* devono fare i conti con essa.

La seconda soluzione appare più promettente per una normativa che vorrà affrontare il problema *suolo* nei prossimi anni. Su questa base emergono però ancora altri aspetti che non possono essere trascurati.

E' inevitabile che un buon risultato di riduzione delle aree urbanizzate debba transitare per regole di accorpamento delle nuove superfici a quelle già esistenti (crescita in continuità di aggregato), cercando di evitare il futuro manifestarsi del modello espansivo a bassa densità ed elevata dispersione (Fig. 3) che provoca gli effetti deleteri sui quali si va sempre più arricchendo la letteratura specialistica internazionale (Sala et alii, 2000; Ellis e Ramankutty, 2008).



Fig. 3. Esempio del modello espansivo italiano delle aree urbanizzate a bassa densità ed elevata dispersione.

Quando si dovesse riuscire a compilare norme di limitazione quantitativa e di controllo localizzativo dell'edificato si dovrà tener conto di alcuni ostacoli ed effetti *parassiti* inevitabili:

a) nel bilancio di suolo partecipano aree pubbliche e private, sia libere che dismesse. Se per le

---

prime le decisioni possono essere rapide e indirizzate, ciò non sarà per le seconde. L'uso di superfici, anche quando dismesse, di proprietà privata, e pertanto vincolate alle volontà individuali, oltre che inserite nel normale mercato immobiliare, potrebbe ingenerare (anzi, genererà) problemi importanti nell'ottenimento degli esiti programmati di *bilancio zero*. Si potrà naturalmente intervenire con strumenti di incentivazione e di fiscalità, ma si tratta di mezzi da mettere a punto. Va aggiunto poi che più risulterà difficile impegnare nuove aree per l'edificazione e più si creerà un regime di monopolio dei prezzi a vantaggio dei proprietari di aree dismesse e dei beni immobili già presenti (è già successo in Gran Bretagna);

- b) la crescita in *continuità di aggregato*, ovvero senza la possibilità di polverizzare l'edificato nelle aree agricole in forma estensiva, contrasta la domanda immobiliare prevalente, almeno in alcune zone geografiche del Paese. Una scelta siffatta potrebbe comportare un addensamento dei volumi edilizi in aree più ristrette e, dove la richiesta immobiliare è più corposa, anche una verticalizzazione del costruito. Nella cultura italiana gli edifici molto alti (oltre i venti piani) non vengono guardati con favore in quanto più problematici sotto il profilo dell'antisismicità, ma anche ritenuti espressione di una metropolitanità deteriore, responsabili di alterazioni paesaggistiche di *skyline* e pertanto poco accettati anche nelle grandi aree urbane.

Senza entrare nel merito dell'argomento, con il rischio di irrigidirsi su posizioni ideologiche e soggettive, è chiaro, come è già stato anticipato, che le eventuali regole finalizzate al contenimento del consumo di suolo non potranno evitare di sconfinare anche sul delicato tema della tipologia architettonica e della qualità urbana (che, va ricordato, anche senza grattacieli in Italia è molto bassa). Sotto questo profilo va comunque evidenziato che la sistematica formulazione di progetti di crescita delle parti urbane, eliminando pertanto la spontaneità tipologica e distributiva tipica dell'attuale *sprawl* edilizio, già porterebbe ad importanti esiti sia di controllo dimensionale che formale.

Riassumendo brevemente le linee esposte in precedenza si possono distillare i seguenti punti:

- a) Concordare l'obiettivo del risparmio di suolo vuol dire, implicitamente, accettare di riformare in profondità le usuali politiche di gestione territoriale, introducendo nuovi meccanismi e regole nelle economie di rapporto pubblico-privato;
- b) Il contenimento del consumo di suolo va perseguito nella logica stringente che ogni modificazione delle superfici, anche private, incide radicalmente sugli interessi della intera collettività. Già in passato questi concetti sono stati ampiamente sviscerati dalla giurisprudenza urbanistica italiana, ma negli ultimi venti anni la loro validità si è nettamente stemperata nella cultura pubblica.
- c) Il conseguimento di una stabilità nel *bilancio di suolo* tra recuperi del dismesso e nuovi impegni non può essere attribuito esclusivamente all'attore pubblico, pensandolo come entità che acquisisce in via diretta tutte le aree critiche e compensa le parti private, azzerando le varie forme di conflitto sociale sui vincoli di trasformazione;
- d) Il successo di un dispositivo di controllo sulla conversione urbana dei suoli è legato all'introduzione di meccanismi di tipo incentivante/sanzionatorio, da strutturare nell'ambito della fiscalità economica, ma anche riprendendo le formule già introdotte della perequazione fondiaria e delle compensazioni ambientale, declinandole secondo criteri integrati, dove i comuni siano assegnatari di *crediti* trasformativi del suolo di cui rendere conto in sede di bilancio.

- e) Sembra inevitabile che i protagonisti pubblici nella applicazione dei passaggi di cui al punto d) siano i comuni, ma attraverso tecniche, risorse, modalità e strumenti che, attualmente, solo alcuni sono in grado di attivare e trasferire in processi ordinari e permanenti. Ciò comporta una riorganizzazione della impalcatura amministrativa del territorio, prevedendo forme consortili di aggregazione, soprattutto per le municipalità di dimensioni minime;
- f) Le attività delegate ai comuni, quali la gestione degli eventuali *crediti*, nonché il monitoraggio di bilancio del suolo, il contrasto dell'abusivismo interpretato come fenomeno di erosione dei *crediti trasformativi legali* (e quindi come danno alle prerogative pubbliche e private) necessitano di forme di controllo *terzo* condotte mediante strumenti di rilevamento oggettivo quali sono oggi le foto aeree, con dettagli e cadenze di aggiornamento sempre più frequenti;
- g) Il punto f) rimanda al ruolo delle Regioni, cabine di regia del *registro di suolo*, da considerarsi come strato informativo in continuo aggiornamento, di massima trasparenza pubblica, nel quale far convergere le funzioni di rendicontazione degli avvenimenti, la certificazione qualitativa degli stessi, le proposte di modificazione in itinere ad ogni livello e la contabilità delle trasformazioni per consentire i necessari controlli.

Pur cercando di semplificare al massimo grado ogni procedura, sembra piuttosto chiaro dall'esame dei punti descritti che una azione efficiente di limitazione del consumo di suolo non può pensarsi né immediata, né tantomeno elementare nel suo quadro strumentale, come del resto già sostenuto all'inizio di questo contributo.

---

## CAP. 5. VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E CONSUMO DI SUOLO

di Maria Rosa Vittadini

Un discorso sul consumo di suolo, che è cosa strategica e di lungo periodo, non può esimersi da un ragionamento sulla pianificazione urbanistica e territoriale, che è appunto lo strumento per governare il lungo periodo. E non può esimersi dal considerare, in Italia, i risultati della raffica di leggi di breve periodo che negli ultimi anni hanno tentato di rimettere in moto l'attività edilizia, al di fuori e spesso contro le logiche di piano, ma agendo comunque sugli edifici esistenti.

In queste note si tenta una interpretazione del macroscopico fallimento del cosiddetto "Piano casa", si esaminano le nuove leggi di governo del territorio che alcune Regioni hanno appena emanato o si preparano ad emanare. In entrambi i casi l'intento è quello di cogliere il trattamento del problema *consumo di suolo* e soprattutto la strumentazione messa in atto per far sì che le dichiarazioni di principio possano davvero tradursi in politiche e concreti risultati. Tra gli strumenti si pone una particolare attenzione alla Valutazione Ambientale Strategica, di cui si ripercorrono alcuni motivi della paradossale inefficacia e si propongono possibili innovazioni per consentire desiderabili effetti in materia di contenimento del consumo di suolo.

### 5.1. Piano casa e densificazione

L'Intesa Stato-Regioni del 2009 finalizzata a *“favorire iniziative volte al rilancio dell'economia, rispondere anche ai bisogni abitativi delle famiglie e introdurre incisive misure di semplificazione procedurali dell'attività edilizia.”* impegnava le Regioni alla emanazione di relativi provvedimenti di legge entro 90 giorni. Le Amministrazioni regionali hanno provveduto in forme diverse: talune con l'emanazione di leggi ad hoc, altre integrando le misure di incentivazione nelle leggi esistenti. Altre ancora, come la regione Emilia Romagna o la Regione Piemonte, hanno colto l'occasione per procedere ad una revisione profonda delle loro leggi fondamentali di governo del territorio, anche con l'intento di inserire i provvedimenti di incentivazione straordinaria in un quadro di regole in grado di ricondurli a meno elusive logiche di piano.

L'Intesa del 2009 e le successive norme regionali prevedono, come è noto, due forme di incentivo, entrambe basate sulla possibilità di edificare volumetrie aggiuntive intervenendo sul patrimonio esistente per migliorarne qualità architettonica, prestazioni energetiche e qualità dei materiali.

Il primo caso riguarda le *casette* mono o bifamiliari, grandi protagoniste dello sprawl urbano degli ultimi decenni. E' possibile ampliare tale tipologia di abitazioni aggiungendo il 20% del volume esistente, fino ad un massimo di 200 mc: soglia che corrisponde più o meno a 60-70 mq di superficie utile.

Il secondo caso riguarda invece la possibilità di demolire e ricostruire, senza alcuna soglia limite di intervento, edifici residenziali aggiungendo il 35% della volumetria esistente, come incentivo al miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica e dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

In entrambi i casi la *carica* promozionale di tali provvedimenti gioca principalmente sul fatto di poter derogare dalle previsioni urbanistiche dei piani vigenti. Una deroga appena mitigata dalle

regole di esclusione di specifiche aree, come i centri storici, o di specifici parametri, come ad esempio l'altezza massima, che Regioni e Comuni dovevano provvedere ad individuare. Si tratta dunque di uno strumento di oggettivo indebolimento della capacità dei piani urbanistici di regolare un ordinato sviluppo degli insediamenti. Interventi erratici, aggiuntivi rispetto al dimensionamento di piano, decisi senza alcun coinvolgimento della collettività e con effetti sul complesso della qualità urbana largamente imprevedibili.

Le numerosissime critiche che hanno accompagnato l'introduzione del Piano casa avevano e hanno tuttora ben concreti fondamenti. L'incremento di volumetria delle *casette* davvero risponde ad un fabbisogno di abitazioni o semplicemente aumenta la dotazione di spazio a chi ne è già ben fornito? La demolizione e ricostruzione fuori da un disegno urbanistico migliora forse l'edificio, ma quanto incide sull'ambiente urbano, quanto aumenta il carico urbanistico e aggrava la già grande difficoltà di reperire nelle aree urbanizzate sufficienti aree per gli standard urbanistici?

Accanto ai numerosi punti critici tuttavia, il "Piano casa" presenta un aspetto interessante ai fini del problema del consumo di suolo: quello della densificazione e delle sue modalità di implementazione.

Non c'è dubbio che una più intensa utilizzazione del suolo nelle aree a bassa densità aiuterebbe a contenere l'urbanizzazione di nuove aree. In alcuni paesi europei si stanno addirittura fissando per legge le densità minime da raggiungere, sul presupposto che maggiori densità hanno l'effetto di ridurre l'occupazione di suolo a parità di abitanti insediati e anche di ridurre in misura significativa il costo delle opere di urbanizzazione, delle reti tecnologiche e della fornitura dei servizi urbani.

Ma laddove il tessuto urbano è già edificato e utilizzato è possibile raggiungere densità maggiori? Con quali regole e con quali strumenti? E' lecito chiedersi se provvedimenti come il "Piano casa" siano in grado di aiutare nel conseguimento di un simile obiettivo o comunque se si possa dedurre dalla attuazione del "Piano casa" qualche utile indicazione in tal senso.

Come è ormai evidente l'attuazione del "Piano" ha conseguito risultati modesti in quasi tutte le Regioni, fatta forse eccezione per il Veneto e la Sardegna, probabilmente anche a causa della netta prevalenza in quelle Regioni di abitazioni mono o bifamiliari. Anche tenendo conto della situazione di crisi economica e finanziaria, occorre prendere atto che la de-regolamentazione estrema non ha aiutato né a rilanciare l'edilizia né a migliorare in misura significativa la qualità del patrimonio abitativo.

D'altra parte la *semplificazione* burocratica da sola non basta. E neppure la rinuncia della Amministrazione al proprio ruolo di organizzatore e gestore dell'interesse pubblico appare sufficiente a motivare l'azione dei privati, che traggono piuttosto incertezza e diseconomia dalla mancanza di strumenti di piano e di forme attive di intervento pubblico, capaci di orientare il sistema delle convenienze e dunque le trasformazioni.

Anche la modalità di assegnazione della premialità volumetrica casetta per casetta o edificio per edificio prevista dal "Piano casa", non aiuta. Ai fini della riduzione del consumo di suolo, sono pensabili modalità di densificazione diverse, capaci di intervenire su *insiemi* di casette, ad esempio passando dalla villetta in mezzo al lotto ad un più complesso layout insediativo? Oppure intervenendo non sul singolo edificio ma su insiemi di edifici attraverso la *ricucitura* dell'edificato con volumetrie aggiuntive? Forme queste che presuppongono necessariamente il coinvolgimento di molti interessi, processi di progettazione e programmazione partecipati e strumenti di attuazione *attrezzati* con una pubblica amministrazione capace di un forte ruolo guida. Non sono mancate in passato sperimentazioni in questa direzione, attraverso le STU o i PRUSST o altre forme di programmi complessi. Quello che è mancato è stato l'uso esplicito di queste forme di intervento per

---

governare le trasformazioni urbane in un'ottica di bilancio della utilizzazione dei suoli, con obiettivi di riduzione del consumo quantificati, con strumenti per raggiungere tali obiettivi, monitoraggi e, se del caso, misure correttive.

## 5.2. VAS e consumo di suolo: due deludenti politiche

Non da oggi le norme regionali per il governo del territorio sono ricche di dichiarazioni di principio in merito alla necessità di ridurre l'occupazione di suolo dovuta a nuove urbanizzazioni. E non mancano neppure indicazioni circa la necessità di ricorrere alla urbanizzazione di nuove aree solo quando non siano possibili alternative di riuso di aree o edifici esistenti. Con esito quantomeno deludente. Il fatto è che principi e indicazioni, chiaramente espressi tra le finalità dei piani di area vasta, sia regionali che provinciali, perdono consistenza al momento del passaggio ai piani comunali o sub comunali. Qui la cogenza della riduzione del consumo di suolo si scontra, e in generale perde, contro consolidate logiche di valorizzazione fondiaria, difficoltà organizzative ed economiche del *riuso* e normative oggettivamente insufficienti ad incentivare comportamenti *virtuosi*.

In anni relativamente recenti la pianificazione territoriale ed urbanistica ha imboccato la forte deriva che tende a ridurre progressivamente il ruolo regolativo e propositivo della pubblica amministrazione a favore del ruolo di iniziativa dei privati, proprietari dei suoli o comunque interessati alla valorizzazione delle aree. Non è qui il caso di approfondire il vastissimo tema della programmazione negoziata, dei suoi pregi e dei suoi difetti, sui quali esiste ormai una notevole bibliografia. C'è invece da chiedersi se metodi di programmazione negoziali siano in grado di affrontare un problema grave, generalizzato e di grande scala come il consumo di suolo e, in caso di risposta positiva, quali nuove regole occorra introdurre.

A questo proposito sembra utile sottolineare una caratteristica poco considerata del problema del consumo di suolo. Secondo una corretta interpretazione del concetto di sussidiarietà, che vuole che le decisioni siano prese al livello di governo più adeguato alla natura del problema che si considera, il consumo di suolo non può essere delegato al livello comunale. Le sue logiche e le sue dinamiche dovrebbero infatti essere calibrate su temi quali l'equa ed efficiente distribuzione dei servizi ecosistemici forniti dall'ambiente naturale, la conservazione della biodiversità, l'uso razionale delle risorse, la qualità del paesaggio: in una parola i fattori chiave per la sostenibilità delle trasformazioni. Fattori tutti che per lo più esulano dai perimetri amministrativi comunali e postulano livelli di governo di volta in volta appropriati.

Solo una malintesa equiparazione del concetto di sussidiarietà con il concetto di decentramento, imputabile almeno in parte alla improvvida interpretazione corrente della riforma del Titolo V della Costituzione, può spiegare la totale rinuncia dei livelli di governo di area vasta, in primo luogo Stato e Regioni, ad una efficace regolazione del problema dei consumi di suolo. Regolazione che non comporta, ovviamente, la sottrazione ai Comuni della loro competenza in materia di uso del suolo, ma presuppone invece l'ancoraggio di tale uso a target ed obiettivi sensatamente quantificati e monitorabili, da raggiungere nelle forme decise da ciascun comune in piena autonomia, ma il cui mancato raggiungimento sia significativamente sanzionabile.

Il paradigma di un tale processo è sicuramente una forma di *burden sharing* come quella messa in opera a livello globale per coordinare gli sforzi dei singoli Stati al fine del raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> secondo gli accordi di Kyoto. Oppure, più modestamente, il processo di suddivisione tra le Regioni italiane degli obblighi nazionali di raggiungimento degli obiettivi comunitari di produzione energetica da fonti rinnovabili. L'obiettivo

negoziato nel processo di *burden sharing* da ciascuna Regione dovrebbe poi essere ripartito, ancora in forma negoziale, tra le aree sub regionali fino al livello comunale.

In uno schema operativo di questo genere la collaborazione di tutti i livelli di governo verso comuni obiettivi sottende l'uso di strumenti che dovrebbero permettere: la definizione di obiettivi e relativi impegni attraverso regole negoziali e risorse premiali finalizzate al problema del consumo di suolo; la costruzione di quadri conoscitivi e strumenti valutativi affidabili, trasparenti metodi di osservazione e monitoraggio; concordati margini di flessibilità, forme di partecipazione attiva dei soggetti coinvolti, precostituiti criteri e modalità di retroazione.

Non è difficile riconoscere in una tale sequenza le caratteristiche del processo di VAS che dovrebbe accompagnare la formazione dell'insieme dei piani e dei programmi al fine di garantire il loro comune orientamento e la loro collaborazione verso obiettivi di sostenibilità. Lo *strumento* VAS esiste, è integrato nel corpus delle norme nazionali e regionali ed è applicato ormai da qualche anno. Tuttavia il risultato non è stato finora soddisfacente, anzi l'applicazione ad oggi sperimentata ha dato luogo ad una diffusa opinione circa l'inefficacia e in definitiva l'inutilità della sua applicazione, non di rado considerata dagli stessi governi locali che dovrebbero giovarsene come un inutile appesantimento della formazione e attuazione dei piani.

Sarebbe troppo lungo richiamare l'analisi dei fattori critici che hanno determinato questa situazione. Ai fini del ragionamento sul possibile ruolo della VAS come strumento per ridurre il consumo di suolo basti qui richiamare il più grave dei motivi di inefficacia. Ovvero la mancata fissazione delle Strategie di Sviluppo Sostenibile che pure, secondo il Dlgs 4/2008, avrebbero dovuto essere elaborate a livello nazionale e regionale entro un anno dalla entrata in vigore del decreto medesimo. L'inadempienza non è solo formale, perché proprio da mancanza dell'ancoraggio a obiettivi generali e specifici definiti nello spazio e nel tempo impedisce alle valutazioni di svolgere la funzione di garante della sostenibilità che la legge assegna loro. Non c'è valutazione se non si sa dove si vuole arrivare e quali sono le alternative in campo per giungere allo scopo. Il disegno di legge sulla tutela delle aree agricole del Ministro Catania, con tutti i suoi limiti, almeno faceva presagire una possibilità in tal senso.

Dunque le ragioni dell'insuccesso della VAS sono largamente coincidenti con le ragioni dell'insuccesso delle politiche di contenimento del consumo di suolo. E possibile quindi che anche le riforme per conseguire una maggiore efficacia siano le medesime.

Un processo di VAS davvero capace, attraverso la partecipazione, la negoziazione e la conoscenza tecnica di fissare obiettivi condivisi dovrebbe portare poi alla formazione e alla attuazione di piani e di programmi concretamente in grado di muoversi verso quegli obiettivi e di consentire, attraverso il monitoraggio, la necessaria flessibilità nel tempo.

Il processo dovrebbe iniziare da un tavolo Stato-Regioni e dovrebbe poi proseguire a livello regionale e locale in modo da fissare gli obiettivi e improntare le trasformazioni a tutte le scale, consentendo attraverso il monitoraggio la verifica dei risultati.

### **5.3. Nuove leggi per nuovi piani?**

Se quelle ora ricordate sono, in estrema sintesi, possibili misure per affrontare problemi *transcalari* dal punto di vista dei rapporti tra livelli di governo (in particolare il problema del consumo di suolo) ci sono segnali in questo senso? Sembra interessante esaminare due casi di recentissime leggi regionali di governo del territorio: la LR 6/2009 dell'Emilia Romagna e la LR 13/2013 del Piemonte.

---

Si tratta di due leggi profondamente diverse. La prima, quella dell'Emilia Romagna, sposa appieno il cosiddetto *spacchettamento* dei piani comunali in strumenti strategici non conformativi e strumenti di attuazione conformativi, compreso il corredo di procedure perequative e negoziali che lo accompagna. La legge piemontese invece sceglie di mantenere l'unitarietà del PRG, da attuare attraverso una più tradizionale gamma di strumenti di dettaglio.

In entrambi i casi il problema del consumo di suolo e la necessità della urbanizzazione di nuove aree solo in mancanza di alternative di riutilizzo stanno tra le premesse. La Regione Emilia Romagna, in attesa di una specifica disciplina pianificatoria sul consumo di suolo, sembra affidare alle Province il compito di stabilire criteri e soglie per l'uso del territorio, e in particolare le condizioni e i limiti al consumo di suolo non urbanizzato. Condizioni alle quali i comuni sono tenuti e uniformarsi nella reazione dei loro piani, con obbligo di motivazione delle eventuali previsioni di occupazione di nuove aree al posto del riuso di aree o di patrimonio edilizio esistente. L'attenzione al problema del consumo di suolo si traduce, nella legge dell' Emilia Romagna, nella introduzione di nuovi strumenti finanziari e organizzativi per il recupero e il riuso a disposizione dei comuni. Accompagnata tuttavia da una evidente sottovalutazione del possibile ruolo della VAS, di cui in sostanza si operano ulteriori *semplificazioni* tese a ridurre i casi di applicabilità e a ridurre contenuti e fasi del processo di partecipazione uniformandoli ai contingentati tempi delle *osservazioni* dei tradizionali piani urbanistici.

La Regione Piemonte sembra invece attribuire maggior peso ai processi di VAS come strumento per la sostenibilità delle trasformazioni e anche come occasione di recupero di centralità della Amministrazione regionale. La Regione infatti nelle conferenze di pianificazione che strutturano la redazione dei PRG ha potere prevalente anche qualora in minoranza, ma senza particolare enfasi alla costruzione condivisa degli obiettivi. Sembra così re-introdursi un problematico controllo gerarchizzato sulle azioni dei livelli di governo locali.

In nessuno dei due casi tuttavia sembra profilarsi, sul consumo di suolo, un percorso di costruzione del problema e un itinerario di decisione come quello adombrato nelle note precedenti, accompagnato da un ben più incisivo ruolo dei processi di VAS nella costruzione e nella attuazione dei Piani. Le innovazioni, pure introdotte, si inseriscono completamente nei modelli operativi precedenti e fanno oggettivamente temere la prosecuzione di non felici esiti.



---

## CAP. 6. ANALISI COSTI-BENEFICI DEL RIUSO

di Domenico Marino e Guido Signorino

### 6.1. Crescita economica, esternalità e risorse non rinnovabili: una survey

Un modo di definire l'esternalità è ipotizzare che il costo sociale diverga da quello privato (di produzione) ovvero il beneficio sociale diverga da quello privato (di consumo). Si assiste, così, ad una delle forme di fallimento del mercato che la letteratura economica definisce esternalità.

Si parla di esternalità come fallimento del mercato nel senso che le scelte degli individui sono effettuate sulla base di prezzi e di costi che non riflettono il valore effettivo delle risorse scambiate. E' evidente che il costo sociale può essere superiore o inferiore al costo privato. Sarà superiore nell'ipotesi in cui non tutti i costi di produzione vengono sostenuti dal produttore che, conseguentemente, nella determinazione della propria curva di offerta non terrà conto di tali costi. Il costo privato, viceversa, sarà superiore al costo sociale nelle ipotesi in cui l'impresa, nella determinazione della propria curva di offerta, considererà i costi sostenuti che non sono strettamente connessi con la produzione.

Le esternalità di consumo riguardano specificamente la curva di domanda e scaturiscono da un confronto tra il beneficio sociale e il beneficio privato. Nelle ipotesi in cui il beneficio sociale è superiore al beneficio privato la curva di domanda non riflette i benefici che la collettività trae dal consumo di quel determinato bene o servizio, quando, viceversa, il beneficio del singolo consumatore è superiore al beneficio sociale la domanda del bene sarà superiore a quella socialmente efficiente.

L'approccio basato sugli aspetti dell'irreversibilità permette un'analisi più efficiente a questa problematica. Le difficoltà di stima dei prezzi ombra sono, infatti, da imputarsi alla scarsa efficienza del metro monetario per misurare aspetti che hanno delle dimensioni di intangibilità. Il valore della salute o meglio il costo del danno provocato dagli inquinanti è difficilmente stimabile proprio per il contenuto di irreversibilità che possiede.

Infatti, un modo per definire l'irreversibilità è quello di considerare un *restoration cost* infinito.

Se ci troviamo di fronte a *restoration cost* infiniti allora, il rischio di effetti negativi deve essere trattato con molta cura.

Il teorema di Coase, che costituisce la base della moderna trattazione delle esternalità, in questi casi perde di valore. Infatti, il tentativo di internalizzare i costi sociali e di trasformare le fluttuazioni stocastiche in un deterministico modello di valori di mercato fallisce nel caso in cui sia presente irreversibilità.

L'irreversibilità è l'elemento di complessità che crea maggiori difficoltà al policy maker.

### 6.2. L'approccio neoclassico

L'approccio neoclassico consiste nella descrizione di un modello di crescita con un bene composito in cui la funzione di produzione dipende da una risorsa non rinnovabile disponibile in quantità

limitata. Se la produttività media della risorsa è limitata, vi è un limite finito per la produzione e un livello di consumi e di produzione positivo non può essere sostenuto indefinitamente.

Poiché però la produttività media della risorsa è funzione della tecnologia e della disponibilità di altri *input*, il progresso tecnico e la sostituzione delle risorse possono far aumentare la produttività della risorsa non rinnovabile. La conseguenza di ciò è che un'economia può sostenere un livello positivo di consumi e può crescere nel tempo anche in presenza di risorse non rinnovabili

L'approccio neoclassico si basa su un modello di crescita in cui l'*output* di produzione dipende dalla disponibilità di una risorsa non rinnovabile. Questo approccio permette di individuare i fattori chiave che determinano la capacità di un sistema economico di autosostenersi. Se la produttività media della risorsa è limitata allora non è possibile sostenere per sempre determinati livelli di consumo della risorsa e di produzione. Tuttavia la produttività della risorsa non rinnovabile può essere aumentata come conseguenza diretta del progresso tecnico o del processo di sostituzione delle risorse.

Prendendo in considerazione il progresso tecnico e la possibilità di sostituzione del capitale è possibile considerare livelli positivi di consumo della risorsa e di produzione se il rapporto fra il tasso di crescita del progresso tecnico che riguarda la risorsa scarsa e il tasso di crescita della popolazione è maggiore della quota di *output* della risorse (Stiglitz, 1974)

Se inoltre l'elasticità di sostituzione della risorsa non rinnovabile con quella rinnovabile è maggiore di 1, può esistere un sentiero di crescita del sistema economico che è caratterizzato da un livello non decrescente dei consumi (Dasgupta, Heal, 1974).

In ultima analisi l'ottimalità della crescita sostenibile in un approccio neoclassico sarebbe determinata dal livello di "pazienza" insito nel sistema economico e cioè dal tasso sociale di preferenza temporale.

In presenza di progresso tecnico il tasso di crescita nel consumo *procapite* è positivo se il rapporto fra il tasso di progresso tecnico sull'elasticità della risorsa rispetto all'*output* è maggiore del tasso di sconto (Stiglitz, 1974). Nel caso in cui vi sia sostituzione fra capitale e risorse l'economia deve essere disponibile ad accumulare capitale per compensare la diminuzione delle risorse.

Nel caso di una funzione di produzione di tipo Cobb Douglas il valore limite della produttività marginale è zero cosicché il tasso sociale di preferenza temporale deve essere zero per permettere all'economia di trovare il suo percorso sostenibile.

Il tasso di preferenza temporale determina allora il tasso di crescita asintotico dell'economia ma non il livello del benessere.

È interessante studiare il caso del percorso costante di consumo. Nel caso precedente in assenza di crescita della popolazione e di progresso tecnico questo percorso è possibile se la quota di *output* sul capitale è maggiore del rapporto fra *output* e risorse (Solow, 1974). La regola di Hartwick (1977) stabilisce che un percorso di consumo costante non richiede investimenti netti, cioè basta reinvestire all'interno dell'economia il rendimento che deriva dallo sfruttamento della risorsa non rinnovabile.

Dixit, Hammond e Hoel (1980) estendono la regola al caso in cui vi siano molte risorse e molti beni capitali.

---

### 6.3. L'approccio ecologico evolutivo.

L'approccio neoclassico riesce a descrivere bene il caso dei *beni rinnovabili*, ma nella descrizione di una economia in cui le risorse siano *non rinnovabili* denota alcune criticità. Dalla critica dell'approccio neoclassico si è sviluppato un filone che viene definito di *ecological economics*.

Questo approccio prende spunto dalla critica all'approccio neoclassico e dalla definizione di un più stringente concetto di sostenibilità. Anche sul nome ecologico evolutivo non esiste in letteratura una concordanza. Ad esempio Costanza (1989) include all'interno dell'approccio ecologico evolutivo anche il paradigma neoclassico, Dasgupta (1995) estende il termine fino a comprendere l'intero campo che riguarda le discipline di economia delle risorse e dell'ambiente.

Nella nostra accezione considereremo approccio ecologico evolutivo quell'approccio che mette in evidenza il ruolo giocato dall'elasticità di sostituzione fra capitale riproducibile e capitale naturale, l'equità intergenerazionale, l'incertezza e l'irreversibilità insite negli aspetti ambientali.

Un assunto fondamentale di questo approccio è che l'attenzione del decisore non deve focalizzarsi tanto sulla conservazione di una singola risorsa non rinnovabile, quanto piuttosto di protezione dell'ecosistema ambientale nel suo complesso (Ayres, 1996).

Una critica comune all'approccio neoclassico è sicuramente il considerare il capitale riproducibile e il capitale naturale complementi piuttosto che sostituti nel processo di produzione. Il limite alla sostituibilità è il concetto fondamentale che determina la sostenibilità.

Nella letteratura viene distinto fra sostenibilità forte e sostenibilità debole. La sostenibilità debole tende a mantenere intatta la capacità produttiva dell'economia includendo la dotazione di risorse naturali. Questo risultato non è altro che la già citata regola di Hartwick. La sostenibilità forte ha come obiettivo quello di lasciare intatto il capitale naturale. Se il capitale naturale ha un alto valore aggiunto i risultati ottimali della decisione saranno coincidenti sia facendo uso del concetto di sostenibilità debole che del concetto di sostenibilità forte. Se, infatti, il garantire il benessere delle generazioni future è un obiettivo delle politiche, e la conservazione del capitale naturale è fondamentale per il raggiungimento di questo risultato non è necessario imporre nessun altro tipo di vincolo (Dasgupta, 1995).

Tuttavia non per tutti i valori delle risorse naturali è possibile ottenere questo risultato. Pertanto in assenza di un intervento il capitale verrà consumato eccessivamente.

Inoltre, se al posto del concetto di efficienza allocativa finora usato viene presa in considerazione l'equità intergenerazionale la sostenibilità diviene un concetto più chiaro (Howart, Norgaard, 1991).

Un'altra differenza fra i modelli neoclassici e i modelli ecologico evolutivi è la seguente: nei modelli neoclassici il tasso sociale di preferenza temporale determina il tasso di crescita asintotico dell'economia. Nei modelli ecologico evolutivi è invece il tasso di sconto sociale un elemento fondamentale della sostenibilità.

Un punto cruciale del concetto di sostenibilità è che vi può essere degrado della qualità ambientale e impoverimento delle risorse anche se il tasso sociale di preferenza temporale è basso e il capitale privato sia disponibile a compensare le future generazioni. Un basso tasso di preferenza temporale che accresce il benessere delle generazioni future non necessariamente aumenta la dotazione di risorse naturali (Krautkraemer, 1986).

La presenza di incertezza e/o l'irreversibilità dei processi sono due aspetti che introducono ulteriori elementi di complessità all'interno del problema della sostenibilità. Il principio che diventa cogente

nel caso di elevati livelli di incertezza e di irreversibilità è sicuramente il principio di precauzione, mentre per livelli intermedi di incertezza e di irreversibilità è sufficiente ricorrere al principio della conservazione degli *standard* minimi.

Krutilla (1967) affronta il problema della sostenibilità ambientale in termini di domanda di opzione sulla preservazione futura delle risorse in un contesto caratterizzato da un decisore avverso al rischio. L'incertezza e l'avversione al rischio possono portare ad un valore negativo per l'opzione.

La criticità di un approccio basato sul valore di opzione è che non si riescono ad ottenere delle indicazioni di *policy*. L'applicazione del principio di precauzione e/o degli *standard* minimi non riesce a tradursi in aspetti operativi, ma rimane solo la conseguenza logica che discende dalla presenza di irreversibilità e di incertezza. Per questo motivo nel lavoro il problema della sostenibilità e del suo rapporto con le *policy* viene affrontato a partire da un modello di controllo ottimo stocastico, che permette di costruire una tassonomia per le *policies*, cioè permette di individuare alcune indicazioni che discendono dalla natura stessa dell'irreversibilità e dell'incertezza.

#### **6.4. Il problema della valutazione e della selezione degli investimenti pubblici**

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 essere 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.

## 6.5. L'analisi Multicriteriale: generalità

L'attività di *decision making* comprende tutte quelle metodologie valutative che il *policy maker* ha a sua disposizione nell'attività di selezione di progetti di natura pubblica, nei quali intervengono problematiche di più ampio respiro che hanno rapporti non solo con l'attività strettamente connessa alla realizzazione dei progetti stessi e alle loro dirette conseguenze economiche, ma anche con tutto un intero contesto economico-sociale (a livello locale o sovralocale).

Appartengono a questa classe una serie di metodologie che hanno avuto una loro evoluzione ed una loro storia nell'ambito della più generale evoluzione dei sistemi di supporto alle decisioni (*decision-making aid*). Di tali metodologie quella più classica e - si può dire - più diffusa é la cosiddetta *analisi costi-benefici*.

I limiti e le critiche a cui nel corso degli anni è stata soggetta l'analisi costi-benefici e che tendono ad inficiare un approccio basato sulla ricerca della *soluzione ottima*, hanno fatto sviluppare una nuova metodologia di supporto alle decisioni denominata *analisi multicriteriale*, con la quale si vuole che vengano messi a disposizione, sistematicamente e senza distorsioni o omissioni, tutti i dati, tutte le conseguenze e tutte le prospettive di un dato comportamento o azione, nel rispetto e nel soddisfacimento di certi criteri prestabiliti.

In base a tale metodologia, non si avrà una specifica e unica soluzione ("la" soluzione), ma si saprà con un certo grado di sicurezza che dati comportamenti porteranno razionalmente a certi esiti. Inoltre, la valutazione di tali comportamenti avverrà secondo *molteplici criteri* che tengano conto dei diversi aspetti del problema e dei vari punti di vista o dell'intero sistema di valori cui si ispira il decisore. Si passa, pertanto, da un'analisi di tipo *monodimensionale* ad un'analisi di tipo *multidimensionale*.

In questo paragrafo si cerca di delineare una nuova metodologia di analisi che possono essere implementata nella valutazione delle idee imprenditoriali. Questa metodologia permette il raggiungimento di risultati sia analiticamente sia descrittivamente migliori, sia pur necessitando, in misura maggiore, di risorse informatiche. L'analisi multicriteriale trova il suo fondamento, come si vedrà meglio in seguito, in un diverso concetto di razionalità economica.

Nell'analisi multicriteriale gli elementi basilari che entrano in gioco sono i seguenti:

- i decisori, che sono i soggetti *politici* interessati alla valutazione;
- le alternative, ovvero gli oggetti della valutazione e della scelta;
- le preferenze;
- i criteri, ovvero gli elementi di giudizio che concorrono alla formazione della valutazione delle alternative.

I seguenti motivi danno ragione della crescente influenza dei metodi multicriteriali in confronto ai metodi di valutazione classici (analisi costi-benefici):

- Impossibilità di includere effetti intangibili e/o incommensurabili nelle tecniche di valutazione convenzionali.

- La natura conflittuale dei moderni problemi di pianificazione, cosicché la scelta finale, influenzata da varie agenzie decisionali generalmente di tipo multi level.
- Il passaggio dal convenzionale one shot decision taking a procedure di decision making istituzionale, in cui molti aspetti di natura politica giocano un ruolo preponderante.
- Il desiderio nella analisi delle decisioni pubbliche di non trovarsi di fronte ad una sola soluzione forzata, ma di avere davanti un ampio spettro di possibilità.

Come noto, l'analisi costi-benefici é basata essenzialmente sulla ricerca della massimizzazione di una funzione obiettivo, grazie alla quale si può stabilire quale sia l'azione migliore tra tante, tutte ugualmente possibili. La definizione di "azione migliore" viene quindi data basandosi su un unico criterio di scelta rappresentato da una funzione  $f$  - chiamata funzione obiettivo o funzione di utilità - che associa ad ogni azione un numero ( $a$  é meglio di  $b$  se  $f(a) > f(b)$ ). Il problema di scelta diviene così un problema posto in termini strettamente matematici, risolvibile una volta che si sia verificata l'esistenza e l'unicità della soluzione.

Ma il vantaggio che sicuramente deriva da una corretta e relativamente semplice formalizzazione matematica diviene poco utile se si pensa che, nelle applicazioni concrete, un unico criterio di valutazione non sempre considera tutte le informazioni necessarie per una scelta che sia il più conforme possibile alla realtà. Da tale sostanziale considerazione derivano, in effetti, tutti i problemi sia di tipo *etico* (che riguardano cioè i giudizi di valore), sia di tipo pratico.

Nell'*analisi multicriteriale* vengono invece presi in considerazione diversi criteri simultaneamente. In generale, sulla base di tale analisi, non esiste generalmente un'azione che sia migliore di tutte le altre, in relazione a tutti i criteri considerati.

La moderna metodologia di analisi multicriteriale, lungi dal fornire *verità rivelate* al decisore, lo supporta nell'attività decisionale tracciandogli una via che gli consenta di raggiungere le proprie determinazioni in maniera sistematicamente coerente rispetto a suoi obiettivi e ai suoi valori, dandogli il modo di manipolare la massa dei dati a disposizione, benché la loro complessità.

## **6.6. Un'analisi Costi benefici dell'urbanizzazione e del riuso del territorio**

### *6.6.1. Definizione del problema*

Il territorio è stato considerato per molti anni come una risorsa disponibile in quantità illimitata e pertanto il suo consumo non ha subito nessun tipo di razionamento o di limitazione. E' chiaro che questa logica ha provocato numerosi sprechi, quando non disastri, contribuendo ad uno sfruttamento indiscriminato di questa risorsa. La logica che spingeva la progettazione non era tanto quella di recuperare e riutilizzare l'esistente, magari migliorando e rendendo più funzionali le infrastrutture già presenti, quanto quella di costruire ex novo su altri siti con il doppio svantaggio di un maggior costo (salvo ovviamente pochi casi in cui il costo del miglioramento e dell'adeguamento superava il costo di costruzione ex novo) e di uno spreco del territorio che rimaneva occupato dall'infrastruttura preesistente ormai inutile condannata ad un degrado progressivo. Dal punto di vista urbanistico poi i comuni, anziché recuperare e valorizzare l'esistente procedevano in un'opera di urbanizzazione continua del territorio, aumentando oltre ogni ragionevole limite la capacità abitativa, creando sempre nuove aree edificabili che oltre alle speculazioni sul valore dei terreni portavano sempre maggiori costi per le opere di urbanizzazione che in ultima analisi nel lungo periodo costituivano un peso sui bilanci comunali che non poteva essere controbilanciato dall'incasso degli oneri concessori.

---

Si è quindi proceduto con una miopia estrema lasciando inutilizzate o sottoutilizzate delle aree urbanizzate, esponendole nel contempo al degrado, e investendo in faraoniche opere di urbanizzazione, che accanto al consumo di suolo, portavano dietro tutta una serie di costi connessi con la necessità di infrastrutturare e dotare di servizi queste aree.

#### 6.6.2. *Un primo tentativo di analisi costi benefici: riuso vs nuova urbanizzazione*

Il tentativo che si tenterà di fare in questo paragrafo è di delineare un processo logico che ci porti a decidere se ed entro quali limiti è conveniente il riuso rispetto alla nuova urbanizzazione.

Il riuso presenta tutta una serie di benefici non solo ambientali ma anche economici, così sintetizzabili:

- a) Assenza di costi di urbanizzazione
- b) Risparmio di suolo
- c) Tutela del paesaggio
- d) Maggiore equità intergenerazionale
- e) Recupero e/o preservazione dal degrado
- f) Possibilità di valorizzazione economica

I benefici della nuova urbanizzazione consistono:

- a) Maggiori introiti in termini di oneri e costi di urbanizzazione per i comuni
- b) Costo comparativo di costruzione generalmente inferiore (soprattutto per grandi urbanizzazioni)
- c) Maggiore semplicità del progetto

I costi della nuova urbanizzazione possono essere sintetizzati in:

- a) Spreco di risorse ambientali
- b) Minore equità intergenerazionale
- c) Maggiori costi per dotare di servizi le aree di nuova urbanizzazione

Da questo quadro emerge immediatamente una apparente maggiore appetibilità della nuova urbanizzazione, soprattutto per l'amministratore miope. Si tratta in generale di progetti più semplici che comportano un minor costo di costruzione e che portano risorse *cash* immediate al comune a fronte di impegni per la dotazione di servizi di queste aree che possono essere diluiti nel tempo. Ma è soprattutto nel medio e lungo periodo che questa strategia rivela i suoi limiti e produce maggiori costi anche dal punto di vista economico. Infatti il patrimonio edilizio inutilizzato o sottoutilizzato tende a degradarsi e a costituire una fonte di maggiori costi, il territorio può avere un danno dovuto alla maggiore pressione del costruito e i costi per assicurare i servizi a vaste aree urbanizzate possono crescere in maniera più che lineare rispetto alla estensione spaziale dell'urbanizzazione. Il vantaggio della nuova urbanizzazione rispetto al riuso, se letto con occhi attenti, si ridurrebbe solo a poche situazioni, spesso limite, in cui anche in un'ottica di medio e lungo periodo le nuove urbanizzazioni si rivelano vincenti. Quale dunque la logica che porta troppo spesso i comuni ad

investire in nuova urbanizzazione piuttosto che in progetti di riuso e di riutilizzo del patrimonio edilizio? Una risposta può venire dal cosiddetto ciclo elettorale. L'orizzonte decisionale di un'amministrazione locale è inferiore ai cinque anni, un periodo troppo breve per apprezzare i benefici del riuso e per considerare i danni dell'eccesso di urbanizzazione, ma sufficiente ad apprezzare i benefici immediati, soprattutto in termini di gettito, della nuova urbanizzazione

### 6.6.3. *Una metodologia multicriteriale*

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di delineare una metodologia per affrontare il problema della valutazione dei costi dell'urbanizzazione e dei costi del riuso del territorio.

Un problema di decisione multicriteriale é una situazione in cui, dopo aver definito l'insieme delle azioni (insieme  $A$ ) e una famiglia ( $F$ ) consistente di criteri, si vuole:

- determinare un sottoinsieme di azioni repute le migliori secondo i diversi criteri (*sorting problem*);
- dividere l'insieme  $A$  in alcuni sottoinsiemi secondo determinate regole (*classification problem*);
- oppure si vogliono ordinare le azioni contenute in  $A$  dalla migliore alla peggiore (*ranking problem*).

Nel caso in esame il problema è del terzo tipo, ovvero consiste nell'effettuare un ordinamento dei progetti dal migliore al peggiore al fine di suggerire al *decision maker* alcune possibili soluzioni al problema di allocazione delle risorse finanziarie disponibili. Inoltre, poiché i vari criteri sono di tipo ambientale, economico e sociale si vuole procedere ad una aggregazione di tipo non compensatorio nella valutazione.

Vi è inoltre la necessità di considerare possibili esitazioni del decisore fra relazioni di preferenza ed indifferenza, nell'ambito di alcune alternative e relativamente a specifici criteri. La possibilità di definire delle *soglie di indifferenza* per alcuni criteri consente di superare il problema della transitività della relazione di indifferenza: se il decisore non riconosce la differenza fra due elementi oppure rifiuta di dichiarare una preferenza l'introduzione di una soglia di sensitività permette di formalizzare tale stato di incertezza. Inoltre *la soglia di preferenza* permette la formalizzazione di una situazione nella quale il decisore, al di sopra di un certo livello, è sicuro di una relazione di stretta preferenza. I criteri per i quali sono previste delle soglie di preferenza e di indifferenza sono detti pseudo-criteri, così come descritto nel secondo capitolo.

Date le suddette caratteristiche del problema decisionale è stato scelto il metodo *Electre III* che consente un'aggregazione di tipo non compensatoria, l'introduzione di soglie di indifferenza e preferenza, l'introduzione di un insieme di pesi per i vari criteri, con il fine di pervenire ad un ordinamento delle alternative. Il metodo multicriteriale *Electre III* utilizza una relazione di surclassamento per la formalizzazione delle preferenze del decisore ed il risultato è costituito da un preordine parziale delle alternative decisionali.

### 6.6.4. *La costruzione del Modello Multicriteriale*

Obiettivo di questo paragrafo è quello di delineare gli elementi di base di un modello multicriteriale che possa essere utilizzato per individuare la convenienza ad investire nel riuso piuttosto che nella nuova urbanizzazione. I criteri decisionali sono gli elementi che caratterizzano la decisione sul riuso delle aree urbanizzate e in una prima analisi vengono individuati 9 criteri generali:

- 
- Vulnerabilità del territorio (VU)
  - Sostenibilità ambientale e territoriale (SO)
  - Valore paesaggistico e storico culturale (VPC)
  - Insediamenti industriali e strutture commerciali (ISC)
  - Densità demografica del territorio (DD)
  - Indice del Valore Commerciale delle aree da riutilizzare fatto 100 il valore delle aree di nuova urbanizzazione (VC)
  - Indice del Costo del riuso fatto 100 il Costo della nuova urbanizzazione (IC)
  - Incidenza del gettito relativo alle nuove Urbanizzazioni sul totale delle entrate (IG)
  - Indice di Riuso del territorio urbanizzato (IR)

E' indispensabile precisare però che, nell'ottica di un utilizzo pratico del modello di supporto alle decisioni, tale insieme di criteri rappresenta semplicemente una prima famiglia di criteri da valutare in seguito con i decisori. Nel corso di tale valutazione ulteriori nuove informazioni potrebbero portare alla definizione di una diversa famiglia di criteri.

E' anche molto importante non sottovalutare l'importanza di una corretta definizione dei pesi nell'ambito della definizione ed applicazione di un modello di supporto alle decisioni. La definizione del sistema dei pesi presuppone il reperimento di informazioni addizionali sulle preferenze del decisore relativamente all'importanza relativa dei criteri. Tali informazioni vengono utilizzate per discriminare fra varie alternative efficienti. Mentre le informazioni sulla preferenza relativamente ad uno specifico criterio vengono implementate tramite l'introduzione di soglie di discriminazione quali le soglie di indifferenza e preferenza, per considerare le preferenze del decisore relativamente all'importanza dei vari criteri si deve ricorrere alla definizione di un insieme di pesi. Nonostante la molteplicità dei metodi proposti in letteratura per la definizione dei pesi, nel presente studio, per ragioni di semplicità, i pesi sono di due tipi :  $w=70%$  per Vulnerabilità (VU) e Indice di Riuso del territorio urbanizzato (IR);  $w=50%$  Sostenibilità ambientale e territoriale (SO) e Valore paesaggistico e storico culturale (VPC),  $w=20%$  per Indice del Costo del riuso (IC);  $w=10%$  per Densità demografica (DD), Insediamenti industriali e strutture commerciali (ISC) e Incidenza del gettito relativo alle nuove urbanizzazioni sul totale delle entrate (IG).

Introducendo i valori per i criteri in relazione alle due alternative di riuso delle aree urbanizzate e di nuova urbanizzazione il modello multicriteriale individuerà la soluzione migliore e soprattutto quella che avrà una maggiore convenienza complessiva in termini di benessere sociale.

#### 6.6.5. *Alcune proposte di policy*

Quando scritto nei paragrafi precedenti ci fa capire che senza un sistema di incentivi la politica della nuova urbanizzazione sarà purtroppo quella maggiormente perseguita dai comuni. E' opportuno allora dotarsi di un sistema di incentivi che premiano i comuni che investono nel riuso e puniscano quelli che al contrario scelgono la nuova urbanizzazione.

Una prima proposta potrebbe essere quella di imporre un obiettivo almeno del 30% del riuso del territorio urbanizzato. Ad esempio ogni opera di nuova urbanizzazione dovrebbe essere affiancata

da un 30% di riuso del patrimonio edilizio. Per i comuni virtuosi, quelli che hanno un indice di riuso superiore all'indice di nuova urbanizzazione si potrebbe pensare di escludere dal patto di stabilità gli investimenti in riuso superiori a questa soglia. Si dovrebbe poi bocciare ogni nuova urbanizzazione quando l'indice di riuso sia inferiore al 10%. Questo tipo di interventi avrebbe come risultato una maggiore attenzione ed una maggiore convenienza anche nel breve periodo degli interventi di riuso e potrebbe far cambiare l'orientamento dei comuni rispetto a questa decisione.

Un secondo tipo di intervento potrebbe essere quello di incentivare il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio con delle facilitazioni fiscali per le imprese che si occupano di trarre un beneficio economico dal processo di riuso del patrimonio edilizio.

Si tratta in sostanza di creare le condizioni perché il riuso diventi conveniente anche nel breve periodo ed in relazione all'orizzonte decisionale ristretto che il ciclo politico impone agli enti locali.

### *Bibliografia*

Arrow K. J.: The Organization of Economic Activity Issues Pertinent to the choice of Market versus Non-Market Allocation. *Public Expenditure and Policy Analysis*. Havenam R.H. and Margolis J.. Chicago, 1970.

Bator F.M.: The Anatomy of Market Failure. *Quarterly Journal of Economics*. Volume 72, n.3, 1958.

Boitani A., Grillo M.: Some reflections on externalities. Coase Theorem and the endogenous determination of property rights. *Metroeconomica*, 1992.

Bresso M., "Per un'economia ecologica", NIS, Roma, 1993.

Buchanan J.: External Diseconomies, Corrective Taxes, and Market Structure. *American Economic Review*. Volume 59, n.1, 1969.

Diamond A., Hausman J. A.: Contingent Valuation: Is Some Number Better Than No Number?. *Journal of Economic Perspectives*, 8, 3-17, 1994.

Kadekod G.K.: Paradigms of sustainable development, *Development*; (3):72-6, 1992.

Marino D.: "Nuove metodologie per la VIA: reti neurali e analisi multicriteri", in D. Corso (a cura di): *La valutazione d'impatto ambientale*, Gangemi Editore, Reggio C, 1997.

Marino D., Timpano F., *Risorse culturali e ambientali: profili di politica economica*, Falzea Editore, 2004.

Marino D., F.C. Morabito, B. Ricca: "Environmental Problems of Management in Uncertainty: Assessment of Technical Aspects and Policies" in J.Gil Aluja (ed.): "*Handbook of Management under Uncertainty*", Kluwer, 2001.

Pearce D.W., Quinet R.K.: *Economics of Natural Resources and the Environment*. Hemel Hempstead, 1990.

Perman R.: The Economics of Greenhouse Effect. *Journal of Economic Surveys*, n. 8, 121-32, 1994.

---

Pigou A.C.: *The Economics of Welfare*. London, 1924.

Smith V.K., Vaughan W.J.: The Implications of Model Complexity for Environmental Management, *Journal-of-Environmental-Economics-and-Management*; 7(3), Sept., pages 184-208, 1980.



**PARTE SECONDA: IL RIUSO COME RIGENERAZIONE  
ECOLOGICA E PAESAGGISTICA**



---

## CAP. 7. PUGLIA. IL RIUSO COME OPPORTUNITÀ DI RIQUALIFICAZIONE DEL PAESAGGIO

di Francesca Calace, Carlo Angelastro, Luca Lo Muzio Lezza\*

Obiettivo di questo contributo è di riflettere sull'intreccio tra i fenomeni di dismissione del patrimonio territoriale e le capacità di politiche e piani di intercettare le offerte e le potenzialità del territorio in termini di riuso. Il campo di applicazione di queste riflessioni è la Puglia, regione i cui caratteri consentono di contestualizzare in modo ampio e variegato sia il fenomeno su cui si riflette che le politiche in atto.

Infatti, così come rappresentare entro descrizioni sintetiche la Puglia è operazione di certo complessa per la vastità e l'eterogeneità dei caratteri ambientali e insediativi e per la presenza di situazioni peculiari, anche riguardo al fenomeno della dismissione non siamo in presenza di una unica tipologia dominante, ma di un ampio ventaglio di categorie e dimensioni: da quelle tipiche delle aree metropolitane e ad elevata industrializzazione a quelle proprie delle storie produttive locali, da quelle derivanti dalla de-infrastrutturazione del territorio avvenuta in tempi recenti e ai relitti del mancato completamento delle infrastrutture realizzate per promuovere lo sviluppo, a quelle infine legate al progressivo depauperamento del territorio rurale.

D'altra parte gli ultimi anni si caratterizzano per un'ampia offerta di politiche regionali sia volte a incentivare il riuso del patrimonio territoriale, sia a inquadrare progressivamente le stesse politiche entro un orizzonte comune, attraverso la formazione della pianificazione territoriale e paesaggistica.

Dunque la Puglia consente una lettura ampia e in evoluzione, nella quale già oggi è possibile effettuare un primo bilancio delle iniziative per il riuso e quindi traguardare strumenti e politiche strutturali. Tuttavia si è consapevoli che potrebbero essere alle porte fenomeni di dismissione ben più ampi e profondi di quelli finora registrati, che riguardano ad esempio gli immensi insediamenti industriali<sup>1</sup> e le grandi aree militari: funzioni e presenze che hanno profondamente condizionato sviluppo, economie e culture delle città pugliesi. Sebbene di fronte a queste prospettive quanto già messo in atto in Puglia per riutilizzare il patrimonio dismesso appaia inadeguato per scala e risorse, può costituire un *apripista* verso una nuova generazione di strumenti e politiche e soprattutto consolida e affina l'approccio complessivo al tema del riuso.

---

\* Gruppo di lavoro della Rete dei docenti per il Politecnico di Bari, coordinato da Francesca Calace. Il testo è frutto di una riflessione comune, mentre la stesura delle varie parti è così attribuita: Francesca Calace ha scritto i § 1, 2, Carlo Angelastro il § 3, ambedue il § 4; Luca Lo Muzio Lezza ha curato schedatura ed elaborazione dei dati.

<sup>1</sup> Ci si riferisce ad esempio ai grandi insediamenti industriali di Taranto e Brindisi, che in diversa misura pongono problemi ambientali e sul cui destino il dibattito è ormai aperto.

## 7.1. La dismissione e il paesaggio della periferia

Dopo una storia secolare caratterizzata dal continuo riuso dello spazio abitato e delle sue strutture, al punto che la città stessa si caratterizza come prodotto della continua risignificazione degli elementi che la compongono per una sorta di processo metabolico per il quale *ciò che era resta ma cambia comunque*, a partire dal '900 tutto ciò non è più accaduto, o è accaduto in misura decisamente inferiore.

Il disinteresse e l'incapacità di riutilizzare il materiale urbano caratterizzano il novecento; e questa incapacità accompagna un contestuale sviluppo urbano intenso e ineguagliato nella storia per dimensioni e materiali costitutivi.

Caratterizzandosi come tratto distintivo del novecento -e soprattutto della sua seconda metà-, questa incapacità caratterizza soprattutto i prodotti di questa città: caratterizza quindi quel grande spazio della contemporaneità che ha preso il nome di periferia. Se infatti la periferia si caratterizza per *ciò che le manca*, nel caso della dismissione questa dimensione dell' *assenza* è al suo apice, perché ad essa si aggiunge l'ombra di ciò che era, ovvero il senso di perdita legato alle funzioni, alle forme, alle economie che erano depositate nell'oggetto dismesso.

Quindi un primo elemento di riflessione riguarda il fatto che esiste una convergenza, *un legame indissolubile tra dismissione e periferia*: la dismissione contribuisce ad aumentare lo spazio della incertezza; dilata ed enfatizza lo status della periferia; in alcuni casi la genera.

Ma non solo: anche in Puglia i processi di urbanizzazione e soprattutto di industrializzazione e infrastrutturazione realizzati negli anni dello sviluppo hanno intaccato i luoghi paesaggisticamente più sensibili e delicati: si pensi ad esempio all'uso della costa come spazio privilegiato per la localizzazione della grande industria. Laddove l'industria è dismessa, o pur permanendo ha generato spazi di degrado nel suo intorno, si pone oggi il problema di una riqualificazione che non è solo ambientale e funzionale, ma anche paesaggistica; si tratta in altri termini di restaurare il paesaggio o, più spesso, di produrre nuovo paesaggio.

Allargare poi lo sguardo dai fenomeni della dismissione propriamente detti a quelli del mancato utilizzo di aree che, pur investite da processi di urbanizzazione, restano latenti nella loro configurazione, ovvero a quell'immenso repertorio di aree, ritagli, sfridi, che un significato urbano non l'hanno mai avuto<sup>2</sup>, significa fare i conti con un patrimonio di aree immenso e dalle enormi potenzialità di riuso.

Dunque il focus di questa riflessione riguarda non tanto e non solo il tema del riuso di oggetti e spazi dismessi intesi come episodi singolari e di pregio (pur essendo la Puglia ricca comunque di un

---

<sup>2</sup> Se tra queste aree comprendiamo tutte quelle destinate a servizi e mai realizzate, il fenomeno in Puglia, come in tutto il mezzogiorno, è particolarmente rilevante.

---

patrimonio di questo tipo all'interno delle città; si pensi ad esempio ai casi di archeologia industriale e soprattutto ai grandi manufatti costitutivi il patrimonio storico); quanto piuttosto la dimensione *sistemica e strutturale* della dismissione e del mancato utilizzo che caratterizza interi territori e le relative configurazioni paesaggistiche, rispetto alle quali si ritiene che le soluzioni progettuali debbano avere una pari *sistematicità e strutturalità*.

Come è ovvio un approccio di tale natura richiede un supporto di conoscenza non episodica, pur nella consapevolezza che la dinamicità del fenomeno, soprattutto negli ultimi anni, rende ogni ricognizione instabile e provvisoria. Ebbene, nonostante negli ultimi anni un proliferare di basi informative e di strumenti di pianificazione abbiano fortemente modificato il quadro delle conoscenze territoriali della regione, su questi aspetti manca tuttora un focus specifico. Oggi la ricerca, il censimento e la classificazione del fenomeno sono agli esordi e soprattutto originati da iniziative “dal basso”, quindi di grande interesse ma contraddistinte dalla eterogeneità degli approcci e degli stessi linguaggi e categorie di classificazione<sup>3</sup>.

Peraltro, osservando il territorio pugliese di certo emergono alcuni tratti connotativi dei fenomeni della dismissione, legati alle specificità della sua storia recente. Infatti ci sono aspetti, luoghi e temi della dismissione che caratterizzano interi territori e che quindi pongono problemi comuni sui medesimi oggetti, che probabilmente appartengono ancora a soggetti riconoscibili. Si allude ad esempio a:

- le stagioni delle attività produttive (la stagione del tabacco e le moltissime manifatture salentine, in pratica una per ogni comune, ora tutte dismesse),
- le grandi attrezzature, spesso mai completate o entrate in esercizio, derivanti dagli investimenti pubblici (le grandi infrastrutture finanziate con i fondi della CasMez – piattaforme logistiche, interporti, centri direzionali, di ricerca e formazione ecc.);
- i processi di dismissione delle attrezzature pubbliche urbane derivati dalla contrazione delle attività gestite direttamente dai comuni (i mattatoi, le centrali del latte);
- le aree militari, il cui processo di dismissione è tuttora in avvio e per il momento si caratterizza per il progressivo sottoutilizzo delle strutture, avviandole alla obsolescenza e al degrado;
- le ferrovie dismesse (come quelle del Gargano) o le attrezzature ad esse originariamente legate (i Caselli della Ferrovia sud est);
- i grandi poli produttivi, ovvero le situazioni urbane più compromesse e nelle quali il fenomeno della dismissione è proporzionale a quello del notevolissimo impegno di suolo.

Quindi luoghi, temi, aree caratterizzati da una potenzialità di riuso, che opportunamente orientata anche attraverso il vaglio e le opportunità offerte dagli strumenti e dalle politiche regionali, potrebbe contribuire alla riqualificazione e rigenerazione urbana, ambientale e del paesaggio. Una riflessione in tal senso e su uno degli ambiti più problematici, quello della parte più urbanizzata dell'area metropolitana barese, è stata compiuta in questa ricerca e riportata in sintesi all'interno di questo scritto.

---

<sup>3</sup> Una recente ricerca ha registrato le attività di circa 15 gruppi informali che operano nel campo della conoscenza del patrimonio della dismissione; cfr. A. Cariello “Abbandono, dismissione, riuso”, intervento al convegno *Dismissione & Riuso in Puglia: problemi, buone pratiche, buone idee*, Bari, 21 marzo 2013.



*Spazi della dismissione e dell'abbandono. Area centrale barese*

## **7.2. Le politiche regionali per la rigenerazione: una visione di prospettiva**

### *7.2.1 Gli orientamenti e le azioni regionali*

Dunque così come la dismissione connota la periferia, il riuso può generare la sua riqualificazione.

Ma se la dismissione sta alla periferia come il riuso sta alla sua riqualificazione, non si tratta di una questione di oggetti da recuperare, ma attraverso di essi di una città da riqualificare. Quindi il riuso ha un'alta valenza urbanistica e in questo senso le politiche per il riuso sono politiche urbane. Ne consegue quindi che il riuso del patrimonio dismesso è una leva straordinaria su cui fondare le politiche urbane.

In Puglia, delle molte iniziative regionali che hanno in qualche modo stimolato e incentivato interventi di recupero, rigenerazione e riuso del patrimonio dismesso è possibile oggi fare un primo bilancio e cogliere quale sia stato l'orientamento prevalente, quali i settori più beneficiati dalle iniziative e quindi su quali altri ci si debba muovere in futuro.

Anzitutto va sottolineato come l'intero quadro normativo recente sia orientato sugli orizzonti della sostenibilità, del risparmio della risorsa suolo, della integrazione e della partecipazione, con alcuni espliciti focus sul tema del riuso: ciò vale per i documenti di indirizzi per i piani generali e

---

attuativi<sup>4</sup>, per le leggi varate in particolare nel corso del 2008<sup>5</sup>, che per il complesso di attività amministrativa regionale.

In particolare la Puglia ha utilizzato l'esperienza dei programmi complessi per dare forma a strumenti di intervento nella città esistente, piegandone esplicitamente i contenuti agli obiettivi di sostenibilità e qualità: dopo la fase sperimentale dei PIRP<sup>6</sup>, la legge 21/2008 sulla Rigenerazione urbana costituisce un punto fermo in tale strategia. Tra le prime leggi regionali sul tema nel panorama nazionale, è basata sull'integrazione nelle sue declinazioni (funzionale, sociale, pubblico/privato), sulla partecipazione sociale nelle diverse fasi, sulla sostenibilità ambientale, su incentivi e facilitazioni per promuovere interventi di edilizia residenziale sociale. Ma soprattutto sono gli ambiti di applicazione della rigenerazione a orientare verso il riuso: si tratta infatti esclusivamente dei contesti totalmente o prevalentemente edificati, con particolari facilitazioni per la conversione aree dismesse. In tal modo le aree interessate da fenomeni di dismissione diventano molto appetibili per la maggior facilità di trasformazione, pure restando aperti i problemi del mutamento della destinazione d'uso, scoraggiata per evitare fenomeni puramente speculativi. Inoltre ai contenuti della rigenerazione, e quindi alle parole chiave di riqualificazione, sostenibilità, integrazione, partecipazione, sono ricondotti in pratica tutti gli strumenti della programmazione, ivi compresi quelli relativi all'Asse "Città e sistemi urbani" del Programma Operativo Regionale 2007-2013 (PO 2007-2013).

Oltre alle fonti normative, dalle leggi regionali ai documenti di indirizzo per la pianificazione, le azioni finanziate dalla Regione Puglia, dal 2006 ad oggi, che hanno intercettato il tema, direttamente o ponendo il riuso (ovvero la riqualificazione dell'ambiente costruito e i territori prevalentemente edificati come temi/condizioni centrali degli interventi) sono state molteplici:

<b>Data</b>	<b>Bando</b>	<b>Fondo max per progetto</b>	<b>n. vincitori</b>
Marzo 2006	Bollenti spiriti – Laboratori urbani	700.000 €	71
Giugno 2006	Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie PIRP	2.000.000 / 3.000.000 / 4.000.000 € in base alla dimensione del comune	76 (+ 46 con fondi P.O. FESR 2007-13)

---

<sup>4</sup> DRAG: *Indirizzi per la formazione, il contenuto e i dimensionamento dei Piani Urbanistici Generali (PUG)*, approvati con DGR della Regione Puglia n. 1238 del 3 agosto 2007; *Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP)*, approvati con DGR n. 1759 del 29 settembre 2009, *Criteri per la formazione e localizzazione dei Piani Urbanistici Esecutivi (PUE)*, approvati DGR n. 2753 del 14 dicembre 2010. Il DRAG è elaborato ai sensi della Lr 20/01 *Norme generali di governo e uso del territorio*.

<sup>5</sup> Lr 12/08 *Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale*, Lr 13/08 *Norme per l'abitare sostenibile*, Lr 14/08 *Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*, e infine la Lr 21/08 *Norme per la rigenerazione urbana*, più avanti meglio descritta.

<sup>6</sup> I Programmi Integrati per le Periferie, finanziati con risorse del Piano Casa regionale (lr n. 20/2005), hanno costituito il banco di prova per la formalizzazione dei Programmi di rigenerazione previsti della Lr n.21/2008.

Giugno 2009	Programmi stralcio di intervento di Area Vasta	25.000/54.000 € in base alla popolazione	7 raggrupp., 14 comuni
Febbraio 2010	PRUACS Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile	19.258.955,72 € per comuni oltre i 15.000 ab, 4.814.739 € per gli altri	6
Giugno 2010	Piani integrati di sviluppo urbano e territoriale	2.000.000 € per raggruppamento, 1.000.000 € per comune	14 Comuni, 17 Raggruppamenti
Luglio 2010	Il mondo che vorrei – Recupero aree estrattive dismesse	1.000.000 €	11
Ottobre 2010	Contributi in favore dei privati per il recupero di alloggi dest. alla locazione e alla prima casa	da 15.000 € a 35.000 € in base a tipologie intervento	423 (143 per locazione e 280 per prima casa)
Aprile 2011	Piani integrati di sviluppo urbano di città medio/grandi	7.000.000 € per comuni oltre i 90.000 ab 1.555.000 € - 7.000.000 € per comuni tra i 20.000 ab ed i 90.000 ab	16
Aprile 2011	Piani integrati di sviluppo territoriale	7.000.000 € per raggruppamenti superiori a 10 comuni, 1.200.000 € - 6.000.000 € per raggruppamenti tra 2 e 10 comuni	21 (108 Comuni)
Novembre 2011	Bollenti spiriti - Sostegno a gestione spazi pubblici per la creatività giovanile	80.000 €	37
Giugno 2012	Patto città-campagna, PSR (ex Boschi Urbani)	10.000 €/ha - 6.000 €/ha	25 (175ha)
Agosto 2012	Bando per opere di urbanizzazione primaria e secondaria	400.000 € per intervento	68 (+ eventuali scorrimenti)
Gennaio 2013	Mente Locale - recupero e riuso stazioni FAL e FSE	10.000 € per intervento	

*Quadro sinottico dei Bandi regionali mirati al riuso e alla riqualificazione urbana e territoriale*

Pur permanendo sempre costanti queste finalità del risparmio della risorsa suolo, di sviluppo sostenibile, di integrazione e di partecipazione, le politiche sono articolabili nelle seguenti stagioni e tematizzazioni, in parte cronologicamente sequenziali, in parte sovrapposte:

- quelle avviate in avvio di legislatura, che nascono a partire dal recupero di fondi residui e da una prima *offerta esplorativa*, ovvero un tentativo di sondare la capacità progettuale del territorio, capacità poi rivelatasi notevole (2006);
- quelle legate all'avvio della gestione dei fondi strutturali 2007-2013 e alla pianificazione strategica che ha accompagnato questa fase; in questo caso i soggetti protagonisti delle azioni sono le

- 
- municipalità o le loro forme associate;
  - quelle più recenti, di dimensione economica minore per ciascun progetto, ma più mirate a precisi ambiti di intervento nel campo del riuso: le cave, il recupero degli alloggi, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il rimboschimento, il sostegno ai laboratori urbani, il riuso del patrimonio pubblico.

In quest'ultimo campo, e ad esempio con l'ultimo bando, pare che si aprano le porte di una nuova stagione, caratterizzata da alcuni aspetti peculiari:

- una notevole tematizzazione dei contenuti, ovvero della definizione di categorie di situazioni oggetto delle politiche di riuso, che implica una profonda contestualizzazione; in questo campo gli approfondimenti conoscitivi, i censimenti dei patrimoni, le mappature della dismissione, le istanze dei territori, possono essere determinanti per formulare politiche più aderenti a ciò che serve; in tal modo si auspica che i bandi siano il frutto, il punto di incontro tra le istanze, i saperi, le politiche;
- il coinvolgimento diretto dei privati (i proprietari o il terzo settore) nel riuso e/o nella gestione del riuso, tema su cui si riflette più avanti.

### 7.2.2 Le buone pratiche

La recente iniziativa regionale di Mostra / Convegno sulle politiche di rigenerazione urbana della Regione Puglia<sup>7</sup> annovera come principali ambiti di intervento attuati: le Reti di mobilità; le Città con sistemi di interventi; le Reti dei comuni; i Paesaggi costieri; le Periferie; i Centri storici; le Aree e gli edifici dismessi. La presenza di quest'ultima categoria segnala la centralità del tema del recupero di aree ed edifici dismessi nelle politiche di governo del territorio della regione Puglia e come *“moltissimi degli interventi legati alla promozione della rigenerazione urbana e territoriale sono progetti di rifunzionalizzazione e di recupero per esempio di aree ferroviarie e cave dismesse, ex mattatoi, ex-cinema, ex frantoi ed ex distillerie. In particolare tali aree e/o edifici attraverso i progetti di rigenerazione diventano Laboratori Urbani, Parchi Urbani o di quartiere, centri polivalenti, teatri all'aperto e in generale luoghi al servizio della cittadinanza”*.

Nella attività di ricognizione effettuata per la campagna WWF, un focus particolare è stato rivolto alla selezione dei casi paradigmatici di buone pratiche preferibilmente già realizzate di riuso degli spazi dismessi: dai più storici, per valutarne gli effetti nel lungo periodo, ai più recenti per monitorarne la evoluzione, dai quali è possibile trarre alcune indicazioni sui percorsi effettuati e su ciò che ancora serve per mettere a fuoco politiche di riutilizzo. I casi sono articolabili nelle seguenti tipologie di riuso:

- *Recupero manufatti dismessi*<sup>8</sup>: si tratta soprattutto di contenitori industriali non recenti, che hanno dato forma alle periferie produttive e che oggi si trovano ai margini della città consolidata o in situazioni di bordo urbano. Il riuso è stato orientato alla creazione di spazi per la cultura, l'arte, la creatività;
- *Rinaturalizzazione o riuso per fini naturalistici di spazi antropizzati*<sup>9</sup>: sono soprattutto aree di cava, e più in generale, luoghi nello spazio rurale segnati da azioni antropiche estremamente invasive, per i quali il riuso assume il significato di mitigarne o eliminare del tutto gli esiti;

---

<sup>7</sup> *Rigeneriamo la città. Generiamo il futuro*, tenutasi a Bari il 7 e 8 marzo 2013. <http://rigenerazione.regione.puglia.it/>

<sup>8</sup> Manifatture KNOS (Lecce), Cittadella della cultura (Bari), Museo Pino Pascali (Polignano a mare BA), ExFadda (San Vito dei Normanni BR), Officine Cantelmo (Lecce).

<sup>9</sup> Cave di Fantiano (Grottaglie TA), Cava Cafiero (San Ferdinando di Puglia BAT), Rigenerazione degli orti extra-moenia (Ostuni BR), Rinaturalizzazione delle sponde del fiume Ofanto nel tratto medio basso (BAT).

- *Recupero Cantieri abbandonati*<sup>10</sup>: sono alcuni casi esemplari di riuso del non finito, mostrando tutte le problematiche connesse a diversi livelli: giuridico, tecnico, decisionale, gestionale.
- *Recupero aree antropizzate vuote in ambito urbano*<sup>11</sup>: ci si riferisce alle aree urbane o periurbane non utilizzate e che hanno acquisito nel tempo una condizione di degrado e abbandono che ha profondamente influenzato anche l'intorno urbano. Queste non sono quindi esattamente aree dismesse, ma piuttosto *spazi tra le cose* ai quali non si è mai attribuito un significato e un uso; una condizione diffusissima.

La tendenza prevalente è quella quindi di utilizzare l'*occasione* della dismissione per incrementare le attrezzature urbane, dotando le città delle strutture e dei servizi necessari ad elevare la qualità urbana. La dismissione è in questi casi il volano di una nuova infrastrutturazione delle città, in termini ambientali e di servizi; ciò è reso possibile dalle dimensioni degli oggetti della dismissione, solitamente edifici o capannoni, difficilmente di interesse per aree, quasi mai di aree da assoggettare a bonifiche. Tutto sommato oggetti semplici e che comportano investimenti anche abbastanza contenuti, che hanno il pregio di essere capillarmente diffondibili, ma il limite di non riuscire a intaccare le aree più grandi e problematiche. Altro carattere dominante è la proprietà, quasi esclusivamente pubblica, che facilita gli interventi a scopo sociale, spesso promossi dal terzo settore.

E in effetti è tutta da esplorare la strada appena imboccata del coinvolgimento dei privati e della rifunzionalizzazione delle aree più grandi e problematiche: se è pur vero che negli anni a venire ci si deve orientare verso operazioni che comportano un basso investimento di capitale finanziario e un alto investimento in capitale di intelligenze, per affrontare il tema della dismissione le risorse servono. E tanto meno si può pensare che il riuso sia legato esclusivamente al terzo settore o comunque a scopi esclusivamente sociali, vista la dimensione del fenomeno; e nemmeno si può pensare a un progetto con una destinazione unica, vista la dimensione delle aree dismesse. Infatti va affrontato il grande problema della dismissione di proprietà privata e del coinvolgimento dei privati negli interventi, incentivando (il riuso) e scoraggiando (il nuovo), laddove pare che l'unica leva per poter consentire il riuso sia quella economica e/o volumetrica. E questo pare un problema che ormai non solo trascende la dimensione regionale e va posto in termini di politiche nazionali, ma va collocato all'interno delle più generali politiche per il territorio e per la riduzione del suo spreco.

### **7.3. La nuova pianificazione paesaggistica<sup>12</sup>**

#### *7.3.1 Il PPTR, il paesaggio, il territorio*

Come già accennato, la Regione Puglia ha introdotto una serie di innovazioni nel proprio sistema della pianificazione finalizzate ad un *governo integrato per la promozione di modelli di sviluppo*

---

<sup>10</sup> Parco Punta Perotti (Bari), Ex Ospedale di Turi (Turi BA), Centro Polisportivo "Il Castiglio" (Faeto FG), Centro Canali.

<sup>11</sup> Parco urbano (San Severo FG), Impianto di fitodepurazione (Alliste LE), Garden faber IACP Via B. Buozi (Bari), Lab città (Barletta BAT).

<sup>12</sup> Il paragrafo rielabora e integra i contenuti della Relazione generale del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale della Puglia.

---

*sostenibile*. Modelli che vedono nell'interpretazione strutturale del territorio e del paesaggio e nei loro valori patrimoniali gli elementi costituenti la qualità dello sviluppo stesso.

In questo scenario il nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale<sup>13</sup> rappresenta lo strumento che ambisce a costituire il quadro di riferimento entro il quale le politiche fin qui descritte - ma più in generale l'intero complesso delle politiche territoriali - devono trovare coerenza e reciproca integrazione. La sua natura territoriale, oltre che paesaggistica in applicazione del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, ha consentito di caratterizzarne fortemente la connotazione strategica e progettuale, fino alla predisposizione di veri e propri progetti di territorio per il paesaggio regionale.

Il nuovo Piano paesaggistico si candida ad essere strumento per riconoscere, denotare e rappresentare i principali *valori identitari* del territorio, percepibili nella rappresentazione dei paesaggi della Puglia; per definirne le *regole d'uso e di trasformazione* da parte degli attori socioeconomici; per porre le condizioni normative e progettuali per la costruzione di *valore aggiunto territoriale* come base fondativa di uno sviluppo endogeno, autosostenibile e durevole.

Il principio generale del Piano secondo cui, ad ogni riconoscimento di valore patrimoniale, corrispondono non solo vincoli, regole e norme, ma anche progetti, incentivi, processi di mobilitazione di attori sociali, economici culturali, operando il passaggio del valore dei beni patrimoniali da vincoli a opportunità e risorse, conferisce al Piano una connotazione fortemente *identitaria e statutaria* del quadro conoscitivo e una connotazione *strategica e progettuale*, fino alla predisposizione di veri e propri *progetti di territorio per il paesaggio regionale* (progetti di trasformazione che utilizzano i beni patrimoniali come risorse, mettendoli in valore *nel presente*).

Il Piano si è inoltre posto l'obiettivo di dialogare con i principali produttori di paesaggio, con i quali il PPTR stesso ha avviato il processo di costruzione di un "Manifesto" per formulare un *patto* di azioni finalizzate alla valorizzazione del *bene comune* paesaggio. In questo modo è stato possibile affiancare al *sistema delle tutele* del Piano un insieme di *progetti socialmente prodotti*; ne risulta una struttura del Piano nella quale si accompagna ogni singola azione normativa di tutela e valorizzazione del paesaggio e del territorio e ogni obiettivo generale con *politiche (azioni e progetti)* volti a favorire le trasformazioni dei campi di azione dei produttori del paesaggio.

### 7.3.2 Lo scenario strategico

Tra i tre grandi capitoli costitutivi il PPTR - l'Atlante del Patrimonio Ambientale, Territoriale e Paesaggistico (*approccio identitario e statutario*), lo Scenario Strategico (*visione progettuale*), il Sistema normativo- lo Scenario strategico rappresenta il documento nel quale è maggiormente evidente l'approccio progettuale, anche in riferimento ai temi di questa trattazione.

Lo Scenario Strategico assume i valori patrimoniali del paesaggio pugliese e li traduce in obiettivi di trasformazione per contrastare le tendenze in atto al degrado paesaggistico e costruire le

---

<sup>13</sup> La proposta di PPTR è stata approvata con DGR n. 1 del 11/01/2010.

*precondizioni* di un diverso sviluppo socioeconomico e territoriale fondato sulla produzione di valore aggiunto territoriale e paesaggistico. Lo scenario non ha dunque valore direttamente *regolativo*, ma articola obiettivi, visioni e progetti che *orientano* un complesso sistema di azioni e di norme verso la realizzazione degli orizzonti strategici.

I progetti e i processi della parte strategica del piano non possono che essere *multisettoriali e integrati*. Un processo che produce l'autoriproduzione e la valorizzazione delle risorse patrimoniali del territorio, non può svilupparne una a scapito di altre: diventano dunque fondamentali le sinergie fra i diversi interventi settoriali. In questo quadro, essendo il piano paesaggistico cogente per i piani urbanistici e di settore, esso si configura anche come *strumento di valutazione polivalente* di questi piani.

Questa impostazione culturale del piano pugliese indirizza il PPTR ad assumere alcune strategie territoriali di fondo (che ruotano intorno allo scenario di uno sviluppo locale autosostenibile) in cui si inquadrano gli obiettivi generali del piano stesso.

### 7.3.3 Il Patto Città-Campagna

Gli obiettivi generali e le loro declinazioni specifiche hanno costituito il riferimento per l'elaborazione dei cinque progetti territoriali per il paesaggio regionale, dei progetti integrati sperimentali, delle linee guida e, infine, degli obiettivi di qualità paesaggistica e territoriali degli ambiti di paesaggio.

Con i cinque progetti territoriali si entra nel cuore del carattere progettuale, di costruzione dei paesaggi al futuro, essi rappresentano le proposte attive di tutela e sviluppo del paesaggio pugliese.

Il progetto del Patto Città-Campagna, a partire dalle analisi sulle forti criticità delle urbanizzazioni contemporanee e dai processi di degrado dei paesaggi rurali dovuti ai processi di urbanizzazione della campagna e industrializzazione dell'agricoltura, risponde all'esigenza di elevare la qualità dell'abitare sia urbana che rurale con un progetto integrato fra politiche insediative e agrosilvopastorali, relativo alla riqualificazione dei paesaggi degradati delle periferie e delle urbanizzazioni diffuse, alla ricostruzione dei margini urbani; alla progettazione di cinture verdi periurbane e di parchi agricoli multifunzionali; a interventi di riforestazione urbana. Il Patto Città-Campagna, il cui nome *patto* allude ad una profonda integrazione fra le politiche urbanistiche e le politiche agricole ridefinite nella loro valenza multifunzionale, disegna un territorio regionale in cui si percepisce con chiarezza il reticolo urbano, i suoi confini *verdi* le sue relazioni di reciprocità con il territorio rurale. Gli elementi costitutivi del *patto* sono la riformulazione, al margine dei nuovi confini dell'edificato degli antichi *ristretti* che qualificavano di orti, frutteti e giardini i margini urbani delle città storiche; i *parchi agricoli multifunzionali* sia di *valorizzazione* di morfotipi rurali di pregio che possono riqualificare il rapporto fra città e campagna, sia di *riqualificazione* di aree metropolitane degradate; i *parchi CO<sub>2</sub>*, di riforestazione periurbana a fini di compensazione di zone industriali ad elevato degrado ambientale.

Il PPTR ha attribuito allo *spazio di confine tra città e campagna* un significato progettuale, chiamato la *campagna del ristretto*. Tale termine è stato preso in prestito dalla tradizione dei paesaggi agricoli che circondavano in passato alcune città di Puglia ed è stato trasformato in una sorta di *standard* di nuova generazione.

---

La *campagna del ristretto* è una fascia di territorio agricolo intorno alla città che ne involuppa le sue frange periferiche. La *campagna del ristretto* rievoca la ricostruzione degli antichi “ristretti”, un paesaggio agricolo che nel passato era ricco di relazioni con la città. Pur essendo ormai scomparsi perché su quei terreni si sono costruite le successive espansioni urbane, essi vengono pensati dal Patto Città Campagna come nuovi spazi agricoli posti ai limiti delle attuali periferie che ne ripropongono le originarie intenzionalità. Il significato di questa campagna periurbana si trasforma rispetto alle diverse relazioni che intrattiene con il contesto. Essa può essere infatti contigua ad aree produttive, alle maglie larghe e al tessuto compatto o a tessuti di bassa densità. Alle diverse accezioni corrisponderanno prestazioni differenti. A ciascuna di queste categorie corrisponderanno regole, prestazioni e trattamenti differenti dei materiali che le costituiscono.

Tra i materiali vi sono tutte quelle attività di agricoltura a servizio dei cittadini, come gli orti sociali o i parchi suburbani, riconnessi agli spazi aperti interclusi della città. La *campagna del ristretto* è il luogo delle *nuove porte* dove segnare l’incontro tra la città e la campagna o dove larghi viali alberati potranno mostrare, come in passato, la transizione dal territorio aperto e agricolo a quello denso e urbano. L’edilizia rurale diffusa e monumentale non sarà più isolata e “spaesata” nella sub urbanità ma troverà il modo per entrare nel progetto del ristretto, o attribuendosi alla città (scuole, centri servizi, ecc.) o rimanendo nella campagna come residenza rurale, fattorie didattiche, ecc.

La scala della *campagna del ristretto* riguarda la gran parte delle città della Puglia e necessita di un progetto a scala locale per trovare nuove progettualità rispetto alle condizioni specifiche di ogni contesto urbano e agricolo.

Lo scopo finale è quello di perimetrare con la campagna i confini dell’urbano per evitare consumo di suolo e spreco di territorio, per promuovere progettualità di prossimità che elevi la qualità abitativa delle periferie, del margine urbano con vantaggi che si riverberano fino alla città intera.

I *parchi agricoli* invece sono territori periurbani più vasti della campagna del “ristretto”, di scala comunale o intercomunale, in cui presenza di forte promiscuità di spazi urbani e agricoli richiede una co-pianificazione in chiave agro urbana. A volte la co-pianificazione si basa su intese spaziali in termini di intercomunalità, a volte invece è più forte il carattere sociale perché l’intesa insorge dal basso per modi in cui è condivisa dai suoi abitanti. Sono territori agro-urbani o agro-ambientali che propongono forme di agricoltura di prossimità che alle attività agricole associano le esternalità dell’agricoltura multifunzionale. Essa è in grado di produrre, oltre ad agricoltura di qualità, ricadute in termini di salvaguardia idrogeologica, qualità del paesaggio, incremento della biodiversità e chiusura locale dei cicli, fruibilità dello spazio rurale, valorizzazione dell’edilizia rurale diffusa e monumentale, attivazione di sistemi economici locali. Il parco agricolo è portatore di nuovi valori ecologici, sociali, culturali e simbolici.

Rispetto ai caratteri dei diversi territori essi si configurano come *parchi agricoli di valorizzazione*, se i territori sono aree agricole di pregio da tutelare e salvaguardare (ad esempio il parco dei Paduli del Salento); *parchi agricoli di riqualificazione* se i territori sono compromessi e degradati, in particolare nelle periferie metropolitane (ad esempio i parchi di Bari, Brindisi, Lecce).

Per la natura e la scala del PPRT, la concreta attuazione delle sue strategie progettuali è affidata a una molteplicità di soggetti, piani e politiche e singole azioni. Nella consapevolezza di tale complessità nella sua attuazione, lo stesso PPTR contempla una serie di strumenti atti a garantire il monitoraggio e l’implementazione del piano stesso: l’istituzione dell’ *Osservatorio regionale per la*

*qualità del paesaggio*<sup>14</sup>, e l'interpretazione data al processo di *Valutazione ambientale strategica* (VAS) come supporto attivo alla costruzione del piano e prefigurazione di un insieme di supporti per il monitoraggio futuro dello stesso. Tali strumenti, nella fase di attuazione del PPTR potranno offrire un sostegno decisivo nel monitorare eventuali criticità e identificare azioni atte a trattarle opportunamente.

#### **7.4. Dismissione e riqualificazione del paesaggio nell'area centrale barese**

Il territorio metropolitano della città di Bari ha costituito il banco di prova per misurare e qualificare all'interno di un contesto specifico e rappresentativo il fenomeno della dismissione, nonché per avviare una verifica sul campo della coerenza dei quadri interpretativi e della applicabilità delle strategie progettuali del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale.

Questo territorio, fortemente antropizzato e in cui sono rintracciabili diverse dinamiche di abbandono, permette di delineare una panoramica ampia, capace di rappresentare sia le dinamiche strettamente legate al territorio pugliese, che quelle relative più genericamente a tutte le città di medie dimensioni e alle situazioni metropolitane.

A tal fine la definizione dell'area di indagine si è estesa fino alla prima corona di centri urbani presenti nell'hinterland, comportando l'inclusione di ambiti urbani, infrastrutturali, produttivi e agricoli: in sintesi il cuore dell'area metropolitana di Bari. E' quella stessa area che, nelle strategie del PPTR, comprende il grande spazio intercluso tra i centri urbani a corona del capoluogo, destinato alla formazione di un *parco agricolo multifunzionale*.

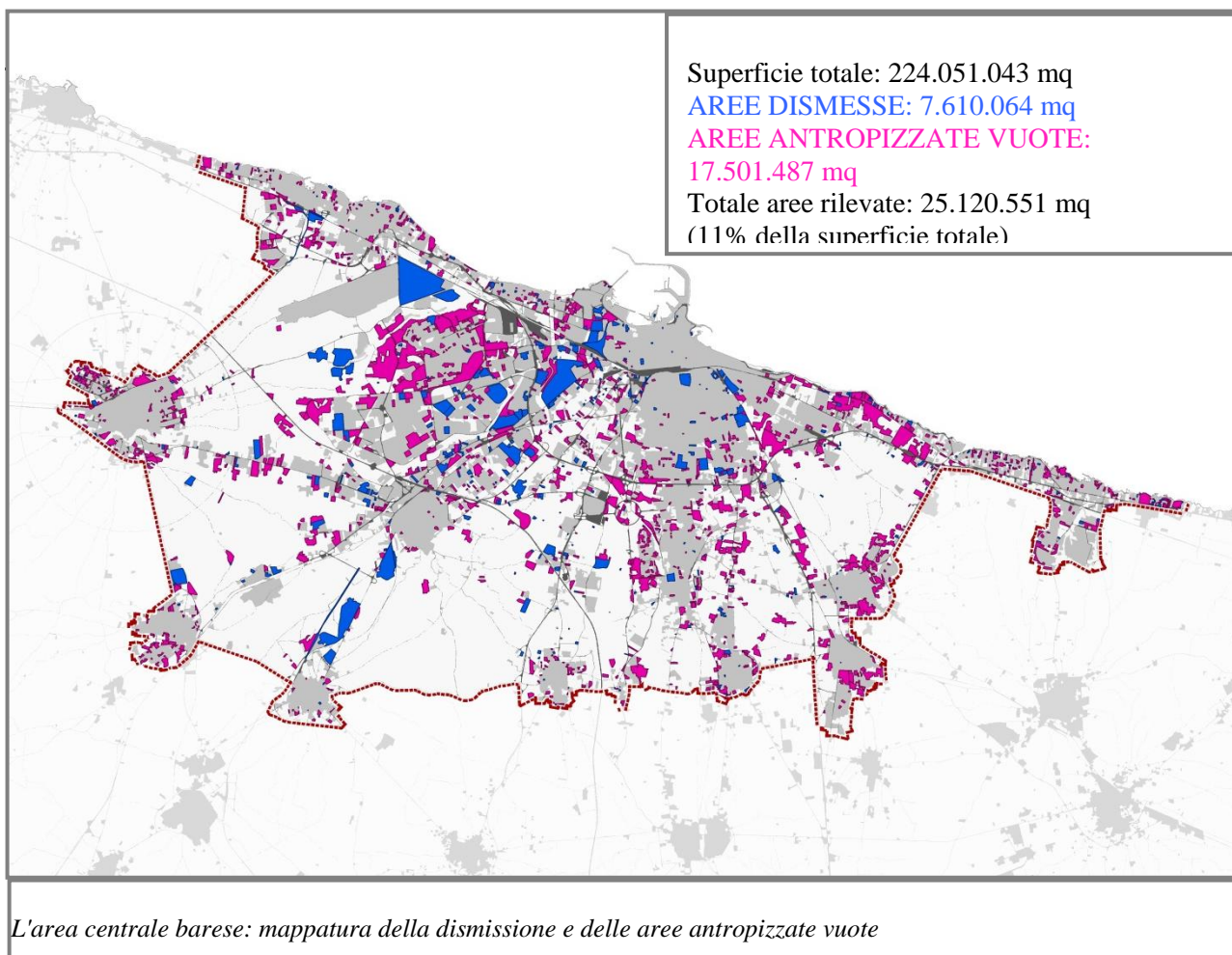
Pertanto, ad un ampio spazio prevalentemente antropizzato e in cui come vedremo si registrano significativi e diffusi episodi di dismissione, si contrappone la visione ordinatrice del PPTR, tesa a restituire dignità ad ambedue le componenti (città e campagna) attraverso le forme assunte dai suoi progetti strategici.

All'interno di quest'area, incrociando le informazioni di database open source<sup>15</sup> con la ricognizione diretta del territorio, e quindi utilizzando un approccio fortemente pragmatico e di visione diretta, è stata effettuata una mappatura dell'intero territorio, alla ricerca di indizi di dismissione o abbandono, da verificare quindi poi attraverso altre fonti.

---

<sup>14</sup> LR n 20/2009 *Norme per la pianificazione paesaggistica*.

<sup>15</sup> Google Earth, Google Street View, Bing, cartografia comunale, archivi delle principali testate locali, ricerche bibliografiche e riscontro diretto.



Tutte le aree della dismissione sono state classificate in base alle categorie che maggiormente ricorrevano nella esperienza concreta di analisi del territorio: *aree produttive, aree militari, patrimonio pubblico, relitti infrastrutturali, edifici residenziali, edifici storici*. Un patrimonio volumetrico difficilmente quantificabile, ma anzitutto un patrimonio di aree che rappresenta l'8,5% delle superfici urbanizzate.

Del totale delle aree dismesse circa i due terzi sono rappresentati dalle aree produttive: grandi e vecchi impianti industriali, soprattutto risalenti alla prima industrializzazione novecentesca, con un certo contributo di immobili con valore di archeologia industriale, in situazioni abbastanza prossime alle aree centrali urbane; ma anche una dismissione recente, dovuta al fallimento degli investimenti della stagione della industrializzazione del secondo dopoguerra. Le altre aree dismesse, tutte edificate, sono rappresentate da quelle militari (che, tra effettivamente dismesse e sottoutilizzate, assommano al 20%), e via via dalle altre categorie citate.

Tuttavia, una piena valutazione del patrimonio territoriale inutilizzato è possibile solo prendendo in considerazione le *aree antropizzate vuote*. L'individuazione di questa categoria è stata necessaria per identificare e quantificare un fenomeno di abbandono strettamente legato al consumo del suolo ed alle dinamiche di espansione dei centri urbani, ma meno conosciuto, e spesso ancor meno percepito dalle stesse comunità: aree destinate a standard non ancora realizzati; in attesa di trasformazione per edificabilità prevista da piano o aspettativa di varianti o nuovi piani; residuali e inedificabili per forma e dimensione, giacitura; fasce di rispetto; intercluse ovvero non più coltivate perché inglobate nel tessuto urbanizzato.

Dai dati complessivi sono emerse percentuali impressionanti. Ad esempio si è riscontrato come la somma delle aree inutilizzate arrivi a comporre l'11% dell'intero territorio metropolitano (2.512 su 22.405 ha, una quantità corrispondente, se vogliamo, alla superficie di più di 7 aeroporti come quello già presente nell'area). All'interno di queste aree notevole è l'incidenza delle *aree antropizzate vuote*, pari al 69,5% del totale delle aree in stato di abbandono, che dimostra come la dismissione propriamente detta sia solo una parte del problema del degrado e del consumo del suolo. In particolare le situazioni di "attesa", all'interno o meno dei processi di pianificazione, dimostrano quanto spesso i piani generino effetti, soprattutto perversi, anche per le parti non realizzate. Dunque spesso è la stessa pianificazione causa scatenante di molti processi di abbandono e sottoutilizzo del territorio.

In definitiva in questo territorio metropolitano si rileva un fenomeno tutt'altro che marginale o limitato a situazioni peculiari: esso è esteso dal punto di vista spaziale, riguardando tanto la città capoluogo quanto i centri urbani contermini; articolato tipologicamente, comprendendo una molteplicità di situazioni di partenza, di certo con una notevole aliquota di aree produttive dismesse, ma anche con una molteplicità di altre situazioni, caratterizzate da diversi livelli di compromissione; presente senza soluzioni di continuità in tutti gli spazi urbani periferici e di margine, attribuendo a quest'ultimo una connotazione costantemente negativa. In particolare ciò che risulta fortemente compromesso da questo fenomeno è proprio la dimensione paesaggistica del territorio, segnato da un degrado diffuso e da una periferizzazione estesa.

Pertanto questa pervasività e strutturalità del fenomeno -cui si alludeva nella prima parte del testo- non possono che evocare una strategia che sappia andare oltre le singole opportunità offerte dalle specifiche situazioni e che contempi un approccio sistematicamente orientato al riuso. Un approccio che, in altri termini, utilizzi tali spazi - e non altri - in modo decisamente preferenziale per qualsivoglia trasformazione.

In questa visione, il PPTR pare offrire opportunità notevoli. Occorre dunque interrogarsi su quale possa essere il ruolo strategico di questi spazi della dismissione per dare sostanza agli scenari del PPTR ed in particolare a quelli della *campagna del ristretto* e del *parco agricolo multifunzionale*. E viceversa occorre interrogarsi su come gli strumenti offerti dal PPTR possano supportare gli interventi di riuso. Per dare risposte a ciò, occorre anzitutto prendere atto delle diverse condizioni di partenza di queste aree:

- se si tratta di *suoli in attesa*, questa attesa andrebbe riconvertita, riorientata verso usi più sostenibili e coerenti con gli indirizzi forniti dal PPTR; ovvero creando una sinergia tra le politiche urbanistiche (eventualmente compensative) e le misure del PSR volte alla costruzione di uno spazio agricolo multifunzionale (*Asse III, Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale*);
- se si tratta di *suoli residuali* o di fasce di rispetto, per i quali è comunque esclusa una aspettativa edificatoria, il riuso può essere orientato verso usi minimi o a basso tenore di trasformazione (orti sociali), o come elementi della rete ecologica (es. finanziamento primo imboscamento)
- se si tratta di *aree destinate a standard* non realizzate, l'esperienza dei PIRP e della rigenerazione ormai insegna come attraverso le pratiche sociali si possa pervenire a interventi di riuso partecipati e durevoli;
- se si tratta della *dismissione* propriamente detta, la dimensione, l'articolazione e la giacitura delle aree dismesse nel territorio dovranno suggerire politiche specifiche, mirate al consolidamento insediativo piuttosto che alla restituzione agli usi rurali, ad incrementare le dotazioni urbane piuttosto che a costruire nuove parti di città complesse.

---

In ultimo, non va trascurata la dimensione temporanea della dismissione o del mancato utilizzo: una temporaneità che può spingersi anche in un tempo lungo, dell'ordine di molti anni; basti pensare ai tempi lunghi di cessione, acquisizione e realizzazione delle aree a per le dotazioni urbane: anni nei quali si consumano processi di degradazione non solo delle singole specifiche aree oggetto delle azioni, ma anche dell'intorno, del contesto e persino degli abitanti dei quartieri così caratterizzati. Per rimuovere questa criticità se da un lato i processi di pianificazione possono migliorare le proprie performance, riducendo o evitando il crearsi di aspettative e contraendo i tempi per l'attuazione delle parti pubbliche, dall'altro pare ormai essenziale promuovere usi temporanei e reversibili, che consentano di mantenere il territorio di preservare le aree e gli interi quartieri dall'impoverimento di funzioni e valori.

In definitiva, il territorio metropolitano di Bari mostra come al manifestarsi del fenomeno della dismissione in termini così significativi sia possibile associare determinate tipologie di azioni di riuso, tutte orientate da obiettivi e idee guida comuni. Mostra anche come *una visione strategica del territorio attribuisce valore aggiunto agli interventi di riuso*, perché li riscatta da una dimensione episodica e opportunistica e li inquadra entro un orizzonte comune.

In questa prospettiva, riusare il patrimonio territoriale non obbedisce solo all'obiettivo quantitativo del contenimento del consumo di suolo, ma riguarda l'obiettivo della riqualificazione dell'ampio spazio, anche semantico, del paesaggio. Ma vi è di più: se il riuso fosse il centro tematico di tutte le pianificazioni, non solo di quella paesaggistica, avremmo davvero voltato pagina rispetto ai decenni passati; quei decenni che, coltivando l'idea del nuovo, hanno generato quel deposito immenso di spazi della incertezza con cui oggi facciamo i conti.

### **Bibliografia e sitografia**

Camagni R., Gibelli M.R., Rigamonti P., 2002, *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.

Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo, 2012, *Rapporto 2012*, INU Edizioni.

Magnaghi A., 2010, *Il Progetto Locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Mininni M. (a cura di), 2011, "La sfida del Piano Paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sociale sostenibile", *Urbanistica*, n.147.

<http://www.paesaggio.regione.puglia.it/>

<http://www.regione.puglia.it/drag/>

<http://rigenerazione.regione.puglia.it/>

<http://mobilita.regione.puglia.it/>

<http://bollentispiriti.regione.puglia.it/>



---

## CAP. 8. PAESAGGI E TERRITORI REGIONALI: TRASFORMAZIONI E POTENZIALITÀ DEL RECUPERO

di Alberto Ziparo

### 8.1. Inquadramento metodologico

Il lavoro può assumere pregnanza – e l'individuazione delle aree schedate divenire più efficace e consistente - se le categorie tematiche riferite alle diverse tipologie di architetture e manufatti, che caratterizzano il patrimonio costruito dell'archivio ormai vasto proposto dalla ricerca, vengono incrociate con i problemi ed i caratteri dei *contesti* o *ambiti* territoriali riscontrabili nelle diverse regioni o sub regioni di riferimento.

L'inquadramento strutturale dei diversi contesti o ambiti - componenti dei territori delle varie regioni - e dei relativi caratteri eco- paesaggistici e socio- territoriali, ovvero la lettura dei territori per tipologie di *situazioni ambientali* (esempio: città storica, poli urbani – metropolitani, fasce costiere, urbanizzazione rurale / campagna urbanizzata, aree interne a bassa densità sociale e grande dotazione ambientale ecc.) permette di *territorializzare* nelle diverse situazioni regionali o sub regionali lo stato del patrimonio, il degrado ambientale ed il consumo di suolo, l'efficacia di politiche e strategie, le potenzialità del recupero e i margini per un riutilizzo.

Va sottolineato che la lettura *per ambiti* dei diversi territori regionali è oggi facilmente riscontrabile, acquisibile e compilabile – praticamente per tutte le regioni- per esempio dalla documentazione dei piani paesaggistici o territoriali, di cui ormai tutte le istituzioni regionali italiane sono dotate (si ricorda che il concetto di *ambito* è entrato nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio* come categoria normativa cogente).

Il saggio si propone di avanzare interpretazioni di alcune situazioni regionali (Puglia, Calabria, Sicilia) partendo dalla lettura delle aree e degli ambiti emergente dai diversi gruppi di ricerca.

I documenti fin qui prodotti – e lo stesso dibattito così come riportato nel presente rapporto - chiariscono i caratteri e i contenuti delle operazioni di analisi e recupero potenziale delle aree oggetto delle schede. Esse sono da intendersi non tanto semplicemente come processi inerenti il recupero edilizio – oltre che funzionale - di manufatti e strutture, quanto come riuso socio-urbanistico e riqualificazione eco- paesaggistica del patrimonio.

La mera giustapposizione di aree, proiettata sul territorio nazionale ed anche sugli ambiti regionali, rischia di prefigurare unicamente una serie di *spot*, che possono risultare scarsamente rilevanti ed in ogni caso non emergenti rispetto ad i caratteri e alle problematiche territoriali, specie se proiettate sui sistemi di area vasta regionali, interregionali o nazionali.

### 8.2. Oltre i cluster di spot di aree interessate

Nell'individuazione degli strumenti di lettura dei caratteri morfofunzionali ed eco- paesaggistici, e delle problematiche socio- urbanistiche dello stato del patrimonio ( ovvero caratteristiche di degrado condizioni del consumo di suolo nelle varie realtà, utilità ed attualità delle destinazioni d'uso del patrimonio edificato ed in generale urbanizzato; verifiche della sostenibilità possibile, spaziale e sociale, prossima futura di manufatti e strutture; e ancora riscontrare dell'efficacia delle

politiche, non soltanto urbanistiche ed edilizie registrate nelle varie aree) appare opportuno, almeno per alcune regioni caratterizzate dalla approvazione, adozione o redazione recente del piano paesaggistico, operare una lettura incrociata di caratteri e problematiche dei contesti interessati che, oltre a fornire quadri di riferimento che legano lo specifico delle aree da analizzare in dettaglio all'ampiezza e alla scala e al peso delle questioni sollevate - di portata nazionale, e anche sovrazionalizzati, giustifichi ed ottimizzi l'individuazione e la scelta delle aree da sottoporre a schedature e quindi ad analisi dettaglio.

L'interpretazione delle *situazioni territoriali* può essere favorita dall'impiego incrociato di due tipologie di categorizzazione delle letture:

- a) individuazione di aree caratterizzate da determinati tematismi e strutture eco- paesaggistiche;
- b) inquadramento delle aree di riutilizzo nell'ambito dei contesti, tendenzialmente omogenei, rilevabili nei territori regionali o sub regionali di riferimento.

L'incrocio tra queste due categorie (tematiche e territoriali) può connotare le aree individuate per la schedatura e quindi per l'analisi di dettaglio quali *ambienti locali o luoghi emergenti, in quanto caratterizzati da particolare qualificazione tematica degli elementi di contesto*.

Si è operata una simile lettura per le Regioni Puglia, Calabria e Sicilia, in cui i nuovi piani paesaggistici hanno proposto letture del territorio da prospettive locali a forte connotazione ecologica.

Tali categorizzazioni appaiono particolarmente coerenti ed idonee a passare dalla territorializzazione delle grandi problematiche, alla loro proiezione sui territori regionali e provinciali, all'individuazione di aree da indagare nel dettaglio, perchè particolarmente rappresentative delle grandi questioni sollevate per la ricerca. Inoltre il processo appare atto a favorire le comparazioni tra le diverse situazioni regionali e territoriali e quindi le *letture allargate* dei risultati della ricerca *post schedatura*, in linea con gli scopi della campagna.

### **8.3. La caratterizzazione *territorialista* dei nuovi piani paesaggistici in Puglia, Calabria e Sicilia**

I recenti piani paesaggistici delle tre regioni in questione usano categorie analitiche fortemente incentrate sui caratteri del patrimonio territoriale e paesaggistico, rispettivamente le "Figure Territoriali" nel caso della Puglia, i "Paesaggi Locali" nei piani paesaggistici di Ambito Siciliani, i "Paesaggi Regionali" in Calabria.

Tali categorie di interpretazione del territorio - che poi diventano ambiti di "Scenari di Riqualificazione e Valorizzazione" del patrimonio ambientale - appaiono particolarmente idonee anche a individuare e affermare la funzione del recupero delle aree focalizzate dalla ricerca per il riutilizzo.

La presenza di Piani Territoriali Paesaggistici a forte caratterizzazione *territorialista* può dunque accentuare i benefici legati al riutilizzo delle aree individuate, intensificandone le relazioni con i luoghi, gli ambiti di riferimento e attribuendo pluralità di funzioni ai siti individuati. Una simile prospettiva è immediatamente assumibile nelle realtà regionali indicate, che si sono fornite di piani paesaggistici fortemente incentrati sulla riqualificazione e valorizzazione auto sostenibile del patrimonio territoriale (Magnaghi, 2000 e 2010).

L'approccio *territorialista* si connota per individuare la struttura dei luoghi tramite il

---

riconoscimento degli elementi portanti, connotanti e qualificanti il patrimonio culturale, ambientale e territoriale. Le relazioni di fruibilità, accessibilità, agibilità con essi vengono determinati da una serie di *regole*, legate prima di tutto alla loro conservazione e qualificazione e dove determinano anche la possibilità di fruizione sociale. Il riconoscimento dei caratteri strutturanti e la definizione di *regole statutarie* per la fruizione del patrimonio costituisce elemento fondante dell'approccio territorialista alla pianificazione e progettazione urbanistica e paesaggistica.

Nella nostra ricerca questo rende più immediata la comprensione dei termini del degrado e appunto della territorializzazione che segna molti dei siti censiti, evidenziandone dissesti e inadeguatezze negli attuali utilizzi.

Ma i recenti piani paesaggistici aprono a nuove, ulteriori potenzialità legate al riutilizzo dei luoghi in questione, determinando ruolo e funzione che gli stessi possono giocare rispetto agli intorni e agli ambiti di riferimento.

In questo senso è da notare l'ulteriore approfondimento che i recenti piani paesaggistici *a matrice territorialista* di Puglia, Calabria e Sicilia propongono circa le categorie analitiche e programmatiche di interpretazione dei territori regionali e locali. Si va infatti oltre la caratterizzazione programmatica e normativa rapportabile all'addensamento di valori culturali e ambientali, già determinati dal Codice del Paesaggio nel concetto di "ambiti", per connotare ancor più la ricerca di affermazione dei caratteri *locali* del sistema eco-paesaggistico, tramite l'uso di categorie *costruite* sulla lettura della strutturazione tipo morfologica e paesistica dei contesti interessati.

In questo quadro i Piani Paesaggistici delle regioni in questione propongono categorie analitiche dello spazio ambientale già predisposte all'inquadramento strutturale (Gambino, 1996) dei luoghi interessati, che – tramite il riconoscimento degli elementi *strutturanti, connotanti e qualificanti* ne individuano le imprescindibili necessità di *permanenza*, e le possibilità di modificazione, legate alla valorizzazione autosostenibile.

Le categorie utilizzate per una migliore interpretazione del concetto di Ambito sono come si è detto le "Figure territoriali" nel caso del Piano Pugliese, i "Paesaggi Regionali" in Calabria ed i "Paesaggi Locali" in Sicilia.

Nel caso pugliese le "Figure territoriali" sono la scomposizione minima delle individualità territoriali. Entità in cui si evidenziano le specificità dei caratteri persistenti nella lunga durata, caratterizzate da una particolare struttura morfotopologica, definita a sua volta dalle interazioni di lunga durata delle componenti antropiche e naturali. Tali "Figure" sono definite in coerenza con l'individualità dei paesaggi regionali, come emersi dallo studio delle fasi di territorializzazione (M. Carta in M. Meninni, ed., *Urbanistica*, n.147).

Analogamente, ma con maggior peso delle componenti tipo morfologico ed eco paesaggistico, le categorie di lettura del territorio calabrese proposte dal Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico sono i "Paesaggi Regionali". Il Piano ne individua 14 in tutto il territorio regionale. In ciascun paesaggio regionale vi è una caratteristica combinazione delle componenti morfologiche ed ambientali –spesso assai particolari- che seguono il territorio calabrese: gli ambiti specifici che vengono individuati hanno marcato pesantemente natura ed evoluzione storica della società calabrese ("In Calabria il profilo ed il rilievo determina gli assetti sociali" sosteneva Emilio Cortese) all'interno di ciascun paesaggio regionale si possono poi individuare una serie di "Paesaggi di area vasta", ancora più marcati dalle diverse componenti locali.

I “Paesaggi locali” presentati per la lettura di ciascun ambito territoriale dal Piano Paesaggistico Siciliano approssimano questa ulteriore categoria, permettendo una accentuazione dei profili locali e individuando i luoghi come “addensamenti di valori eco-paesaggistici, marcati dalla presenza qualificante della frammentazione e tipizzazione locale delle componenti ambientali. Tali categorie di lettura del territorio e del paesaggio sono tali da favorire interpretazioni non *neutre*, ma decisamente sancite dall’individuazione dei caratteri specifici dei *valori verticali* dei luoghi. È un’interpretazione mirata già alla riqualificazione e valorizzazione autosostenibile dei contesti.

La prospezione di *scenari di futuro possibile* permette ulteriori affermazioni delle potenzialità del patrimonio anche in termini di sostenibilità sociale, in una logica tesa a rendere più efficace, fino ad ottimizzare, ruolo e funzioni delle aree individuate per il riutilizzo.

#### **8.4. Il recupero delle aree individuate negli scenari di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio**

I *cluster* di aree da recuperare identificati nelle tre regioni configurano alcuni possibili *milestone* di riqualificazione e valorizzazione nell’ambito degli scenari prospettati dai piani paesaggistici.

I piani paesaggistici in questione individuano per gli ambiti regionali –ed in particolare per le loro specificazioni nei termini trattati al punto precedente- “Scenari di riqualificazione e valorizzazione auto sostenibile”, che poi vanno a costituire i *core* progettuali, rispetto ai contenuti programmatici e normativi degli stessi piani.

Lo scenario è tale da proporre una *nuova visione* per i contesti interessati: nei casi in questione i caratteri tipomorfologici ed ecopaesaggistici del patrimonio vengono *ricomposti* in un *disegno a maglie larghe* – lo scenario - costruito nella coniugazione della necessità di recupero e riqualificazione ecopaesaggistica con le istanze sociali degli *abitanti*, all’interno di un quadro di compatibilità, potenzialità e coerenza definita dal riconoscimento di una sorta di *statuto dei luoghi*.

Il concetto di “Scenario di riqualificazione del contesto”, la “Figura” pugliese, il “Paesaggio regionale” calabrese, il “paesaggio locale” siciliano permettono di comporre a livello di area vasta o subregionale le azioni singole o diffuse previste dalla pianificazione o da progetti ad essa riferibili, compresi i programmi quali POR o FERS.

I progetti o azioni singole di riqualificazione assumono proiezione areale e interessano gli interi contesti, fino agli ambiti, fino a tutto il territorio regionale.

Le aree individuate per il riutilizzo (le aree dismesse, i margini urbani, i centri e nuclei storici, le aree ex-agricole, le aree costiere degradate) vengono così ricomposte in un disegno che non è più solo di riqualificazione spaziale ma, –come ebbe a dire l’allora Presidente della Regione Sardegna Soru, nel presentare quel Piano Paesaggistico- va a costituire “il profilo dello sviluppo sostenibile di questa terra”. Appare evidente in questo quadro l’incremento di potenzialità nella fruizione delle aree recuperate, che assumono funzioni e valenze anche per i contesti ed ambiti circostanti, con un peso legato ai benefici sociali ed ambientali anche indiretti, molto accentuati rispetto a quelli –già notevoli- legati al pieno riutilizzo dei siti stessi.

#### **8.5. Il ruolo dei laboratori territoriali per l’affermazione delle aree di recupero negli scenari di riqualificazione**

I Laboratori Territoriali possono costituire strumento di progettazione partecipata degli scenari in questione e di inserimento, al loro interno, delle aree individuate per il riutilizzo.

---

E' dunque fondamentale la individuazione – ripresa dal gruppo di lavoro rispetto a quanto già prodotto dalla disciplina urbanistica e segnatamente, ancora, dal *filone territorialista*, anche nell'esperienza testé conclusa della Rete del Nuovo Municipio- di attori sociali allargati e presenti nei Laboratori Territoriali che affermino le istanze di riutilizzo dell'area, istanze come quelle di predisposizione di scenari di riqualificazione e valorizzazione sostenibile dei contesti circostanti.

La necessità di Laboratori Territoriali appare consistente; non bastano infatti certo le normative o le istanze programmatiche dei piani, né tantomeno le attuali debolissime strumentazioni, intenzionali e istituzionali, della politica ai diversi livelli a garantire l'attuazione delle istanze di riutilizzo. E neppure l'inserimento delle aree in questione nelle visioni di scenario prospettate per i contesti pugliesi, calabresi e siciliani dai programmi e progetti per le "Figure" ed i "Paesaggi" regionali o locali.

Il ruolo programmatico e strategico dei Laboratori appare dunque fondamentale.

Certo va considerato che i Laboratori Territoriali necessitano di una continua *verifica attualizzata*, anche rispetto alle esperienze recenti, territorialiste e del "Nuovo Municipio".

Appare netto, nell'approccio, il peso della domanda e dell'intenzionalità sociale nell'organizzazione dello spazio ambientale. Va chiarito però che il meccanismo di costruzione del *laboratorio* di azione partecipata tra istanze degli abitanti e valori statuari dei luoghi necessita di motivi sostantivi, linee tentativamente strategiche non facilmente comprensibili in una logica processuale, troppo *fluida*. Più che richiamare profili di governance, tali dinamiche propongono autentiche azioni di governo dal basso del territorio e della società (Friedmann, 1993).

Qui va scontata la citata crisi dei quadri istituzionali ai diversi livelli rispetto ai problemi sul territorio. Proprio contiguamente al *progetto territorialista* le crescenti esperienze di Nuovi Municipi, che stanno allargandosi in tutto il paese, dimostrano che esistono enti territoriali, specie istituzioni decentrate, che riescono ad interagire con la domanda di auto sostenibilità sociale e a dar luogo a forme gestionali anche innovative. Non è un caso tuttavia che proprio la Rete del Nuovo Municipio dimostri il maggior ritardo dei soggetti istituzionali meridionali su questioni simili: in quelle regioni il numero di Nuovi Municipi è esiguo rispetto ai Laboratori Territoriali, in cui il processo di riterritorializzazione è spesso costruito e gestito da soggetti sociali, politici e scientifici ancora al di fuori delle istituzioni.

Un esempio interessante, anche se particolare, di assunzione di contenuti e metodi simili a quelli proposti dal piano *territorialista* nel Sud è costituito dall'esperienza di Pianificazione Paesistica della Regione Sicilia degli ultimi anni.

L'approccio seguito nell'ambito di quelle politiche istituzionali, a partire dalle *Linee Guida del Piano Territoriale Paesistico Regionale*, richiama infatti quale riferimento sostantivo il progetto territorialista. Peraltro anche in quella esperienza i soggetti sociali interlocutori del processo sono decisivi per la prosecuzione, sostanzialmente senza *catastrofi*, dello stesso a fronte delle ricorrenti crisi istituzionali: associazioni, comitati, social forum, gli stessi *laboratori territoriali* siciliani hanno esercitato in quel caso un'utile pressione rispetto alla positiva tenuta di un percorso di pianificazione sostenibile della politica territoriale e ambientale regionale (Ziparo, 2003).

## Bibliografia

- Abis E. (ed.), 2009, *Paesaggio, Ambiente, Città*, Gangemi, Roma.
- Biagi F., Ziparo A., 1998, *Pianificazione Ambientale e Sviluppo Insostenibile nel Mezzogiorno*, Alinea, Firenze.
- Carta M., 2011, *La rappresentazione nel Progetto di Territorio*, FUP, Firenze.
- Clementi A., 2002, *Interpretazioni di paesaggi*, Meltemi, Roma.
- D'Angelo P., 2011, *Estetica*, Laterza, Roma.
- Ferrara G., Rizzo G.C., Zoppi M., 2007, *Paesaggio, Didattica, Ricerche e Progetti*, Alinea, Firenze.
- Gambi L., 1961, *Calabria*, Utet, Torino.
- Gambino R., 1996, *Progetti per l'Ambiente*, Angeli, Milano.
- Gambino R., 2011, "Interpretazione strutturale e Progetto di Territorio", in Poli D. (ed.), cit.
- Imbesi G., 1979, *Politiche del territorio in Calabria*, Casa del Libro, Reggio Calabria.
- Jakob M., 2009, *Paesaggio e Tempo*, Moltemi, Roma (2006).
- Lanzani A., 2003, *I Paesaggi Italiani*, Moltemi, Roma.
- Magnaghi A., 2010, *Il Progetto Locale*, Bollati Boringhieri, Torino (2000).
- Meninni M. (ed.), 2011, "La sfida del Piano Paesaggistico per una nuova idea di sviluppo sociale sostenibile", in *Urbanistica*, n.147.
- 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.
- Regione Calabria, Assessorato all'Urbanistica e Governo del Territorio, *Linee Guida per la Pianificazione e l'attuazione della Legge Urbanistica*, Mimeo, Catanzaro, 2006.
- Regione Calabria, 2009, *Quadro territoriale Regionale Paesaggistico- Documento Preliminare*, Mimeo, Catanzaro (maggio).
- Regione Calabria, 2009, *QTR a valenza Paesaggistica, sez. PPR*, Bozza Stampa, Catanzaro (dicembre).
- Rossi Doria M., 1982, *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.
- Scaglione G., 2003, *Calabria. Paesaggio- Città*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Scaglione G., 2006, *Nuovi territori verso l'innovazione in Calabria*, Meltemi, Roma.
- Sernini M. (ed.), 1996, *Calabria*, in Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C., *ITATEN. Le forme*

---

*del territorio nazionale*, Laterza, Roma.

Urbani P., 2007, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino.

Ziparo A., 2005, *Interpretazioni del territorio e scenari di tutela e valorizzazione*, in Magnaghi A. (ed.), *La rappresentazione identitaria del territorio*, Alinea, Firenze.



---

## CAP. 9. LO SPRAWL URBANO E LA CONTINUITÀ DELLA RETE ECOLOGICA

di Bernardino Romano

### 9.1. La difficile affermazione del paradigma della rete ecologica

La continuità ecologica del territorio è indiscutibilmente influenzata dalla fisionomia del tessuto insediativo, ma le politiche ambientali in Italia, espresse al livello periferico degli enti locali, hanno recepito solo in minima parte questa istanza, che fatica ad affermarsi nel dibattito sul governo urbanistico, sebbene ormai sulla breccia da oltre un decennio. I riferimenti principali della gestione ambientale restano le aree naturali a regime speciale, nelle varie loro declinazioni, come strumento prevalente ma molto limitato in termini quantitativi (attualmente meno del 15% del territorio nazionale); tuttavia le procedure gestionali di queste aree non hanno alcuna possibilità di incidere sulle dinamiche trasformative delle *matrici*, ovvero del territorio *ordinario* che circonda ed inviluppa le eccellenze naturalistiche riconosciute.

Nella attuale situazione nazionale la questione ha la necessità di essere ricondotta ad una unità di ragionamento e di azione, distillando i problemi che ne comportano la diluizione della importanza nel tempo affidandone, quasi casualmente, la responsabilità agli enti locali senza alcun quadro di riferimento.

La pianificazione in campo ambientale in Italia non è certamente carente come numero assoluto di provvedimenti. Dalla seconda metà degli anni '80 i piani di tipo paesaggistico, quelli delle aree protette, di gestione dei siti Natura 2000 e delle zone UNESCO, anche senza considerare gli strumenti ex lege 183/89 (piani di bacino) coprono oltre i 3/4 della superficie nazionale (INU, 2007).

A ciò si aggiunge l'integrazione tra politiche di settore per la sostenibilità da parte dalle leggi di governo del territorio elaborate da alcune regioni dopo il 2000 con riferimento all'energia, ai rifiuti, al rumore, all'elettromagnetismo, ecc.

Al quadro delineato vanno aggiunte talune politiche agricole che, in un paese come l'Italia, si coniugano strettamente e indissolubilmente con ogni altra forma di gestione ambientale e paesaggistica. Negli ultimi quindici anni il ruolo di questi temi è enormemente cresciuto e le aziende sono state riconosciute non più solamente come produttrici di beni primari, ma anche come erogatrici di servizi alla collettività, a partire dalla manutenzione del territorio e dalla conservazione e rigenerazione dei valori culturali custoditi dal mondo rurale (Ferroni, 2010).

In parallelo a questo assestamento di dispositivi di attenzione ambientale, che indubbiamente presentano carenze nell'interoperabilità e nel dialogo istituzionale, è iniziata progressivamente l'applicazione del concetto di *rete ecologica*, dopo circa dieci anni di decantazione scientifica dell'argomento. E' possibile, e fors'anche opportuno, tentare di elaborare un bilancio sugli esiti di quello che è stato definito un paradigma innovativo per la riforma delle politiche ambientali.

Un bilancio dovrebbe avvalersi di qualche indicatore capace di restituire il grado di affermazione dell'idea nei settori di recepimento potenziale. Da questo punto di vista è possibile già testimoniare una pressoché totale indifferenza dei tradizionali veicoli mediatici a carattere divulgativo (quotidiani, settimanali, radio e televisione) nei confronti della questione, considerando che le reti ecologiche non hanno goduto di alcuna attenzione da parte di questi pur importanti strumenti di

pubblica informazione né come prodotto scientifico, né, tantomeno, come *simbologia* alternativa nelle pratiche della tutela ambientale.

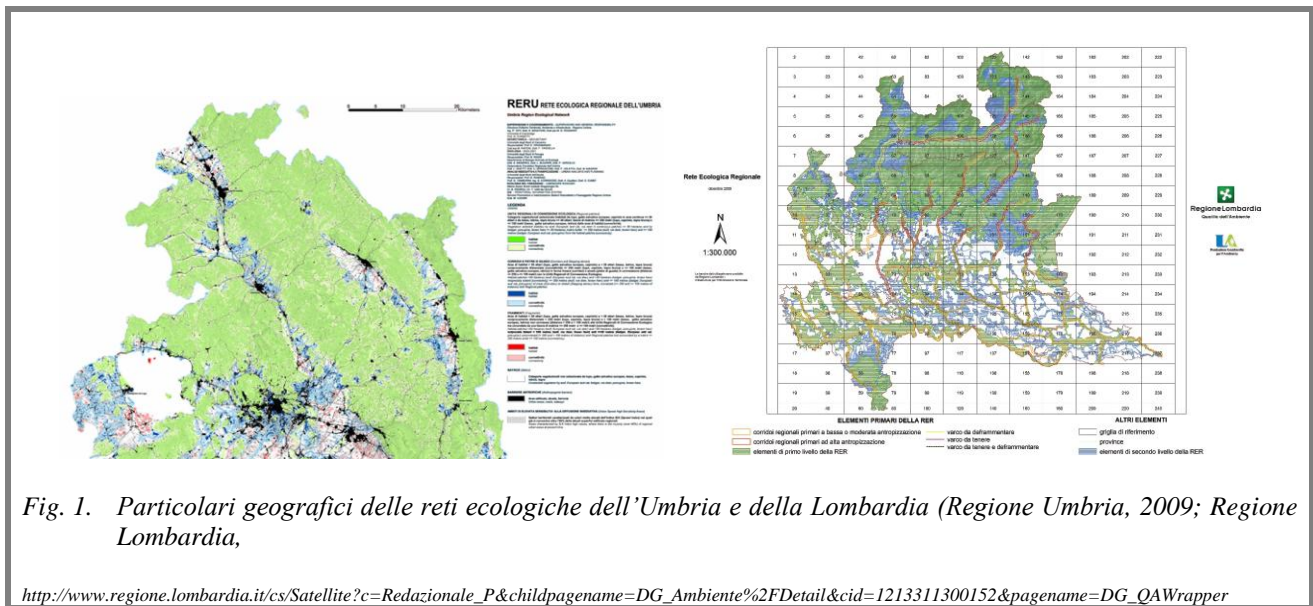
Al contrario, un certo successo è invece registrabile nell'inserimento di questi particolari oggetti territoriali negli strumenti di pianificazione provinciale. Sono molto numerose le province che, senza alcun condizionamento normativo esterno, hanno inserito nei propri piani di coordinamento la *rete ecologica* o i *corridoi di connessione faunistica* o altri elementi affini variamente denominati (D'Ambrogio, 2010). A fronte di una innegabile volontà amministrativa la variabilità riguarda anche le modalità di identificazione, di dettaglio, di attendibilità scientifica e, talvolta, di ragionevolezza tecnica delle proposte. In qualche caso l'elemento guida sono le specie (nelle multiformi accezioni fornite dalle abbondanti pubblicazioni specialistiche), in altri casi la vegetazione, qualche volta gli usi del suolo, oppure le unità di paesaggio che supportano degli *schemi* e talvolta delle più sofisticate *strutture* a scale anche raffinate (Erba & Di Marino, 2010; Malcevski, 2010).

Senza approfondire i giudizi sulla qualità delle singole realizzazioni provinciali si deve purtroppo prendere atto che queste sensibilità locali non possono esprimersi in forma omogenea e coordinata se perdura la attuale latitanza delle regioni e del governo centrale sulla questione. Del tutto incontrollabili sono poi le esperienze comunali, sia come numero, sia come metodo in accordo con quanto già considerato per le province.

Soffermando per un momento l'attenzione sulle regioni è opportuno precisare che quasi tutte le leggi sull'uso e la trasformazione del territorio emanate dopo il 2002 contengono riferimenti (anche questi molto variegati) alle reti ecologiche o ai sistemi di continuità ambientale. Nella maggior parte dei casi si rileva però una sostanziale inapplicabilità dei concetti espressi negli articolati a causa dei vuoti definitivi e normativi che, come già detto, distinguono il settore ad altri livelli di riferimento. Alcune regioni hanno indubbiamente e pregevolmente tentato di colmare le carenze con propri sforzi (es. Toscana, Emilia Romagna, Umbria e altre), ma resta un problema di fondo ancora irrisolto.

L'Umbria e la Lombardia sono le uniche regioni italiane che hanno istituito, completando le procedure normative, una rete ecologica regionale (Fig.1). La prima, denominata RERU, portandola ad approvazione nel PUT (Piano Urbanistico Territoriale) e inserendola poi nella Legge n. 11 del 22.02.2005 «Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale» (artt. 46 e 47 del Capo V), all'interno di un articolato che individua gli oggetti territoriali componenti e detta indirizzi di uso e trasformazione coerenti. Successivamente, sempre l'Umbria, inserisce la RERU nella L.R. del 26.06.2009, n.13 (Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), indicandola all'Art. 27 come contenuto sostanziale dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale.

La Regione Lombardia con DGR n. 8/8515 del 26.11.2008 integrata con DGR n. 8/10962 del 30.12.2009 ha approvato il disegno di rete ecologica regionale (RER) riconoscendola come infrastruttura prioritaria del Piano Territoriale Regionale e come strumento di indirizzo per la pianificazione regionale e locale.



Se le regioni hanno abdicato all'iniziativa provinciale, lo Stato centrale non ha mai ritenuto di pronunciarsi sull'argomento con una iniziativa legislativa mirata, pur promuovendo negli anni episodiche azioni per mezzo del Ministero dell'Ambiente oppure, più corposamente, dell'APAT (oggi ISPRA).

L'attenzione di Stato e Regioni è stata, quando è stata, piuttosto assorbita dalla cosiddetta "Rete Natura 2000", ovvero dall'insieme (perché ancora di insieme si tratta e non di *sistema*) dei Siti di Interesse Comunitario (SIC) e delle Zone di Protezione Speciale (ZPS) introdotte dalla Direttiva comunitaria "Habitat". Si tratta, come è noto, di oltre 2300 siti con una superficie totale di quasi 4.500.000 ettari, parzialmente coincidenti con le aree protette e, mediamente alla scala nazionale, distanti tra loro circa 8 km. I dati si modificano appena se si considerano gli spazi in qualche modo tutelati derivanti dall'inviluppo geografico delle aree protette e dei siti Natura 2000: superfici medie di circa 2600 ettari e distanze reciproche dell'ordine dei 7 km.

Indubbiamente tra alcuni di questi gangli (SIC o ZPS) si verificano scambi biotici attraverso tessuti territoriali *connettivi*, ma queste funzioni e i luoghi che le supportano sono inesistenti per la legge italiana. Quand'anche probabilisticamente siano presenti, va precisato che le loro funzioni ecosistemiche si esplicano in un territorio nazionale che vede meno del 14% della propria estensione al di fuori di un raggio di portata di 5 km dal più vicino agglomerato urbano, il 25% considerando un raggio di 3,5 km. (Romano & Zullo, 2010).

In sostanza si può affermare che gli organismi di governo territoriale nazionale, ai vari livelli di competenza, ancor oggi si scoprono affezionati alle tradizionali forme della tutela *insulare*, manifestando una limitata capacità di proiettare le politiche verso la *rete* operando quell'auspicabile salto concettuale dalla conservazione dell'habitat, come perimetro topografico, a quella dell'ecosistema come complesso di processi e di geografie.

## 9.2. Approcci di politica territoriale

Il dibattito sulle reti ecologiche si sta sviluppando ormai da alcuni anni conducendo indubbiamente a forme di profonda revisione della *filosofia della conservazione*, pur senza indurre ancora uno scenario certo sul versante applicativo, sia tecnico che di governance.

Il riferimento principale della politica ambientale restano come si è detto le aree naturali protette, ottenendo risultati che hanno già manifestato da tempo delle fragilità dovute alla insularizzazione. E' vero che una lieve opportunità di esportazione di metodologie di governo del territorio è legata alla proposizione di modelli alternativi e virtuosi, oltreché più efficaci sotto alcuni punti di vista, ma si tratta comunque di un processo legato a sensibilità locali e isolate.

Il particolare meccanismo delle politiche territoriali differenziali è riscontrabile non solamente in Italia ma in tutto il Mondo, dove storicamente è assolutamente prevalente l'azione di conservazione messa in atto per mezzo di aree protette, e ancor oggi sono molto limitate le esperienze alternative.

E' ben noto come il ruolo di conservazione della biodiversità nazionale sia si demandato alla presenza delle aree a vincolo speciale, *ma non solo*. Quest'ultima locuzione sostanzia un ruolo che è stato svolto da territori spesso anonimi, apparentemente privi dei connotati di qualità che generalmente, insieme ai caratteri percettivi, segnalano e giustificano l'istituzione di una riserva naturale. Del resto non è pensabile che alcune specie di fauna selvatica molto vagili, e necessitanti di ampi spazi vitali, possano essere ancora presenti in aree geografiche a medio-alta densità insediativa - come ad esempio il settore peninsulare italiano - solamente avvalendosi di alcuni comprensori naturali tutelati.

Utilizzando i criteri metodologici che le scienze della pianificazione propongono e che godono di più ampia esperienza applicativa, si ritiene che le reti ecologiche possano essere affrontate secondo due approcci, uno *zonale* e l'altro di *urban policy* verso i quali è necessario oggi soffermare l'attenzione in quanto alcune ricerche dimostrano come ci siano ancora importanti margini di recupero della qualità delle matrici.

Lo *zoning approach* (Fig. 2) presuppone la individuazione di *corridoi ecologici* con criteri simili a quelli usati per i siti Natura 2000, identificando pertanto una nuova categoria di aree di attenzione ambientale riprendendo e alcune proposte già formulate in occasione della ricerca sulla riclassificazione delle aree protette promossa dal Ministero dell'Ambiente (Gambino et alii, 2003), nella quale si individuavano le *aree di riequilibrio ecologico* all'interno della tradizionale nomenclatura zonale (Tab. 1).

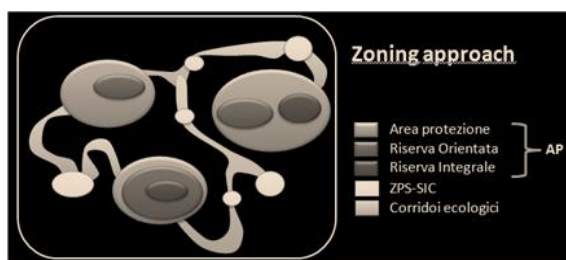


Fig. .2. Configurazione della struttura territoriale di conservazione ambientale con i corridoi ecologici individuati come categoria zonale

AW (Ib): aree wilderness
PN (II): parchi naturali, d'interesse nazionale (PNN) e d'interesse regionale (PNR)
MN (III): monumenti naturali ed aree assimilabili
RN (Ia, IV): riserve naturali terrestri e marine-terrestri
RM (Ia, IV): riserve marine

PP (V): paesaggi protetti
AGS (VI): (opzionale) aree per la gestione sostenibile di determinate risorse
ARE (?): aree di riequilibrio ecologico

Tab. 1. Ipotesi di riordino e integrazione della classificazione in atto per l'Italia con indicata tra parentesi la categoria IUCN più prossima (tratto da Gambino et alii, 2003)

Le ARE (aree di riequilibrio ecologico), secondo la ricerca citata, sono generalmente di piccola dimensione, in situazioni di degrado ambientale e paesistico, da recuperare e riqualificare in senso naturalistico, anche allo scopo di rimuovere o attenuare barriere, fratture, discontinuità e criticità nelle reti ecologiche e ambientali. Gli obiettivi di gestione riguardano prioritariamente il riequilibrio ecologico, la ricostituzione di servizi ambientali deteriorati e la tutela di habitat o specie particolarmente minacciati. Le autorità competenti per la loro istituzione (Stato, Regioni, Enti locali) devono assicurare che la gestione corrisponda ai suddetti obiettivi, con gli strumenti ordinari di gestione del territorio, apposite regolamentazioni delle attività consentite ed eventuali progetti integrati d'intervento. Le misure di protezione, eventualmente estese al contesto, includono di regola il controllo degli accessi e il monitoraggio dei processi di riqualificazione.

L'idoneità ecologica dovrebbe evidentemente essere il primo requisito per l'individuazione delle ARE, ma va tenuta in conto anche l'esigenza di mantenere una disponibilità a lungo termine di questi siti, evitando che possano soccombere alle ordinarie attività trasformative. Nelle circostanze territoriali diffuse alla scala nazionale, nelle quali le comunità locali già accettano poco i vincoli ambientali, la priorità di idoneità va affiancata alla mitigazione dei dissensi economici e dei conflitti sociali. Potrebbero essere individuate allo scopo aree inadatte alla trasformazione urbanistica per ragioni fisico-geomorfologiche, di rischio (esondazioni, frane, sismico) o di proprietà pubblica o di facile acquisizione pubblica (usi civici, demanio..).

Seguendo i criteri accennati non è detto quindi che le aree individuate siano quelle di massima efficienza eco-relazionale, ma nell'immediato sembra più urgente costituire un *capitale territoriale di connettività* almeno potenziale, sempre migliorabile in tempi successivi, quando la consapevolezza politica e la sensibilità collettiva dovessero raggiungere livelli maggiori.

Per tale ragione su queste aree dovrebbero applicarsi vincoli passivi (divieto di attività venatoria, di edificazione permanente o precaria) consentendo eventualmente attività agricole/forestali e - se totalmente deframmentate - il transito sulle strade.

Un'azione come quella descritta potrebbe garantire l'incolumità ambientale delle aree individuate a lungo termine (30-50 anni) come accade anche per il sistema N2000-AP (invarianti ambientali).

Perseguendo questa ipotesi di ricerca di connessione con *matrice non collaborante*, ipotesi certamente sub-ottima, non sarà indubbiamente facile individuare linee di connessione soddisfacenti sia sotto il profilo funzionale che spaziale, soprattutto in considerazione delle distanze medie di separazione degli aggregati N2000+AP nelle regioni italiane.

Questo parametro di connessione (Fig. 3) è espresso mediante la distanza media tra patches isolate di rilevanza ecologica è stato di recente codificato come FRD (Fragmentation Reduction Index) e elaborato per tutte le regioni italiane (Romano & Zullo, 2012). L'FRD<sub>50</sub> viene definito come la distanza media tra gli elementi considerati (aree biopermeabili, SIC, aree protette) che è necessario colmare con interventi di riconnessione spaziale per ridurre la attuale frammentazione del 50%. La Fig. 4 mostra il valore dell'indice FRD<sub>50</sub> nei casi delle regioni Toscana, Umbria e Marche per l'aggregazione geografica tra aree protette e siti natura 2000. Per le regioni indicate varia da 1 km a quasi 2,5 km, e quella media nazionale è dell'ordine dei 2 km. Il corrispondente indice FRD<sub>80</sub>,

analogo nella formulazione all'FRD<sub>50</sub>, ma relativo ad un abbattimento della frammentazione dell'80%, presenta valori oltremodo dilatati variabili dai 4,5 km ad oltre 5 km. Identificare settori territoriali da gestire in forma finalizzata in grado di colmare queste distanze non è semplice, considerando il grande assortimento dell'ecosistema italiano, la diffusione delle parti urbanizzate e la minuta distribuzione delle proprietà fondiari.

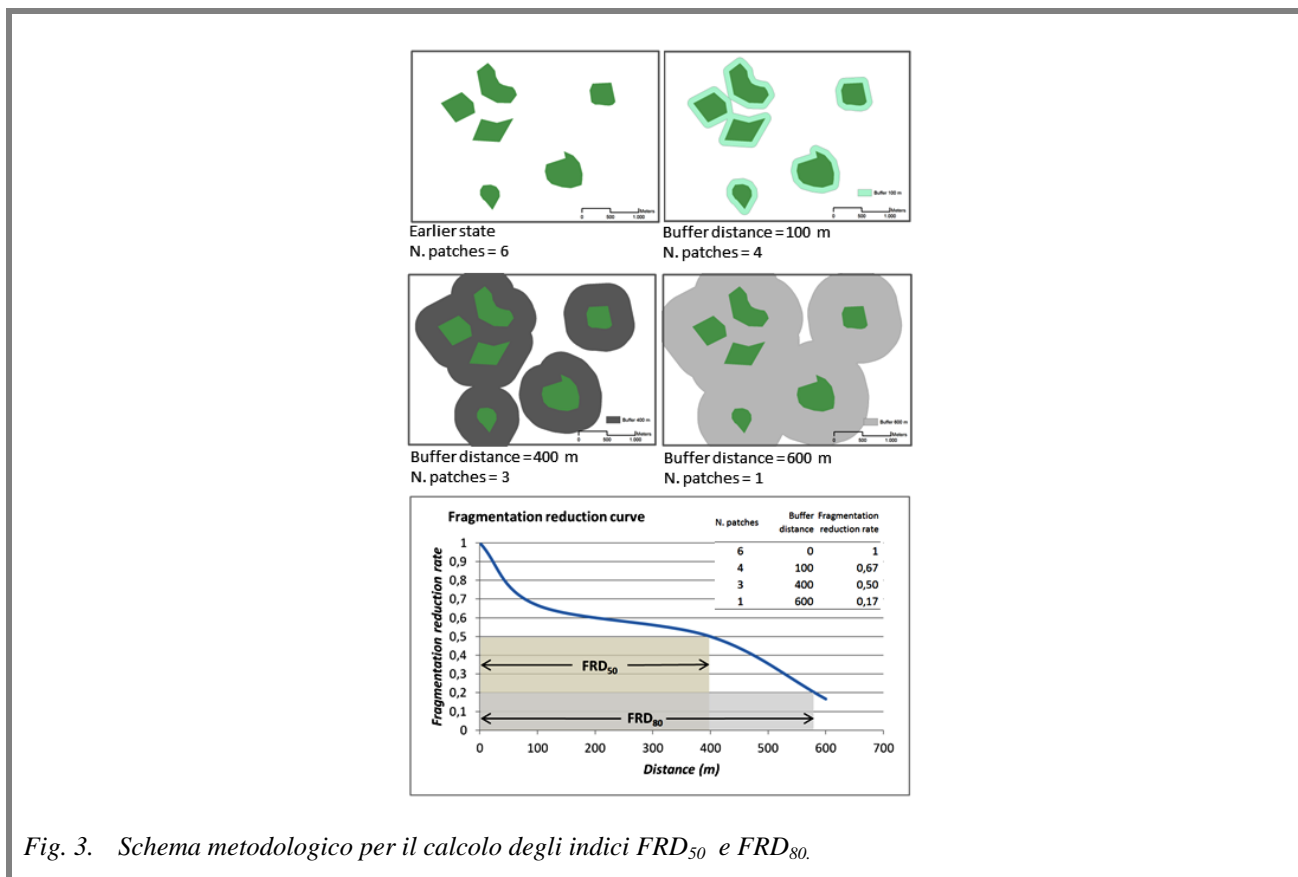


Fig. 3. Schema metodologico per il calcolo degli indici FRD<sub>50</sub> e FRD<sub>80</sub>.

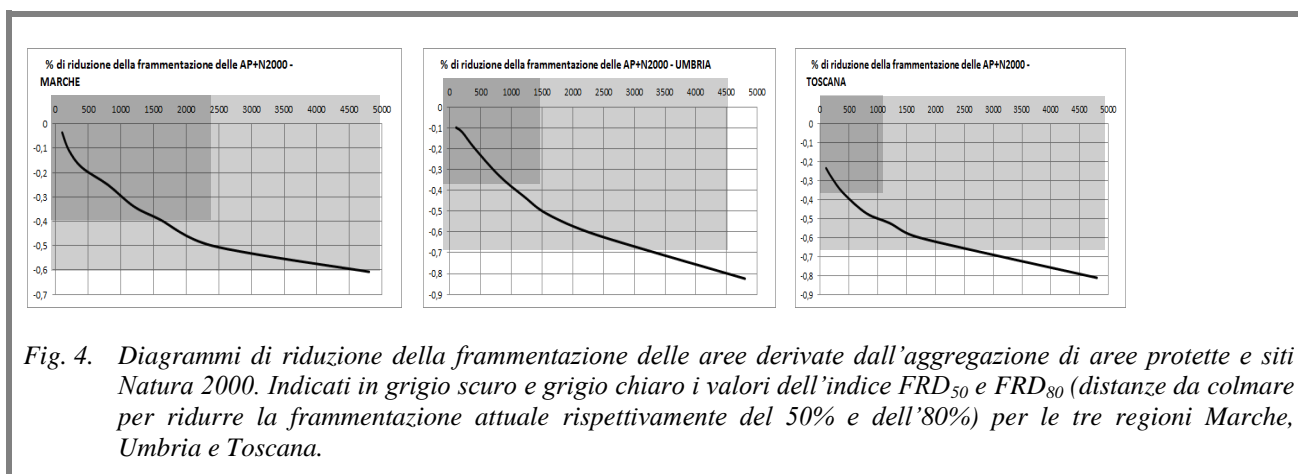


Fig. 4. Diagrammi di riduzione della frammentazione delle aree derivate dall'aggregazione di aree protette e siti Natura 2000. Indicati in grigio scuro e grigio chiaro i valori dell'indice FRD<sub>50</sub> e FRD<sub>80</sub> (distanze da colmare per ridurre la frammentazione attuale rispettivamente del 50% e dell'80%) per le tre regioni Marche, Umbria e Toscana.

Non è indispensabile che a tempi brevi si debba ricorrere per le ARE a forme di pianificazione, né a interventi di altro tipo, ma gli ambiti individuati come detto costituiscono i siti di possibile progetto degli elementi funzionali connettivi delle future reti ecologiche con criteri dipendenti dalle sensibilità tecnico-politiche del momento e dalle risorse a disposizione. Del resto alcune esperienze

europee, tra cui emerge quella olandese (van Langevelde, 1994) dimostrano l'efficienza di procedure così condotte.

Tali aree sono relativamente facili da trattare giuridicamente (sono categorie particolari di AP), e dovrebbero essere istituite dalle regioni con leggi finalizzate alla biodiversità/rete ecologica.

Evidentemente, come tutte le procedure zonali, sono in agguato i ben noti problemi collaterali, come il rischio di consentire indirettamente il degrado ambientale delle aree adiacenti a regime ordinario.

L'approccio alternativo, teoricamente più efficiente, è quello definibile *urban policy approach* (Fig. 5). Questa modalità, ampiamente trattata anch'essa nella letteratura settoriale, è nota anche come *territorializzazione delle politiche ambientali* (Gambino, 2001) e comporta una maturazione profonda di considerazione dell'ambiente nelle agende politiche alla scala nazionale e locale. La rete ecologica, e in particolare le linee di connessione del sistema N2000-AP, derivano da attenzioni applicate in sede di governo del territorio ordinario (politiche urbanistiche) contenute negli strumenti di pianificazione di coordinamento, strategici e operativi.



Fig. 5. Configurazione della struttura territoriale di conservazione ambientale con matrice collaborante e deframmentazioni sistematiche e generalizzate delle barriere eco-biologiche

Un tale approccio ecosistemico alla pianificazione comporta il ricorso a dispositivi di progettazione dell'insediamento e delle infrastrutture che praticino sistematicamente la deframmentazione delle occlusioni verso i flussi biotici, il mantenimento dei varchi residuali già presenti, la compattezza dell'urbanizzato evitando i ben noti fenomeni di *sprawl* e di artificializzazione incontrollata del territorio.

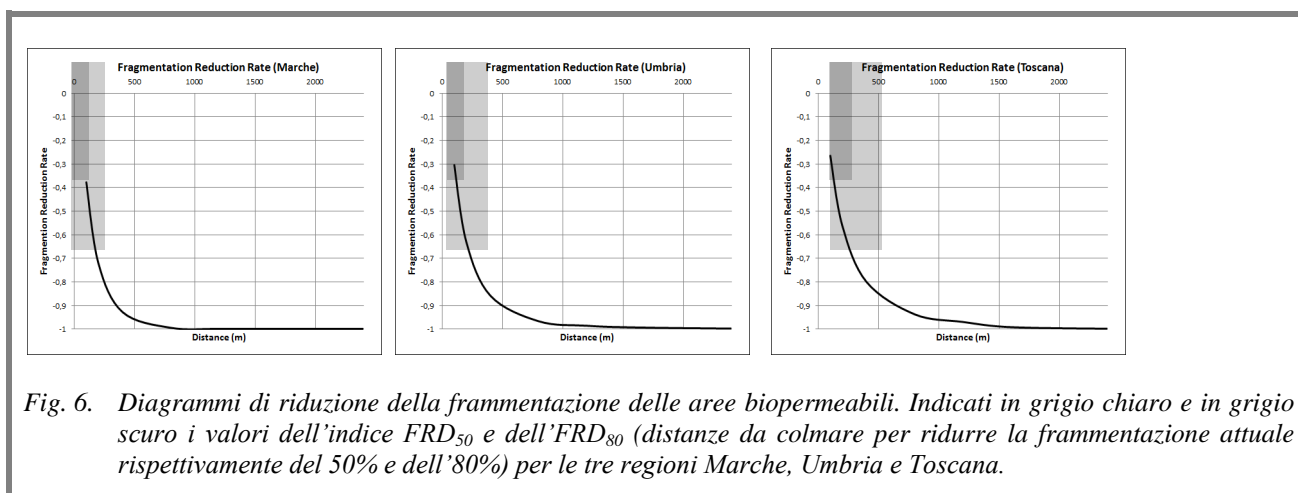
Ciò comporterebbe la disponibilità, negli hinterland di adiacenza dei sistemi N2000-AP, di più linee di connettività, con intuibili vantaggi sulla biodiversità, ma nel contempo è una soluzione (ottima) che necessita, per essere perseguita, ancora di un lungo periodo di maturazione della sensibilità tecnico-politica. L'allungarsi dei tempi porterebbe a un ulteriore, progressivo grado di erosione degli spazi connettivi con rischio di soppressione totale degli stessi in alcuni hinterland e insularizzazione irreversibile dei sistemi N2000-AP.

D'altra parte ben diverso appare il quadro dell'impegno tecnico-politico necessario per risolvere la frammentazione secondo questa procedura con *matrice collaborante*, riferendosi alla configurazione territoriale della biopermeabilità che distingue i settori territoriali non interessati da urbanizzazioni o, in ogni modo, da forme d'uso antropico intensivo, ivi comprese alcune localizzazioni agricole con forte impatto produttivo (Romano, 2000; Battisti & Romano, 2007).

Nelle stesse tre regioni campione prese ad esempio nel caso dello *zoning approach* l'indice FRD<sub>50</sub> è dell'ordine medio dei 150 m (135,81 m per le Marche, 159,93 m per l'Umbria, 179,14 m per la Toscana) una distanza di connessione spaziale di pertinenza quasi di progetto architettonico-urbanistico prima ancora che di piano (Fig. 6). Anche mirando ad un obiettivo di riduzione

dell'80% della frammentazione attuale (indice  $FRD_{80}$ ), i valori delle distanze coinvolte restano piuttosto contenuti (277,20 m per le Marche, 348,63 m per l'Umbria, 400,29 m per la Toscana).

Le energie tecniche, finanziarie e politiche da impiegare per raggiungere l'obiettivo della connessione sono in questo caso molto più modeste complessivamente e, nella maggior parte delle situazioni nazionali, possono essere limitate alla sfera delle *attenzioni* e delle *precauzioni* operative dei piani e degli interventi, assorbendo nelle sedi di VAS (Valutazione Ambientale Strategica) e di VINCA (Valutazione di Incidenza Ambientale) una quota consistente delle azioni da porre in atto.



Da quanto esposto emergono ben pochi dubbi che l'approccio di politica urbanistica, cioè di ri-considerazione del territorio nella sua interezza, comporti un ribaltamento concettuale delle tecniche analitico-classificatorie che hanno contraddistinto le procedure di elaborazione della conoscenza ambientale e di pianificazione condotte fino agli anni '90. La distinzione deterministica e manichea tra territorio ad elevato valore naturalistico e territorio a valore basso o nullo viene completamente smantellata dalla consapevolezza che la conservazione della biodiversità e dei più importanti processi ecologici (dispersione, cicli dell'acqua e dei nutrienti, stoccaggio del carbonio ecc.) non può essere conseguita proseguendo esclusivamente sulla linea di salvaguardia delle aree protette, ma è indispensabile ricorrere a modelli diversi di gestione ambientale che, nella letteratura specialistica prodotta a partire dalla metà degli anni '90, sono stati collocati nella categoria progettuale delle *reti ecologiche* che vedono nelle aree protette una componente comunque irrinunciabile.

Attribuire un significato ecologico relazionale, e quindi un ruolo ecosistemico non necessariamente secondario, a settori territoriali quali gli incolti, i coltivi in abbandono, le aree incendiate, i boschi degradati ed altre aree, anche dismesse, che la tradizione urbanistica ha sempre relegato ad una posizione inessenziale e considerato, nella migliore delle ipotesi, come stati di pre-urbanizzazione ineluttabile, richiede una revisione profonda dei paradigmi programmatici e crea, negli attuali equilibri degli interessi produttivi, imprenditoriali e politici incentrati sul territorio, uno sbilanciamento nelle certezze acquisite, foriero di vigorose contrapposizioni. Tale approccio sottolinea come non sia possibile conservare specie, comunità, ecosistemi secondo vincoli con soglie di tipo "tutto (aree protette)-nulla (ambiti marginali, degradati, in evoluzione, ecc.)" ma occorre evidenziare dinamiche nel tempo ed eterogeneità nello spazio secondo un orientamento che tenga conto dei gradienti ambientali di risorse, organismi, processi.

Il recente filone della *connectivity conservation* si prefigge l'obiettivo generale di mitigare, attraverso opportune strategie, gli effetti della frammentazione ambientale su specie, comunità, ecosistemi e processi ecologici (Crooks e Sanjayan, 2006). Nella pianificazione di rete ecologica le specifiche modalità di azione promosse dagli Enti territoriali (Jongman, 1995; APAT, 2003;

---

Jongman e Pungetti, 2004) si possono pertanto configurare come strategie di conservazione a tutti gli effetti.

La rete ecologica dovrebbe, quindi, inserirsi sia tra le strategie di pianificazione territoriale ambientale sia tra quelle di conservazione, dove queste ultime vanno riguardate non solamente nell'ottica naturalistica tradizionale, ma anche secondo quella, più utilitaristica ed economicamente fondamentale, dei servizi ecosistemici (Santolini *et alii*, 2010). Secondo questo taglio non è pertanto possibile sviluppare strategie che possono definirsi di conservazione senza specificare gli obiettivi specifici nel tempo e nello spazio. Tuttavia, malgrado molti esempi siano disponibili a scale differenti (da comunale/provinciale, a regionale/nazionale, a continentale), un elemento di debolezza di questi piani, letti come strumenti di conservazione oltre che di ordinaria pianificazione, è rappresentato dalla mancanza di obiettivi specifici definiti a priori e di indicatori che possono essere monitorabili nel tempo, così da consentire una valutazione dell'efficacia di tali azioni (mitigazione degli effetti della frammentazione ambientale; conservazione della connettività per specie sensibili: Boitani, 2000; Battisti, 2003).

### *Bibliografia*

APAT (Agenzia Protezione Ambiente e per i Servizi Tecnici), 2003. Gestione delle aree di collegamento ecologico-funzionale. Indirizzi e modalità operative per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione del territorio in funzione della costruzione di reti ecologiche a scala locale. Vol. 26, Manuali e linee guida APAT.

Battisti C., 2003. Habitat fragmentation, fauna and ecological network planning: Toward a theoretical conceptual framework. *Italian Journal of Zoology*, 70: 241-247.

Battisti C., Romano B., 2007. Frammentazione e connettività: dall'analisi ecologica alla pianificazione ambientale, p. 465, Città Studi Ed., Milano.

Boitani L., 2000. Rete ecologica nazionale e conservazione della biodiversità. *Parchi*, 29: 66-74.

Crooks K.R., Sanjayan M., 2006. *Connectivity Conservation*. Conservation Biology Series 14, Cambridge University Press, Cambridge.

D'Ambrogio S., 2010. Le reti ecologiche e il livello provinciale del governo del territorio. Riflessioni e spunti dopo il primo monitoraggio del panorama nazionale. ISPRA. Su: Atti del convegno "Nuovi paradigmi per le reti ecologiche, da infrastruttura verde a piano-programma di riqualificazione ambientale", Università di Urbino.

<http://www.planeco.org/Conferences/Fossombrone/PDF/DAMBROGI.pdf>

Ellis, C.E., and Ramankutty N., 2008. 'Putting people in the map: anthropogenic biomes of the world', *Frontier in Ecology and the Environment*, 6.

Erba V., Di Marino M., 2010. Reti ecologiche e pianificazione urbanistica: programmi e strumenti a Montreal, Milano e Roma. *Urbanistica*, 14: 71-78.

Ferroni F., 2010. Biodiversità e governo del territorio nelle strategie e politiche internazionali, nazionali e regionali. In: Ferroni F., Romano B. (Eds.), *Biodiversità, consumo di suolo e reti ecologiche. La conservazione della natura nel governo del territorio*. WWF Italia, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Cogecstre: 34-51.

- Gambino R. (ed.), 2003. AP, Il sistema delle aree protette. Alinea, Firenze.
- 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.
- INU, 2007. Rapporto dal territorio. Istituto Nazionale di Urbanistica.
- Jongman R.H., Pungetti G. (Eds.), 2004. Ecological Networks and Greenways: Concept, Design and Implementation, Cambridge University Press, UK
- Jongman R.H.G., 1995. Nature conservation planning in Europe, developing ecological networks. *Landscape and Urban Planning*, 32 (3): 169-183.
- Lo Nardo S., Vedaschi A. (Eds.), 2011. Consumo del territorio, crisi del paesaggio e finanza locale, p. 224. Gangemi, Roma.
- Malcevschi S., 2010. Reti ecologiche polivalenti. Il Verde editoriale, Milano
- Regione Umbria, 2009. RERU, Rete Ecologica Regionale dell'Umbria, Petruzzi Ed.
- Romano B., 2000. Continuità ambientale, pianificare per il riassetto ecologico del territorio, p. 240, Ed. Andromeda, Teramo.
- Romano B., Zullo F., 2012. Landscape fragmentation in Italy. Indices implementation to support territorial policies. In: Campagna M., De Montis A., Isola F., Lai S., Pira C., Zoppi C. (Eds.) *Planning Support Tools: Policy analysis, Implementation and Evaluation*: 399-414. Franco Angeli Ed., Milano.
- 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, *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. *Valutazione Ambientale*, 17:
- van Langevelde F., 1994. Conceptual integration of landscape planning and landscape ecology, with a focus on the Netherland. In: Cook E.A., Van Lier H.N., (Eds.), *Landscape planning and ecological networks*, Elsevier Ed., Amsterdam, NL.

## **CAP. 10. COSTRUIRE NUOVI HABITAT CONTRO IL CONSUMO DI SUOLO: IL CASO DELLA PIANA FIORENTINA**

*di Carlo Scoccianti*

In Italia, nel corso di appena mezzo secolo, l'identità storica di molti luoghi, in particolare nei fondovalle, nelle pianure e sulle coste, è stata completamente cancellata e soppiantata da nuovi assetti urbanistici il cui prodotto ha reso tutti questi territori *omogenei* quanto a banalità e a capacità di produrre alienazione e tristezza. Indipendentemente dalle pressioni politiche locali, quasi sempre spinte da una miopia sconcertante dettata dalla ricerca di un immediato tornaconto delle più potenti parti in gioco, queste scelte di pianificazione possono essere sempre ricondotte alla mancanza di una visione culturale d'insieme e, più precisamente, ad una totale assenza del concetto di patrimonio territoriale.

È proprio lo sperpero smodato di questo valore collettivo in termini decisionali e successivamente tecnico-progettuali, al contrario di quanto accadrebbe con una pianificazione seriamente ragionata, accorta e posata, che ha prodotto e sta ancora producendo danni sempre più pesanti e sempre meno arginabili e di conseguenza fortissimi rischi per la salute del sistema, che, detto in altri termini, significa la salute e la qualità della vita delle popolazioni residenti.

Sembra superfluo ricordare, fra gli esempi più evidenti, i casi sempre più frequenti di alluvioni devastanti nelle valli o nelle pianure, che ci ricordano ormai con ordinaria puntualità l'inverosimile livello di rischio che abbiamo innescato in vastissime aree densamente abitate. Davanti a questi fenomeni, rispetto ai quali ben pochi hanno oggi ancora il coraggio di meravigliarsi, spesso ci si limita però curiosamente ad additare come responsabile la passata pianificazione urbanistica. Se, come si dice, sbagliare è umano e perseverare è diabolico, come mai si continua a ricostruire di nuovo negli stessi luoghi a rischio e addirittura si vanno a occupare progressivamente ulteriori nuove aree in queste stesse zone? Oggi questo modo di agire non può più essere licenziato semplicisticamente con parole come *sottocultura* o *incompetenza* perché alla luce di tutti i fatti accaduti è ridicolo parlare ancora di scarsa conoscenza: si deve piuttosto parlare di *grave negligenza* e di vero e proprio *dolo*.

Se dunque, almeno in molte aree, da questa via senza ritorno sembra però ancora oggi incredibilmente difficile o almeno molto, molto lungo uscire con un immediato dietro front, devono essere scelte altre strategie capaci di innescare diversi modi di agire a partire da un reale rispetto per il territorio inteso come patrimonio.

Questo articolo prende così in considerazione un innovativo modello di azione territoriale messo in pratica con successo da molti anni nella Piana Fiorentina.

### **10.1. La Piana Fiorentina: dalla situazione storica del territorio alle tendenze attuali della pianificazione**

In Italia come in Europa nella maggioranza dei casi discutere della peculiarità di un luogo dal punto di vista paesaggistico è pressoché equivalente a parlare della peculiarità dello stesso dal punto di vista della sua funzionalità ecologica tipica. Entrambi gli aspetti sono due facce interpretative della medesima medaglia e sono il frutto di quanto si è affermato e determinato nel corso dei secoli passati. In ogni territorio però si notano aree più o meno vaste che fanno eccezione: si tratta di tutte

quelle zone che hanno subito recentemente trasformazioni pesanti a seguito delle quali esse non possono più vantare una propria originaria identità né di tipo paesaggistico né di tipo ecologico.

Il caso preso in esame rientra a pieno titolo fra questo tipo di situazioni. Si tratta dell'area pianeggiante posta a nord ovest di Firenze che è stata duramente compromessa in molte sue parti nel corso degli ultimi 50 anni e che ancora oggi è fatta oggetto di ulteriori paranoiche volontà, sia pubbliche che private, di espansione del costruito.

È interessante innanzitutto osservare che rispetto a tutto il contesto ambientale che circonda il capoluogo toscano, caratterizzato da ambienti di tipo collinare, questa modesta zona pianeggiante di origine alluvionale rappresenta di fatto una parte minima. Almeno in senso teorico dunque, sulla base di un puro criterio di rarità, questo tipo di paesaggio di pianura (o sempre per dirlo in altri termini equivalenti, questa area con la sua specifica funzionalità ecologica) avrebbe dovuto meritare una forte attenzione da parte di chi ha governato e pianificato nelle ultime decadi. L'importanza di questo patrimonio territoriale, proprio per il fatto che non ha eguali nel restante contesto fiorentino, era quindi molto evidente ma nemmeno in minima parte questo è stato preso in considerazione. Di conseguenza oggi la Piana appare quasi totalmente modificata nel suo assetto ecologico e paesaggistico originario.

Gli ambienti palustri e semipalustri naturali, tanto per citare solo l'elemento certamente più caratteristico conosciuto, abbondanti nei secoli passati in questa pianura sono completamente scomparsi da tempo così come, nelle zone rimaste ancora libere da costruzioni, tutto ciò che contraddistingueva fino a poche decine di anni fa la trama del territorio agricolo tipico, come la rete delle siepi campestri, i fossi, gli stradelli e le singole unità abitative agresti.

Il processo di bonifica e trasformazione del territorio è stato così ampio che ha determinato, oltre al forte danno sull'ambiente e sul paesaggio, un gravissimo aumento del rischio idraulico. Qui, come in altre aree pianeggianti della Penisola, la distruzione delle zone palustri prima e l'ampia occupazione di suolo con costruzioni di ogni tipo dopo ha infatti significato la scomparsa degli spazi aperti dove le acque potevano esondare nei momenti di piena. In particolare dagli anni '50 ad oggi questo progressivo e massiccio processo di occupazione del suolo non solo ha sempre più esposto al grave rischio di alluvione le stesse nuove aree edificate, evidentemente collocate urbanisticamente nel luogo meno adatto, ma ha determinato anche un forte aumento dello stesso problema (rischio idraulico) nelle altre aree urbanizzate (quelle storiche poste ai piedi delle colline circostanti), proprio perché non più protette come un tempo dalla presenza al centro della pianura di spazi liberi a disposizione per l'esondazione naturale.

Visto con gli occhi attuali, quanto avvenuto negli ultimi anni sembra però solo in parte attribuibile ad un processo casuale dettato dall'incompetenza e dal conseguente mal governo della risorsa territoriale (nei suoi vari aspetti paesaggistici, naturalistici ed idraulici). In realtà anno dopo anno tutto il processo si è sempre più incanalato in una ostinata e precisa scelta politico-amministrativa di area vasta di sopprimere definitivamente l'identità di questo luogo. È come se si fosse voluto creare ad arte uno stato progressivo di disordine e di svilimento delle caratteristiche dell'area, che a sua volta potesse giustificare un'ulteriore possibilità di saturazione con qualsiasi nuovo tipo di progetto.

L'area nel suo complesso appare dunque oggi uno dei territori maggiormente urbanizzati della Penisola rendendo ancora più facile l'azione di chi, in modo perverso, continua a candidare il luogo al ruolo di contenitore perfetto (*ripostiglio* o *fogna*) per tutto ciò che è ritenuto scomodo o sgradevole per la città fiorentina *sensu strictu*. Poco importa dunque se una vastissima fetta di popolazione dell'area fiorentina vive nei comuni di questa fascia di territorio (Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Signa, Lastra a Signa e Scandicci) e un'altra grandissima fetta di popolazione vi

prende contatto ogni giorno per motivi di lavoro o altro (dalle stime della stessa Regione Toscana si parla addirittura fino al 60% dei cittadini toscani). Ancor meno importa se questa stessa area è la più importante (si potrebbe quasi dire l'unica) *porta* di ingresso a Firenze da ogni direzione si provenga (Autostrada A1; Ferrovia Milano-Roma; Autostrada Firenze-Mare A11; Ferrovia Pisa-Firenze; Superstrada Firenze-Pisa-Livorno).

Per avere più mano libera, evidentemente, qui il paesaggio non doveva contare più nulla. Tutte le grandi decisioni del recente passato e ancora quelle dell'attuale Amministrazione del capoluogo tentano di imporre il silenzio su questo argomento. È palesemente in atto in questi ultimi anni un ulteriore notevole sforzo politico di Firenze nel cercare di decretare al più presto la definitiva scomparsa di questo territorio: il consumo di suolo, dell'ultimo suolo rimasto ancora libero da infrastrutture, fa parte ancora oggi della grande manovra coercitiva della città più grande a discapito delle aree amministrative dai comuni vicini più piccoli. Firenze dunque impone con sprezzante superiorità la cancellazione dell'identità paesaggistica dei luoghi di questi comuni, con la dissoluzione di ogni loro aspetto storico-paesaggistico-naturalistico, nonché contestualmente e conseguentemente la cancellazione dell'identità propria delle singole comunità presenti.

## **10.2. La nuova strategia di intervento**

All'interno di una situazione territoriale così aspra e complessa è maturata dagli anni '90 ad oggi una nuova strategia di intervento, promossa dall'autore per conto del WWF Toscana.

Si tratta di un piano molto determinato e articolato di riscatto della dignità del territorio rimasto ancora libero da infrastrutture, che trova la sua attuazione attraverso la presa in consegna di vaste aree di territorio e la loro trasformazione in nuove zone di grande valore ecologico-funzionale ed estetico-paesaggistico, a cominciare dalla ricostruzione delle famose antiche paludi scomparse ormai da molte decine di anni.

All'inizio, circa 20 anni fa, questo progetto poteva sembrare senza dubbio molto ambizioso, se non addirittura utopistico, ma le varie realizzazioni susseguitesi nel tempo hanno suscitato nella popolazione e negli enti locali un interesse così vivo che via via sono stati sempre più numerosi i soggetti pubblici e privati che hanno fatto domanda per entrare in questo nuovo particolare sistema territoriale, mettendo a disposizione ulteriori aree da riprogettare e tutelare.

Anno dopo anno si è proceduto alla costruzione di un insieme di *nuovi luoghi*, pianificati e progettati nei dettagli tecnici dall'autore, ove è presente di nuovo lo storico paesaggio che fino a pochi anni prima sembrava destinato a restare solo nell'ambito delle antiche leggende locali.

Il sistema, in costante aumento, si compone di varie aree che si estendono per decine e decine di ettari. Questi paesaggi di straordinario interesse sia ambientale che estetico si richiamano l'un l'altro e sono i nodi di una nuova rete ecologica diffusa in tutta la pianura.

Il sistema si fonda sulla partecipazione in primo luogo di quattro Amministrazioni comunali (Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, Signa e Lastra a Signa) e poi di molti altri soggetti territorialmente competenti fra cui l'Università degli Studi di Firenze (Nuovo Polo Scientifico Universitario di Sesto Fiorentino), i tre Consorzi di Bonifica, il Consorzio Quadrifoglio (ente deputato alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti dell'area fiorentina), la Società cui fanno capo i proprietari delle cave di ghiaia poste lungo l'Arno nell'area di Signa (*stakeholder* privato), etc. Proprio il coinvolgimento di un così ampio numero di soggetti pubblico/privati nell'opera di trasformazione (e successiva gestione) di vaste aree di territorio è di per sé da considerarsi una forte garanzia di tutela di tutto il sistema nel futuro.

In molti casi le aree oggetto di intervento sono state appositamente acquisite o espropriate allo scopo.

Nel corso di questi anni la cartografia locale si è modificata con l'inserimento di nuovi toponimi i cui nomi (*lago, stagno, pantano*, etc.) dichiarano il ritorno dei paesaggi da sempre tipici della pianura.

Oggi tutta questa rete diffusa di nuovi luoghi è gestita, in accordo con i vari enti/soggetti di cui sopra, dal locale *Comitato per le Oasi WWF dell'Area Fiorentina* tramite l'elaborazione di appositi piani tecnico-operativi sotto la responsabilità scientifica dello scrivente.

Recentemente infine anche alcuni settori della Regione Toscana, dopo decenni di elaborazione di varie ipotesi di intervento rimaste solo sulla carta, hanno deciso di occuparsi più direttamente di questo territorio e hanno iniziato un articolato progetto di pianificazione volto alla realizzazione futura di un *Grande Parco della Piana* da Firenze fino a Prato. Il sistema in oggetto si troverà ad essere così la *spina dorsale* di questo nuovo parco territoriale.

Non è questa la sede per descrivere i vari aspetti scientifici e tecnici di questo complesso progetto di creazione di nuovi luoghi (già oggetto di specifiche pubblicazioni, si veda Scoccianti C., 2006) né quelli connessi alla ricerca pura nel campo dell'estetica del paesaggio (si veda a tale proposito il sito web: [Artlands.it](http://Artlands.it)). Quanto segue vuole piuttosto riassumere i maggiori risultati raggiunti e riflettere sul valore di questa strategia dal punto di vista sia concettuale che pratico, e quindi il ruolo che questo progetto assume in quanto realisticamente replicabile in molte situazioni analoghe in Italia come in altre nazioni.

Partiamo innanzitutto da come è iniziato a formarsi questo nuovo sistema di paesaggio e come si è diffuso in tutta la pianura negli anni successivi. Vengono successivamente esaminati i principali risultati.

### *10.2.1. I primi interventi*

Tutto è partito dalla creazione delle prime due aree, pianificate pressoché negli stessi anni (1992-1994), l'una più ampia (Stagni di Focognano, Comune di Campi Bisenzio), realizzata in risposta alle leggi vigenti in tema di conservazione dell'avifauna migratoria, e la seconda, di minori dimensioni, nata come diretta conseguenza (intervento di compensazione) di un forte impatto ambientale prodotto sulle aree di riproduzione di alcune rare popolazioni di Anfibi dalla realizzazione del Nuovo polo Scientifico Universitario presso Sesto Fiorentino.

Occorre subito puntualizzare che in entrambi i casi la situazione di partenza delle aree oggetto degli interventi di creazione dei nuovi habitat era quanto di più povero e desolante si potesse trovare.

In particolare nel caso di Focognano si trattava di una zona tipica di periferia urbana, caratterizzata da un paesaggio estremamente semplificato e banale, con campi coltivati con metodi intensivi, vecchi viottoli punteggiati da discariche, un'ampia strada asfaltata abbandonata e qua e là baracche e appostamenti fissi da caccia in muratura e cemento armato costruiti abusivamente. L'area confinava inoltre con due autostrade e con la zona industriale dell'Osmannoro (la più importante della Toscana), da cui era divisa dall'impianto di smaltimento di rifiuti solidi urbani di Case Passerini.

Il progetto conteneva in sé dunque il carattere di una vera e propria sfida: dimostrare che era possibile creare dal niente un luogo dove potessero riesplodere nella loro grande bellezza tutte le forme di vita che un tempo erano tipiche e nella pianura. Allo stesso tempo ciò voleva dire far sì che

ogni cittadino potesse di nuovo immergersi in quei paesaggi storici di tipo palustre che ormai si ritenevano perduti per sempre.

### *10.2.2. La diffusione del modello di intervento in altre aree della pianura*

Una volta realizzati i primi interventi e avviate le varie attività con il pubblico (visite guidate, conferenze, sopralluoghi/convegni all'aperto, didattica con ogni ordine di scuola, didattica in ambito accademico, organizzazione delle azioni di gestione principalmente basate sul lavoro di squadre di volontari adeguatamente formate, etc.) una forte quanto continua azione di promozione e di pressione su altri soggetti pubblici e privati che potevano avere a disposizione altre aree da trasformare permise in pochi anni la crescita rapida del sistema.

Come era stato all'inizio, anche nei successivi casi di realizzazione di nuovi luoghi la situazione di partenza rimaneva sempre caratterizzata da un paesaggio pressochè azzerato, di scarsissimo valore estetico ed ecologico. Sottolineare questo punto è fondamentale perchè questa particolare strategia di intervento si è mossa sempre e comunque a partire da zero, senza avere alcuna possibilità di far leva su valori già evidenti. Non si è trattato dunque, come in genere accade in altri casi, di condurre battaglie per tentare di tutelare gli ultimi importanti lembi di un paesaggio residuale, ma di un'azione fortemente determinata a convincere gli enti locali della necessità di costruire ex novo gli ambienti storici che erano localmente scomparsi da decine di anni.

Ogni ente/soggetto locale ha dovuto quindi credere fortemente nella nuova idea di progetto e conseguentemente investirvi: ogni intervento nasce dunque attraverso un atto di assunzione di responsabilità dell'ente nei confronti del territorio e delle possibilità reali di intervenire per potenziarne lo *status* e dunque il valore identitario.

Per ognuno dei progetti eseguiti vi è alle spalle un lungo lavoro di studio, di individuazione delle effettive possibilità di arrivare a nuove realizzazioni, di redazione dei progetti e contemporaneamente di forte pressione politica perché si passasse quanto prima alle fasi esecutive. In ogni caso si è trattato sempre di una libera scelta, sia da parte del soggetto proprietario delle aree e spesso attuatore delle opere di progetto sia da parte del WWF (ente proponente) che poi è entrato nelle fasi di progettazione, realizzazione e gestione successiva delle opere. Tutto questo va sottolineato per puntualizzare che mai in nessun caso si è trattato di compromessi: tutte le opere realizzate sono il semplice frutto della volontà comune di riottenere localmente il paesaggio tipico scomparso e di metterlo in rete con le altre opere già realizzate. Non vi è stato alcun *do ut des*, in cambio magari del silenzio su quanto potesse avvenire in altre aree vicine, inserito, come purtroppo molto spesso accade in Italia, nelle 'solite' spoetizzanti e banali politiche urbanistiche che devono essere sempre ritenute inaccettabili per principio in quanto rendono tutti complici di ulteriori manovre di consumo di suolo. Proprio questa assenza di compromesso politico fa di questo nuovo sistema territoriale di paesaggi viventi un importante caso di condivisione profonda da parte di tutta la società del valore del territorio.

### *10.2.3. Le casse di espansione come ulteriore possibilità di ampliamento del sistema*

Negli ultimi anni, dove è stato politicamente possibile, la nuova pianificazione del territorio nel nostro Paese è stata costretta, anche per legge, a prevedere e realizzare a lato dei corsi d'acqua nuove aree dove questi potessero espandersi durante le piene (zone di laminazione, casse di espansione, e simili), diminuendo in tal modo il rischio di esondazione nelle altre zone già occupate dal costruito. Tutto questo rappresenta un cambio di rotta epocale da parte della nostra società, che per la prima volta dopo 2500 anni di bonifica organizzata, e quindi di lotta aperta in ogni pianura contro gli spazi di pertinenza fluviale, ha ammesso le gravi conseguenze di queste dissennate opere

e, dove ancora vi sono aree libere, sta tentando di correre ai ripari costruendo spazi dedicati proprio ai corsi d'acqua e alla loro dinamica stagionale.

Per compiere però un salto di qualità decisivo per il territorio è opportuno che la società prenda in considerazione non solo gli aspetti legati esclusivamente alla mitigazione del rischio idraulico ma anche a quelli della riorganizzazione del paesaggio originario e quindi di quell'insieme straordinario di ambienti umidi di vario tipo che caratterizzavano ogni pianura nei pressi dei corsi d'acqua. È necessario quindi che nell'ambito della progettazione di queste nuove aree dedicate alla sommersione nei momenti di piena si attuino specifici interventi di costruzione e rivitalizzazione ambientale capaci di far assumere a questi stessi luoghi le loro tipiche caratteristiche paesaggistiche che, ovviamente, corrispondono anche a quelle tipiche dal punto di vista della funzionalità ecologica.

In questo ambito proprio la Piana Fiorentina, grazie ai numerosi progetti realizzati nell'ambito della costruzione delle casse di espansione, è divenuta il maggior laboratorio sperimentale a livello nazionale (Scoccianti C., 2006).

#### *10.2.4. La varietà degli habitat ricostituiti*

Ognuno degli interventi è stato progettato facendo riferimento alle risorse ambientali locali (in particolare alla risorsa idrica), all'ampiezza delle aree disponibili, alle possibilità in termini operativi dei soggetti finanziatori e infine al ruolo che ciascuna area poteva avere all'interno del nuovo sistema, in modo da potenziarne il valore in termini ecologici ed estetici. Si hanno dunque oggi aree contraddistinte da estesi canneti, bacini lacustri aperti, acquitrini, prati umidi, zone di ecotono con siepi e macchie, etc.

In seguito a una precisa scelta progettuale tutti questi nuovi luoghi assumono una propria dinamica stagionale e quindi mostrano aspetti diversi in ogni periodo nell'anno.

La correttezza delle scelte progettuali e gestionali è attentamente misurata tramite monitoraggi continui delle specie presenti, con particolare riferimento a quelle di cui è stato riconosciuto da tempo il valore di bioindicatori per i diversi tipi di habitat (Scoccianti, 2006).

#### *10.2.5. I vincoli di tutela*

Ognuno dei nuovi luoghi viene opportunamente posto sotto tutela, spesso ancor prima della realizzazione dei lavori. È interessante specificare che le aree presenti all'interno delle casse di espansione, in quanto parte delle opere idrauliche medesime, risultano di per sé già protette sotto molti aspetti (inedificabilità, etc.).

In alcuni casi è stato anche seguito l'iter della istituzione di specifiche aree protette, sulla base delle norme regionali su questa materia. Molte aree sono divenute anche SIC (Sito di Importanza Comunitaria, in base alla Direttiva 92/43/CEE 'Habitat') e ZPS (Zona Speciale di Protezione, in base alla Direttiva 79/409/CEE sulla 'Conservazione degli uccelli selvatici').

Su tutte vige ovviamente il divieto di caccia.



*Fig. 1 Status di alcuni terreni prima degli interventi\_ baraccamenti abusivi in zona S. Donnino(Campi Bisenzio FI).*



*Fig. 2 Lavori in corso per un nuovo bacino lacustre \_ sullo sfondo a sinistra la Chiesa dell'Autostrada di Michelucci.*



Fig. 3 Uno dei nuovi laghi costruiti nell'area dell'Oasi WWF Stagni di Focognano.

### 10.3. Il valore strategico di questo nuovo sistema di paesaggi naturali

Il sistema descritto rappresenta un particolare esempio di architettura contemporanea degli spazi aperti, frutto di un complesso insieme di interventi di *ecologia applicata al paesaggio* secondo precisi indirizzi di tipo scientifico ed estetico che ne fanno un caso unico a livello internazionale.

Le aree facenti parte di questo sistema sono la concreta testimonianza di come la società possa essere ancora capace di reagire con forza alla sconvolgente banalizzazione che sembrerebbe essere oggi quasi il filo conduttore della pianificazione in ogni pianura periurbana.

La nuova strategia si basa sul massimo coinvolgimento diretto di tutti i soggetti pubblico/privati che possono fornire la disponibilità delle aree ancora non destinate a radicali trasformazioni urbanistiche di tipo edificatorio.

Talvolta possono essere coinvolte anche aree dismesse da precedenti attività di tipo industriale o simili, ma si tratta in genere di situazioni meno interessanti per motivi di ordine pratico ed ecologico/paesaggistico in quanto la compromissione delle caratteristiche ambientali in questi luoghi è spesso troppo forte.

In ogni caso l'operazione che viene attuata va considerata ugualmente come una forma di riuso/riciclo del territorio perché tutte le aree prese in considerazione sono deperate e svilite da anni di uso agricolo intensivo e da una moltitudine di piccoli e diffusi abusi edilizi tipici delle periferie urbane.

I nuovi luoghi sono quanto di più *autentico*, in senso di storicamente attestato, sia dal punto di vista estetico che di funzionalità ecologica, e quindi di più *adatto* per la vita e la futura conservazione di determinati elementi di paesaggio e di determinate biocenosi. Si può definire tutta questa operazione anche come la costruzione del paesaggio *più giusto* per quella data zona, nel senso di quello che effettivamente sarebbe stato possibile osservare se l'uomo non avesse così radicalmente cambiato le locali condizioni ecologiche nelle ultime decine di anni.

Il tutto è dunque anche la manifestazione concreta del fatto che ogni territorio non può essere considerato condannato, a prescindere dallo stato in cui versa e del contesto territoriale in cui è immerso, finché non viene realmente consumato dal costruito: ovunque è possibile creare qualcosa di straordinario se solo vi sia la volontà di farlo. Tutte le realizzazioni compiute in questi anni sono infatti la dimostrazione tangibile che questo è possibile.

L'interazione sociale e la partecipazione pubblica attiva alla vita e alla conservazione del nuovo patrimonio territoriale sono un elemento fortemente caratterizzante questo sistema, e quindi uno dei principali aspetti della strategia di intervento che vi è alla base. Chiunque lo desidera può infatti prendere parte alla gestione delle aree collaborando come volontario alle attività che sono organizzate tutto l'anno. Si ha dunque la possibilità da parte della popolazione di condividere sul campo l'emozione del senso di appartenenza e di legame a un bene comune straordinario. Questo ha ovviamente un diretto riscontro in termini di testimonianza e di divulgazione dei valori contenuti in questi luoghi ritrovati.

I cittadini che si impegnano fortemente in questi programmi si assumono in prima persona e nel nome di tutto il resto della comunità gli oneri sociali di attuazione e messa in pratica dei dettami delle vigenti norme locali e nazionali e delle convenzioni/direttive internazionali riguardanti la tutela del paesaggio, degli habitat e della biodiversità. Grazie alla loro cura e al loro lavoro impagabile il patrimonio collettivo si conserva e si manifesta in tutta la sua importanza.

Un altro aspetto molto interessante è quello economico, cioè il costo della realizzazione di questi nuovi luoghi e il costo della loro gestione. Per quanto riguarda il primo aspetto è necessario dire che le situazioni sono molto diverse da caso a caso. Non potendo generalizzare si possono però fare alcuni esempi. Il costo delle operazioni può essere naturalmente anche molto alto, in diretta relazione con la vastità delle aree di intervento e con il tipo di opere da realizzare, attribuibile però per ampia parte all'eventuale necessità di acquisto/esproprio delle aree se esse non sono già di proprietà. In genere invece i costi dei lavori, cioè dei movimenti di terra relativi allo scavo dei nuovi ambienti acquatici e delle altre opere di riassetto ecologico (piantagioni, etc.), possono essere considerati complessivamente assai modesti. Nella molti dei casi ad oggi realizzati i costi delle operazioni di ripristino ambientale sono stati molto bassi o addirittura nulli, in quanto coperti integralmente negli oneri di progetto di opere pubbliche già previste. Gli esempi più importanti a questo riguardo sono quelli dei progetti pianificati nell'ambito delle casse di espansione, dove l'acquisto delle aree (se non già pubbliche), i costi della progettazione e quelli della realizzazione degli interventi ambientali sono rientrati totalmente nell'ambito dei finanziamenti di tipo idraulico già previsti e senza quindi alcun costo aggiuntivo.

Per quanto riguarda invece i costi di gestione di questi nuovi paesaggi bisogna considerare che negli habitat naturali meno si interviene meglio è, soprattutto quando la conservazione del paesaggio autentico è lo scopo del progetto. Al di là dunque di alcune pratiche necessarie alla conservazione degli aspetti legati all'allagamento stagionale di questi luoghi (in riferimento anche alle possibilità, specifiche per ciascuna area, di utilizzo della risorsa idrica naturale) o di specifica conservazione di alcuni ambienti finalizzata a garantire la presenza di determinate specie *target*, il costo è enormemente minore rispetto a qualunque altro tipo di spazio aperto mantenuto a verde (pubblico o privato).

Solo per fare un esempio, nelle aree ecotonali create intorno alle zone umide l'erba (e la vegetazione in genere) non deve essere tagliata pressoché mai ad esclusione dei sentieri e dei percorsi per il pubblico, sia per mantenere il più possibile l'aspetto naturale dei luoghi e sia poter mostrare quello che è il carattere *vero e dinamico* di prati, siepi e macchie boscate (colori, forme, interazioni con elementi naturali come il vento o la pioggia, etc.). Naturalmente tutto questo è necessario anche per poter mantenere correttamente la biocenosi tipica di questi ambienti. Già soltanto questo esempio dà un'idea dei vantaggi anche economici di simili scelte. Se si dovessero infatti gestire a giardino/parco pubblico le numerose aree verdi di questo sistema (decine e decine di ettari) i costi solo dello sfalcio periodico dell'erba sarebbero probabilmente oggi insostenibili, data anche la crisi economica in corso, per qualunque ente.

È interessante riflettere anche sul fatto che ciascuno di questi progetti, tesi proprio a ricreare di nuovo i paesaggi distrutti a causa delle passate scelte della pianificazione locale, è entrato oggi a far parte del complesso quadro urbanistico attuale di questa pianura. Come tale quindi, prima della realizzazione, ogni progetto è stato ampiamente discusso e ha seguito il normale *iter* per il rilascio di tutte le autorizzazioni previste. Proprio l'approvazione da parte delle varie commissioni preposte e dei vari organi di consultazione/controllo ha reso questi interventi a tutti gli effetti opere pubblicamente comprese e accettate dalla attuale società.

Uno dei risultati maggiori raggiunti riguarda il fatto che in molte aree della Piana questo processo continuo di *presa in possesso* di nuove aree e di loro trasformazione in luoghi di nuovo dichiarato interesse pubblico si è di fatto sostituito con forza a qualunque altro tipo di possibile trasformazione o nuova infrastrutturazione dei suoli. In quest'ottica si potrebbe dire che questa strategia di intervento si esplica anch'essa attraverso un *nuovo tipo di consumo di suolo* ma di segno completamente opposto a quello classico (inteso come aumento di volumi costruiti) perché volto esclusivamente a far riemergere l'originario aspetto dei luoghi.

Un punto di forza di questa nuova strategia sta dunque proprio nell'*occupare* le aree trasformandole in luoghi di altissimo interesse paesaggistico ed ecologico e quindi nel chiudere automaticamente la porta ad altre possibili idee di consumo con nuovo costruito.

Il fatto che questa strategia di intervento non sia stata accettata in uno o al massimo due casi isolati, magari per una particolare situazione politica locale, ma sia stata accolta da così tanti enti territorialmente competenti (aventi anche funzioni e competenze molto diverse fra loro) e condivisa e applicata su tutta un'ampia fascia di territorio ne fa un esempio estremamente significativo di azione territoriale e certamente un modello da esportare con forte speranza di successo in molte altre simili realtà nel nostro Paese e in altre nazioni.

Questo modello è oggi dunque un grande patrimonio pubblico a disposizione della collettività proprio come esempio strategico sia nel campo della politica territoriale sia nel campo applicativo, per l'ampiezza e il numero dei nuovi luoghi creati e per la ricchezza delle tecniche adottate per la realizzazione e la successiva gestione dei medesimi. Chiunque lo desideri può conoscere più da vicino i singoli aspetti di questa strategia e di questo ampio disegno d'insieme, sia rispetto agli interventi più vecchi sia a quelli in corso d'opera. Addirittura i singoli cantieri di costruzione delle opere sono sempre aperti a coloro che desiderano conoscere nel dettaglio le soluzioni utilizzate e gli altri aspetti tecnici delle realizzazioni.

### *Bibliografia*

Scoccianti C., 2006. Ricostruire Reti Ecologiche nelle Pianure. Strategie e tecniche per progettare nuove zone umide nelle casse di espansione. Dieci interventi a confronto nel bacino dell'Arno. Autorità di Bacino del Fiume Arno, Firenze: X + 288 pp., 248 figg.

---

## **CAP. 11. CREDITO EDILIZIO E LA COMPENSAZIONE PAESAGGISTICA: LE AREE ASPIRAPOLVERE NEL REGOLAMENTO URBANISTICO DI SIENA**

*di Wladimiro Gasparri*

Il regolamento urbanistico di Siena<sup>1</sup>, approvato con la deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 24 gennaio 2011, prevede che «al fine della riqualificazione e del recupero urbanistico, paesaggistico e ambientale, l'Amministrazione comunale promuova la eliminazione degli edifici e manufatti incongrui, fatiscenti e precari» (art. 19, co. 1, RU Siena). A tale scopo l'Amministrazione comunale può riconoscere «a titolo di credito edilizio, diritti edificatori derivanti dalla demolizione senza ricostruzione di edifici incongrui o fatiscenti autorizzati o comunque risultanti da atti pubblici» (art. 19, co. 3, RU Siena). I crediti edilizi, generati dalla eliminazione di edifici, qualificabili come incongrui o fatiscenti, ovvero di manufatti precari, potranno essere utilizzati in «specifiche aree [pubbliche o private] destinate a edificazione» individuate dal medesimo regolamento urbanistico» (art. 19, co. 4, RU Siena). L'effettività di questa previsione appare garantita da una sorta di norma sanzionatoria in forza della quale «nei casi in cui il proprietario non proceda alla demolizione, per gli edifici o i manufatti incongrui o fatiscenti è ammessa unicamente la manutenzione ordinaria». Resta peraltro fermo che «per gli stessi edifici e manufatti privi di atto abilitativo non è consentito alcun intervento edilizio diverso dalla demolizione» (art. 19, co. 4, RU Siena).

Lo scopo della disciplina appare evidente: individuare un meccanismo giuridico in grado di assicurare, in certi casi, di ristabilire idonee condizioni di paesaggio in presenza di edifici incongrui o fatiscenti ovvero di manufatti precari. In tal senso sono definiti incongrui o fatiscenti quegli edifici privi di valore storico, tipologico e ambientale costruiti dopo il 1942 con uso diverso dalla residenza, mentre sono qualificabili come precari i manufatti realizzati in legno, lamiera, materiali di recupero di varia natura.

In termini generali, i diritti edificatori derivanti dalla demolizione senza ricostruzione di edifici o manufatti incongrui o fatiscenti, costituiscono l'evoluzione del negozio di trasferimento di cubatura e di volumetria mediante il quale la potenziale cubatura di una determinata area edificabile può essere utilizzata su altro un suolo anch'esso edificabile, previo consenso del Comune e dei proprietari delle due aree (cfr. art. 1, co. 22 e 22, legge 15 dicembre 2004, n. 308; art. 1, co. 258 e 259, legge 24 dicembre 2007, n. 244; art. 11, legge 6 agosto 2008, n. 133; art. 2643, n. 2bis, cod. civ. come inserito da art. 5, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. con modif. da legge 12 luglio 2011, n. 106). La specificità in quest'ultimo caso è data dal fatto che il 'decollo' e l'atterraggio' del diritto riguardava aree ben identificate, non necessariamente confinanti, né contigue.

Nell'ipotesi prevista dal regolamento urbanistico di Siena gli interventi di nuova edificazione da realizzare con trasferimento di superfici esistenti sono quelli di trasformazione edilizia di aree individuate per ricevere i crediti edilizi: queste aree assumono la funzione di 'aree aspirapolvere',

---

<sup>1</sup> Un ringraziamento va all'Ufficio di piano e al Servizio programmazione e pianificazione urbanistica del Comune di Siena, e in particolare all'arch. Rolando Valentini, per la collaborazione e i materiali gentilmente messi a disposizione.

ossia aree «preordinate a liberare il territorio rurale da manufatti paesaggisticamente incongrui» e che ricevono una propria superficie utile lorda in funzione superficie del manufatto demolito. In tal senso gli interventi nuova edificazione a seguito di trasferimento di superficie esistente (i.e. crediti edilizi) «rientrano nella categoria del recupero in quanto trasferimenti della consistenza di edifici esistenti» e l'intervento di nuova edificazione «può essere iniziato soltanto a seguito di preventiva demolizione delle consistenze da trasferire ed il conseguente e necessario ripristino delle aree di sedime» (art. 36 RU Siena).

Le aree destinate a nuova edificazione a seguito di trasferimento di superficie esistente sulle quali trasferire la superficie generate dalla demolizione degli edifici incongrui sono individuate dal regolamento urbanistico, che ne definisce «la minima e la massima potenzialità edificatoria, le caratteristiche tipologiche, il numero minimo e massimo degli alloggi da realizzare, nonché gli standard urbanistici» (art. 19, co. 6, RU). Queste aree non hanno un indice proprio di fabbricabilità, ma ricevono una potenzialità edificatoria nell'ambito del dimensionamento delle quantità edificatorie complessive previste nelle singole unità territoriali organiche elementari (u.t.o.e.).

L'entità dei crediti edilizi riconosciuti nell'ambito di questo meccanismo è definita in relazione alla dimensione degli edifici fatiscenti interessati da interventi di demolizione senza ricostruzione. Il meccanismo è tale per cui non deve esserci necessariamente eguaglianza tra la superficie persa/demolita e il credito ricevuto: teoricamente il credito ricevuto può essere maggiore o minore in base alla sua allocazione. La soluzione adottata nel caso del regolamento urbanistico di Siena è nel senso di una tendenziale disuguaglianza fisiologica destinata a circoscrivere l'ambito della rendita fondiaria: per cui l'entità dei crediti edilizi riconosciuti al richiedente è equivalente fino a 100 mq SUL, mentre decresce per superfici maggiori con una riduzione del 20% per superfici utili lorde da demolire comprese tra 101 e 500 mq e del 40% per superfici utili lorde maggiori di 500 mq. Questa non corrispondenza piena tra abbattuto e accreditato non esclude una proporzionalità dell'intero meccanismo: invero l'ubicazione degli edifici coinvolti nel processo dell'aspirapolvere consente di affermare una sostanziale sinallagmaticità tra rinunciato e accreditato in termini di congruità dei valori.

L'attribuzione di capacità edificatorie trasferibile alle aree cedenti è in ogni caso assentita dall'Amministrazione comunale. In particolare la procedura di trasferimento dei crediti edilizi è avviata su istanza del proprietario interessato con la richiesta per l'attribuzione di crediti edilizi e la contestuale asseverazione della consistenza immobiliare. Invero «la demolizione senza ricostruzione di edifici incongrui o fatiscenti finalizzata alla acquisizione di un credito edilizio è subordinata alla redazione di una perizia asseverata da tecnico abilitato che ne determini la consistenza» (art. 19, co. 9, RU). Se all'interno di aree a vincolo paesaggistico deve essere presentata, contemporaneamente, richiesta di autorizzazione paesaggistica alla demolizione del manufatto incongruo. A seguito del sopralluogo dei tecnici comunali per la verifica della consistenza immobiliare, il soggetto interessato deve presentare una segnalazione certificata di inizio attività, preordinata al ripristino dello stato paesaggistico-ambientale dei luoghi nell'area risultante dalla demolizione occupata dall'edificio fatiscente, come tale cedente capacità edificatoria, e una successiva comunicazione di fine lavori di ripristino dei luoghi – con allegata documentazione fotografica relativa.

L'attribuzione del credito edilizio, oltre ad essere condizionata alla preventiva demolizione delle consistenze da trasferire e alla realizzazione dei suddetti interventi di ripristino dello stato dei luoghi dell'area di sedime (art. 36, co. 2, RU), è subordinata al contestuale atto unilaterale d'obbligo del proprietario richiedente di volontaria rinuncia a riedificare sul sedime dei manufatti demoliti (art. 19, co. 8, RU). In questo modo l'area generatrice del credito edilizio diviene, per effetto dell'atto unilaterale d'obbligo, inedificabile.

---

Nel suo insieme, il meccanismo dell' 'aspirapolvere' poggia su due distinti istituti: l'asservimento delle aree cedenti capacità edificatoria e la compensazione urbanistica.

Il credito non ha scadenza e il suo titolare può utilizzarlo *sine die*. Qui probabilmente la normativa può essere migliorata, con la previsione – al pari di qualsiasi altro credito – di un termine di prescrizione necessario sia per la certezza dei traffici giuridici, che per conservare in capo all'amministrazione un certo potere programmatico. D'altronde, è prevedibile che i regolamenti urbanistici successivi debbano contenere una ricognizione del credito generato in vigore del precedente regolamento, con la possibilità che i regolamenti successivi trovino già prenotata a debito una certa quantità superficie edificabile. Per ovviare a questi inconvenienti, si potrebbe addirittura pensare anche un sorta di credito a scadenze successive, con l'attribuzione di una possibilità di edificare decrescente col passare degli anni fino alla sua prescrizione ovvero, all'inverso, con una maturazione del credito con il passare del tempo, in modo da diluire nel tempo il carico edilizio.

L'istituto dell'asservimento delle aree consiste nella volontaria rinuncia alle possibilità edificatorie di un lotto in favore del loro sfruttamento in un'altra particella. La sua funzione in questo caso è quella di accrescere e di indirizzare la potenzialità edificatoria di un'area per mezzo dell'utilizzo, su questa ultima, della superficie recuperata dall'intervento di demolizione dell'edificio incongruo. In via generale, il presupposto dell'asservimento è dato dalla indifferenza – ai fini del corretto sviluppo della densità edilizia – della materiale collocazione dei fabbricati, atteso che, per il rispetto dell'indice di fabbricabilità fondiaria, assume esclusiva rilevanza il fatto che il rapporto tra area edificabile e volumetria realizzabile nella zona di riferimento resti nei limiti fissati dal piano, risultando neutra l'ubicazione degli edifici all'interno del comparto. Nel caso di specie l'asservimento dell'area è, comunque sempre, finalizzato al recupero paesaggistico-ambientale del suolo.

La compensazione urbanistica consiste nel trasferimento a distanza dei diritti edificatori generati dalle aree cedenti in altre aree edificabili di proprietà privata o di proprietà comunali, secondo il principio di equivalenza dei valori immobiliari. L'introduzione di questo istituto in alcune zone e non in altre è legato al perseguimento di finalità ambientali o paesaggistiche in coerenza con le finalità della legislazione regionale e statale in materia. Per questo aspetto il ricorso alla compensazione urbanistica non comporta alcuna disparità di trattamento, ma rientra nel potere conformativo dell'Amministrazione comunale dal momento che questa può modificare in ogni tempo le destinazioni urbanistiche avendo come unico canone quello di una verifica dello stato dei luoghi. Le c.d. 'aree aspirapolvere' individuate dal nuovo RU dovrebbe pertanto costituire gli ambiti di c.d. 'atterraggio', cioè le aree di trasferimento delle superfici soppresse dal medesimo RU e soggette a compensazione, individuandole come 'ambiti di compensazione paesaggistico-ambientale'. L'estensione dell'istituto della compensazione trova, peraltro, un limite intrinseco nel dimensionamento del piano, che rappresenta una scelta primaria di indirizzo e di programma di natura strettamente urbanistica, che tiene conto della proiezione delle esigenze urbanistiche della popolazione e della compatibilità con il sistema ambientale e paesaggistico e delle sue esigenze di conservazione. Questa considerazione pone un limite all'uso dell'istituto. Nella fattispecie specifica del RU Siena non si tratta di applicare indiscriminatamente il meccanismo della compensazione, ma di applicare questo meccanismo nell'ambito del dimensionamento delle quantità edificatorie complessive previste nelle singole u.t.o.e.

L'art. 19 RU Siena rinvia, implicitamente, ad entrambi gli istituti, adeguandoli alle esigenze specifiche. Esso configura un *asservimento di aree* nel caso in cui il soggetto proprietario del manufatto demolito non intenda ricostruire, ma voglia piuttosto cedere la superficie ad un soggetto terzo. Viceversa, nel caso in cui il soggetto proprietario del manufatto demolito intenda sfruttare direttamente la superficie già occupata dall'edificio o manufatto demolito avremo una sorta *compensazione paesaggistica*.

Il proprietario del manufatto incongruo/fatiscente, dunque, può demolire e (i) trasferire la relativa superficie a terzi (*cessione di cubatura mediante asservimento*) oppure (ii) e fare atterrare la relativa superficie su altra area di sua proprietà, di terzi o del Comune (*compensazione paesaggistica*). In entrambi i casi la demolizione dell'edificio incongruo determina la capacità edificatoria su area diversa.

Nel caso della *cessione di cubatura*, il proprietario di un'area edificabile trasferisce, verso un corrispettivo (ma anche a titolo gratuito), al proprietario di altra area, la superficie risultante dalla demolizione del manufatto fatiscente (e dall'opera di recupero paesaggistico-ambientale) o parte di essa, in modo da consentire, al termine dell'operazione, al proprietario cessionario di edificare impiegando la superficie aggiuntiva e, dunque, in proporzioni superiori a quelle naturalmente espresse dal proprio fondo.

L'edificabilità di un'area espressa in termini di superficie costituisce, così, un valore che tende a staccarsi dalla proprietà del suolo, per formare oggetto di commercio e di negoziazione autonoma tra privati. Essa presuppone l'intervento del Comune: l'assenso del Comune è indispensabile poiché il trasferimento di superficie, ridetermina la densità edilizia su superfici ricomprese in una certa zona, ne modifica le modalità di sfruttamento edilizio poiché in una determinata zona vengono ad essere concentrati l'insieme delle superfici derivanti dai molteplici atti di asservimento conseguenti alle demolizioni dei manufatti incongrui e/o fatiscenti.

La creazione del vincolo di inedificabilità sul fondo cedente la superficie attraverso la costituzione di una servitù di non costruire, non giustifica però l'ulteriore risultato della ampliata disponibilità di superficie sul fondo dominante restando gli effetti che le parti hanno inteso perseguire comunque condizionati all'autorizzazione del Comune. E, comunque, il ricorso alla servitù di non edificare, deve essere affiancato ad un contestuale atto d'obbligo unilaterale nei confronti dell'Amministrazione comunale da parte del cedente, ovvero dall'assunzione di uno specifico obbligo contrattuale di questo a porre in essere l'atto d'obbligo stesso a richiesta del cessionario. L'atto d'obbligo, ricevuto ed accettato dall'Amministrazione comunale, renderà irrevocabile verso questa ultima la volontà del cedente, consolidando, dunque, sotto il profilo pubblicistico gli effetti già verificatisi sul piano dei rapporti tra soggetti privati. Una soluzione che appare in sintonia con la necessità di soddisfare la connessa esigenza di opponibilità ai terzi del vincolo costituito sul fondo cedente a mezzo della trascrizione.

Da tenere presente che secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, la definitiva cessione della superficie non comporta una sterilizzazione della capacità insita nella destinazione del terreno, non più rivivibile – per cui non sarebbe ammissibile un ulteriore asservimento questa volta a favore del terreno prima cedente – poiché altrimenti essa si tradurrebbe in una illegittima compressione del diritto di edificare che si svolga nel rispetto delle regole pianificatorie e dei limiti indicati dagli strumenti urbanistici. L'atto di asservimento di un lotto, dunque, non ne determina una inedificabilità assoluta, ma la perdita della capacità edificatoria che può, per ciò solo, non essere definitiva.

Nel caso della *compensazione urbanistica*, la demolizione con ricostruzione in area diversa è assentita dall'Amministrazione comunale in presenza di un contestuale atto unilaterale del proprietario richiedente con il quale quest'ultimo rinuncia volontariamente a riedificare sulla medesima area tenuto conto della possibilità – individuata dal RU – di utilizzare (in tutto o in parte: questo lo deve specificare il RU) la superficie recuperata, concentrandola in un'area c.d. aspirapolvere di proprietà comunale (ma in via di principio, si può pensare anche un'area di proprietà del medesimo soggetto). In tal modo il proprietario – previo atto unilaterale d'obbligo rilasciato al Comune – diviene titolare di una quota di volumetria da edificare in altro lotto.



VISTA DALLA S.S. n2 CASSIA - STATO PRECEDENTE

VISTA DALLA S.S. n2 CASSIA - STATO ODIERNO



*L'applicazione dell'aspirapolvere in loc. Il Ceppo (Siena)*

Si tratta dunque di una ipotesi di rinuncia volontaria del proprietario alla possibilità di riedificare su un certo lotto, in favore del loro sfruttamento in un'altra particella. La potenzialità edificatoria di questa ultima area può essere acquisita per mezzo dell'utilizzo – in tutto o in parte – della superficie demolita nella particella suddetta, con l'ulteriore possibilità del conseguente computo anche della superficie di questa ultima ai fini della verifica del rispetto dell'indice di fabbricabilità.

Questa esperienza conferma che il potere di pianificazione del territorio non coincide con l'individuazione delle possibilità e dei limiti edificatori del diritto di proprietà in relazione alle diverse zone del territorio comunale. Il potere di pianificazione, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico-sociali in funzione dello sviluppo del territorio comunale. Uno sviluppo che deve tener conto «sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione *'de futuro'* sulla propria stessa essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla Comunità medesima» (Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, e sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040).

**PARTE TERZA: IL RIUSO E I NUOVI PARADIGMI DEL  
GOVERNO URBANO**



---

## CAP. 12. IL FUTURO DEL DISMESSO E IL FUTURO DELLE CITTÀ

di Maria Cristina Treu

### 12.1. Verso una gestione del costruito integrata con una nuova visione della città e del territorio

C'è una relazione che collega il futuro del dismesso con il futuro delle città: questa relazione si può leggere attraverso i temi del consumo di suolo e della campagna abitata da parte dei cittadini, ovvero del rapporto ineludibile tra il paesaggio *della città* e il paesaggio dell'*altra città*. L'avvio dell'apprezzamento di tale relazione risale alla metà degli anni '80 quando la legge Galasso, la legge 431/'85, ci mette di fronte al fatto che tutto è paesaggio. Paesaggio non è più solo quello delle città e dei territori delle regioni del sud, descritto e dipinto ai tempi del Gran Tour; paesaggio è anche quello delle città e delle regioni del nord, descritte a quei tempi sbrigativamente e con giudizi non sempre positivi<sup>1</sup>.

La legge Galasso e, successivamente, la Convenzione Europea del Paesaggio considerano paesaggio ogni luogo, ogni corridoio d'acqua, ogni elemento naturale e ogni ambiente, non solo se assimilabile alle situazioni di eccellenza ma anche alle espansioni insediative prive di identità e alle situazioni di degrado. Proprio queste ultime due situazioni hanno sollecitato l'avvio delle prime descrizioni del paesaggio in area urbana e periurbana con la scoperta delle contaminazioni tra morfologie insediative e tra stilemi delle costruzioni nei bordi urbani, lungo le tangenziali metropolitane e nelle periferie regionali; e, contestualmente, anche la conoscenza della dimensione del fenomeno del dismesso con la pubblicazione dei primi censimenti delle aree dismesse.

La prima stagione del *dismesso* risale agli anni '80 quando le città registrarono gli esiti del fenomeno del decentramento produttivo con la fuoriuscita delle attività produttiva e la loro riorganizzazione in altre regioni e con l'avvio di un processo di diffusione insediativa che arrivò a interessare anche molti centri rurali con l'insediamento di capannoni e di villette mono e bifamigliari.

Sono gli anni in cui compaiono i vuoti urbani con la dismissione di industrie e di manufatti, accompagnate dalla comparsa di situazioni di degrado insediativo e di marginalità sociale. Ad essere interessati per primi dal fenomeno furono i grandi complessi industriali, quelli che avevano contribuito alla crescita delle *città fabbrica* nella prima fase di industrializzazione e che, in quegli anni, si vengono a trovare completamente inseriti nel tessuto urbano. Emergono, di conseguenza, anche i problemi di inquinamento delle aree e l'urgenza di ricorrere a programmi di caratterizzazione e di bonifica e i problemi di marginalizzazione sociale e di insicurezza a causa del frequente riutilizzo improprio degli immobili abbandonati.

---

<sup>1</sup> La guida Cook nell'edizione del 1923 liquidava brevemente Mantova come una città "di nessun interesse se non per l'arte e la storia" (Cook's Handbook for London with two Maps, London 1909) riprendendo il giudizio che avrebbe espresso Charles Dickens durante la sua visita alla città, un autore che avrebbe avuto una grande influenza anche nella formazione di quel filone culturale che esprime un atteggiamento negativo nei confronti delle città. Sul soggiorno dello scrittore inglese a Mantova nel 1844, vedi Charles Dickens, Mantova e il palazzo Te, a cura e con un saggio di G. Scuderi, Mantova, 2009. Cfr. nota al testo di Maria Cristina Treu, La città di Mantova, in Storia di Mantova, tra presente e futuro 1960-2005, Tre Lune Edizioni, Mantova, 2012, pag. 52.

È il passaggio da una economia urbana fondata su produzioni di grande dimensione e su un processo crescente di aggregazione anche sociale a un sistema di micro economie territoriali in cui si inverte la riorganizzazione spaziale della grande impresa e in cui si impongono le economie di relazione tra i sistemi produttivi decentrati e il controllo dei mercati e dei processi innovativi da parte di una nuova fase di concentrazione anche dei centri finanziari, terziari e di ricerca.

È il fenomeno che impone l'attenzione sul rischio di un progressivo impoverimento delle ragioni sociali e economiche che, in epoca moderna, hanno sostenuto la formazione delle città. Con la dismissione delle grandi imprese e con la contrazione della popolazione residente, le città perdono la propria base economica e il ciclo di vita delle città sembra andare verso la fine. Oggi, diremmo verso quella forma di diffusione e di *metropolizzazione*<sup>2</sup> di alcuni territori regionali che, solo per pigrizia, ci ostiniamo a chiamare ancora città e in cui continuiamo a distinguere più comuni anche se tra gli abitati non c'è soluzione di continuità.

Le amministrazioni pubbliche reagiscono e si avviano a affrontare questi problemi riprendendo progetti infrastrutturali fermi da anni e attrezzando le città con programmi di riqualificazione urbana da attivare con accordi tra operatori pubblici e privati per fermare l'esodo delle attività manifatturiere, per richiamare attività nuove e più innovative e per avviare un processo di rigenerazione del tessuto sociale.

Sono gli anni in cui, accanto agli studi sull'ordinamento delle polarità urbane, emerge la competizione tra le grandi capitali delle nazioni più avanzate e che più hanno la capacità di attrarre investimenti e di presentarsi sulla scena del mondo in rappresentanza delle stesse proprie nazioni. In Italia, sono gli anni in cui possiamo collocare l'avvio delle prime iniziative di riqualificazione urbana promosse da alcuni soggetti pubblici e da qualche investitore privato, che comunque richiedono come volano una quota di investimenti pubblici e, nei casi di intervento più ricorrenti, la presenza di funzioni commerciali.

Di seguito è la crescita abnorme delle costruzioni edilizie - con quantità indipendenti da ogni domanda e con criteri localizzativi che determinano un consumo di suolo più alto della somma delle corrispondenti superfici abitative - che, unitamente alla ridondanza delle infrastrutture, mobilitano le coscienze sulla crescita di situazioni di abbandono e di degrado di aree e di manufatti contestualmente al consumo di nuovo suolo. Mentre i cittadini riscoprono il paesaggio delle aree agricole di una campagna sempre più abitata.

La sovra produzione edilizia e il consumo di suolo, dinamiche già segnalate negli anni '70 da una ricerca nazionale per il CNR, vengono riconfermate negli anni più recenti, dai censimenti Istat dell'Agricoltura, da una ricerca dell'Istituto Nazionale dei Geografi, dalle associazioni ambientaliste e da più iniziative regionali<sup>3</sup>. Il fenomeno viene accentuato dall'espansione di piccole lottizzazioni,

---

<sup>2</sup> cfr. Francesco Indovina, *La Metropolizzazione del territorio*, in AA.VV. *L'esplosione della città*. Barcellona, Bologna, Donostia Bayonne, Genova, Lisbona, Madrid, Marsiglia, Milano, Montpellier, Napoli, Porto, Valencia, Veneto Centrale, Editrice Compositori, Bologna 2005, pagg. 14-34.

<sup>3</sup> Il primo studio che denuncia la sovrapproduzione edilizia e il consumo di suolo risale all'indagine nazionale promossa dal CNR negli anni '70, seguita da quella del WWF con "L'incendio grigio" denunciato da Fulco Pratesi negli anni successivi, dagli studi della Società Italiana della Scienza del suolo negli anni 2000, dal Convegno Internazionale "Il sistema rurale", promosso nel 2004 dalla Regione Lombardia e dal Centro di Documentazione del Politecnico di Milano e edito da Libreria Clup, dalle denunce di Lega Ambiente e dai recenti Osservatori sul consumo di suolo di Lega Ambiente e dell'INU.

---

di capannoni industriali, di centri logistici e commerciali e di cittadelle terziarie tematiche che si vanno a insediare nei comuni in difficoltà e in località poco accessibili.

Il dismesso aumenta anche per l'abbandono di immobili mai utilizzati, cui segue la crisi che evidenzia la contraddizione tra la rincorsa al mattone, le spese crescenti in infrastrutture e in servizi e la crescita delle situazioni di degrado delle aree dismesse urbane e non urbane, dove i programmi di riqualificazione si devono confrontare anche con i problemi di compromissione e di inquinamento del territorio, dei sistemi verdi e delle acque.

Il tema del dismesso non è più solo una questione urbana: è una questione che investe le risorse dei beni pubblici primari, quelli del suolo e dell'acqua che, con la qualità dell'aria, sostengono la vita stessa di ogni città. Ciò che accade nelle città non può più essere estraneo a quanto accade nelle aree delle sue periferie più lontane. L'attenzione si focalizza su situazioni che richiedono la convergenza di programmi di intervento che richiedono opere di bonifica e di riqualificazione delle reti tecnologiche integrate con quelle sui manufatti edilizi<sup>4</sup>.

È l'avvio di una seconda stagione del dismesso, quella che avrebbe dovuto avviarsi con le esperienze tentate con i Programmi di Riqualificazione Urbanistica per lo Sviluppo Sostenibile Territoriale, e che oggi dovrebbe affermarsi pur tra le grandi difficoltà politiche e amministrative degli anni più recenti.

## **12.2. I programmi di riqualificazione urbana**

Come già accennato, negli anni '80 vengono avviate le prime iniziative di riqualificazione urbana, dapprima in alcune città<sup>5</sup> e limitate a situazioni critiche da molti anni e poi estese a programmi di maggiore complessità come quelle avviate in alcune aree urbane per iniziativa di alcune istituzioni pubbliche e di soggetti privati, e in ogni caso con il sostegno di finanziamenti pubblici. Pur dovendo ricordare che, rispetto al resto d'Europa, l'Italia arriva tardi a questo appuntamento, a causa di procedure decisionali estremamente formali e burocratizzate e una struttura amministrativa frammentata, farraginoso e opaco rispetto alle esigenze di programmazione e di innovazione delle modalità di intervento.

Tuttavia, i casi rappresentativi della prima stagione di riqualificazione del *dismesso* con gli strumenti del programma di riqualificazione urbana sono di due tipi: i primi rientrano nelle iniziative assunte in alcune città italiane dalle strutture universitarie, le autonomie funzionali che più si trovano a dover affrontare il rinnovamento dei processi formativi e produttivi e a doversi dotare di nuovi spazi e di nuove attrezzature tecnologiche; i secondi riguardano i programmi di riqualificazione urbana attivati da alcune amministrazioni pubbliche con l'avvio di accordi tra operatori pubblici e privati e di progetti in cui il mix funzionale proposto è quello della residenza integrata dalla presenza di un centro culturale e da un centro commerciale e terziario.

---

<sup>4</sup> Nella metà degli anni 80, alcune regioni come la Lombardia sollevano il problema dei Progetti d'area in situazioni urbane territoriali e ambientali complesse come la Valtellina, l'Oltrepo Pavese e la città di Mantova, situazioni che richiedono investimenti e interventi convergenti.

<sup>5</sup> Cfr. Le schede anagrafiche sugli interventi citati in *Riutilizziamo l'Italia* curati da Maria Cristina Treu con Angela Provinzano.

Per i primi è rappresentativo il caso della città di Milano che, vigente il piano urbanistico elaborato nel corso degli anni '70 e approvato nel 1980, si trova a dover attivare il documento Direttore del Progetto Passante, presentato due decenni prima come infrastruttura di area vasta e ripresentato, nell'80, integrato da progetti di riqualificazione urbana attorno alle grandi stazioni dello stesso passante. Contestualmente, infatti, la città si trova di fronte all'opportunità di intervenire su grandi aree industriali dismesse oramai inserite nel contesto cittadino, ma su cui la destinazione funzionale produttiva del piano urbanistico vigente solleva più di una opposizione rispetto a trasformazioni orientate verso mix funzionali che integrano attività innovative con funzioni culturali, terziarie e di residenza anche temporanea (cfr. figure 1, 2, 3). Tra queste aree, ne emergono due, una di proprietà prevalentemente pubblica posta sull'estremità nord ovest del Passante, l'altra di proprietà privata ma eccentrica rispetto l'asse dello stesso Passante, entrambe interessate dal processo di riorganizzazione delle sedi storiche di due strutture universitarie. Nel primo caso, quello del Politecnico, viene coinvolta l'area della Bovisa, una zona interessata da insediamenti di imprese di produzione energetica (AEM), chimica/farmaceutica, attività logistiche e da due linee ferroviarie; nel secondo caso, quello che interessa la nuova Sede Universitaria gemmata dall'Università Statale, l'area della Bicocca, la zona dell'asse nord-est dove nel tempo si insediarono grandi imprese come il polo del gruppo Pirelli che, negli anni '80, avvia una sua profonda riorganizzazione sia industriale che di integrazione finanziaria con altri comparti produttivi.

L'avvio dei due progetti di riqualificazione urbana non è facile: negli anni '90 e a fronte di uno degli obiettivi centrali del Piano Regolatore Generale allora vigente - quello del mantenimento nella città delle attività produttive manifatturiere - le proposte delle Università non vengono interpretate come iniziative innovative dei processi produttivi e sociali, al pari delle esperienze dei Parchi scientifici americani e europei, bensì come espressione di sistemi di interesse diversi ma accumulati da una medesima volontà di estrazione di rendite urbane da un tessuto urbano dove era ancora viva, tra gli abitanti, la memoria della storia operaia di Milano, sostenuta anche dalla presenza di grandi quartieri popolari.

La scelta del Politecnico (cfr. figure 4, 5a, 5b) viene letta come un doppio abbandono, quello dell'ipotesi di un decentramento, discusso anni addietro, a Gorgonzola lungo la linea verde della MM e quello di un disinteresse nei confronti dell'area di Città Studi. Con motivazioni che inizialmente sottovalutarono i fattori che incisero nella scelta di localizzare il secondo Polo urbano del Politecnico in un'area particolarmente accessibile in coerenza con l'asse produttivo del Nord-Ovest e con flusso consistente di studenti e che, viceversa, avrebbero voluto mantenere l'espansione dell'Ateneo in Città Studi, un'area già caratterizzata da una eccessiva presenza di grandi funzioni urbane.

Anche la scelta della Statale, che andrà a localizzare in Bicocca una nuova e autonoma sede universitaria, viene letta come un progetto subalterno agli interessi proprietari del gruppo industriale che aveva bisogno di fare cassa riorganizzando e decentrando la propria produzione. La scelta sarà formalizzata in un documento di piano che rappresenta lo sviluppo di Milano con una T rovesciata lungo l'asse storico nord ovest sud est e con l'asta in direzione est (cfr. figura 6). Inoltre, la stessa Pirelli avvierà un concorso di architettura per inviti preceduto da un'operazione di marketing urbano e di linee guida all'insegna della totale innovazione del modello insediativo e delle attività da insediarvi (cfr. figure 7, 8).

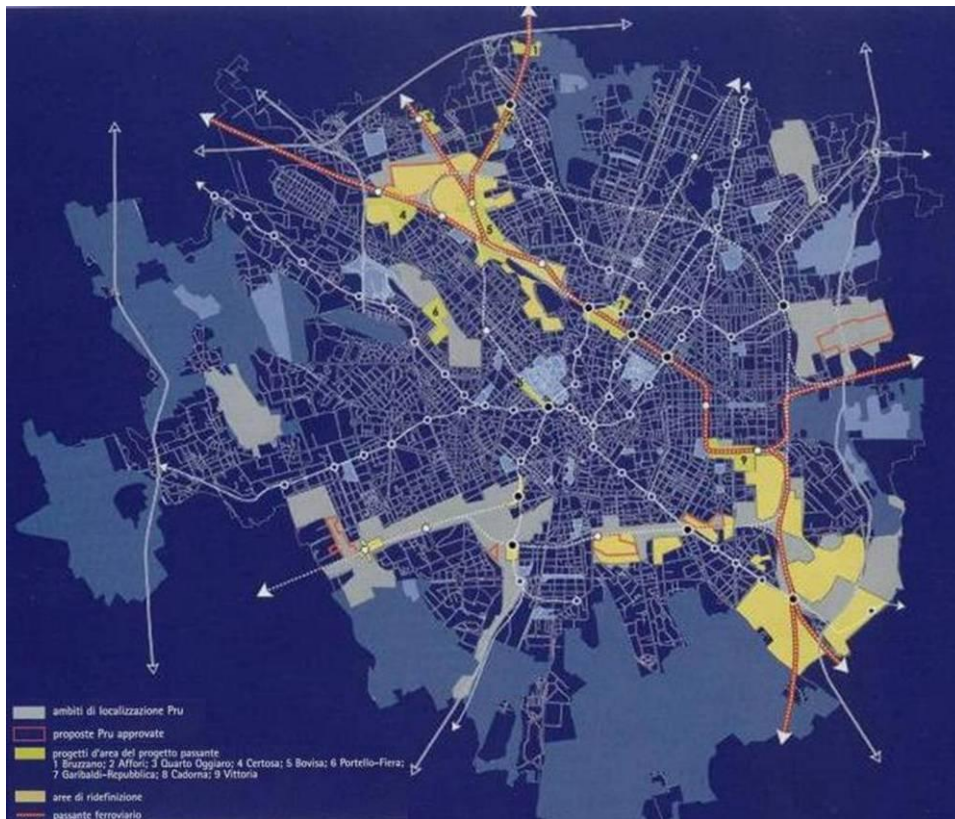


Fig. 1. Milano. Il Documento Passante (1984-1985)

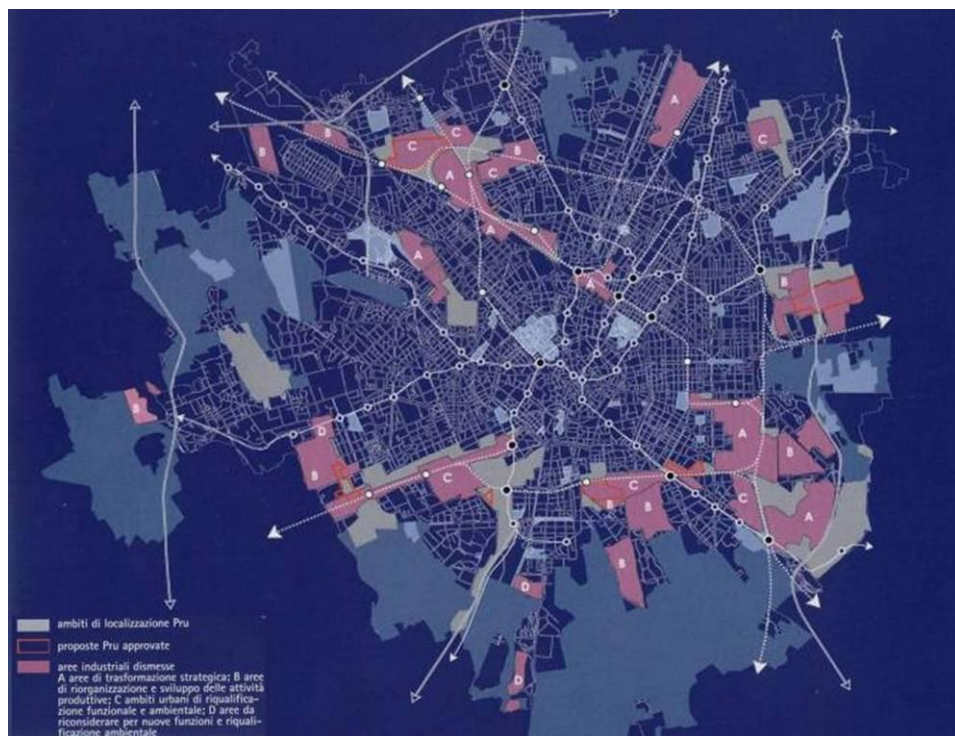


Fig. 2. Milano. Il Documento Direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate (1988)



Fig. 3. Milano. Visione d'insieme del Polo del Politecnico di Bovisa



Fig. 4. Milano. Visione d'insieme del Polo del Politecnico di Bovisa

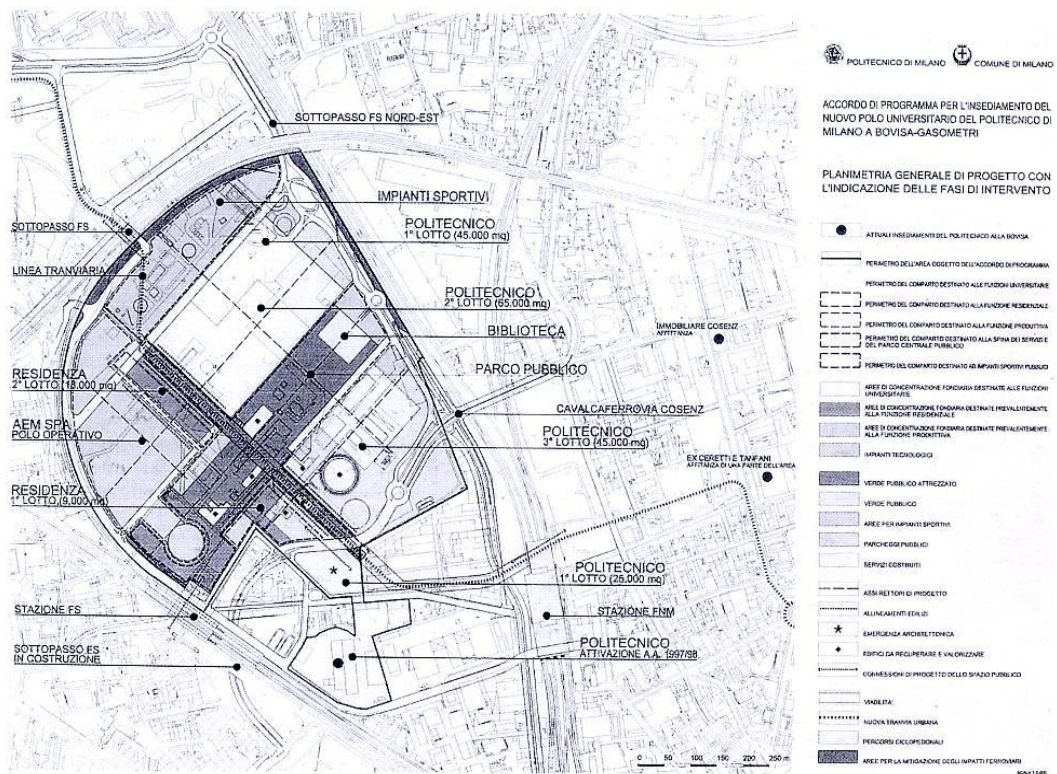


Fig. 5a. Milano. Protocollo d'intesa del Polo del Politecnico di Bovisa

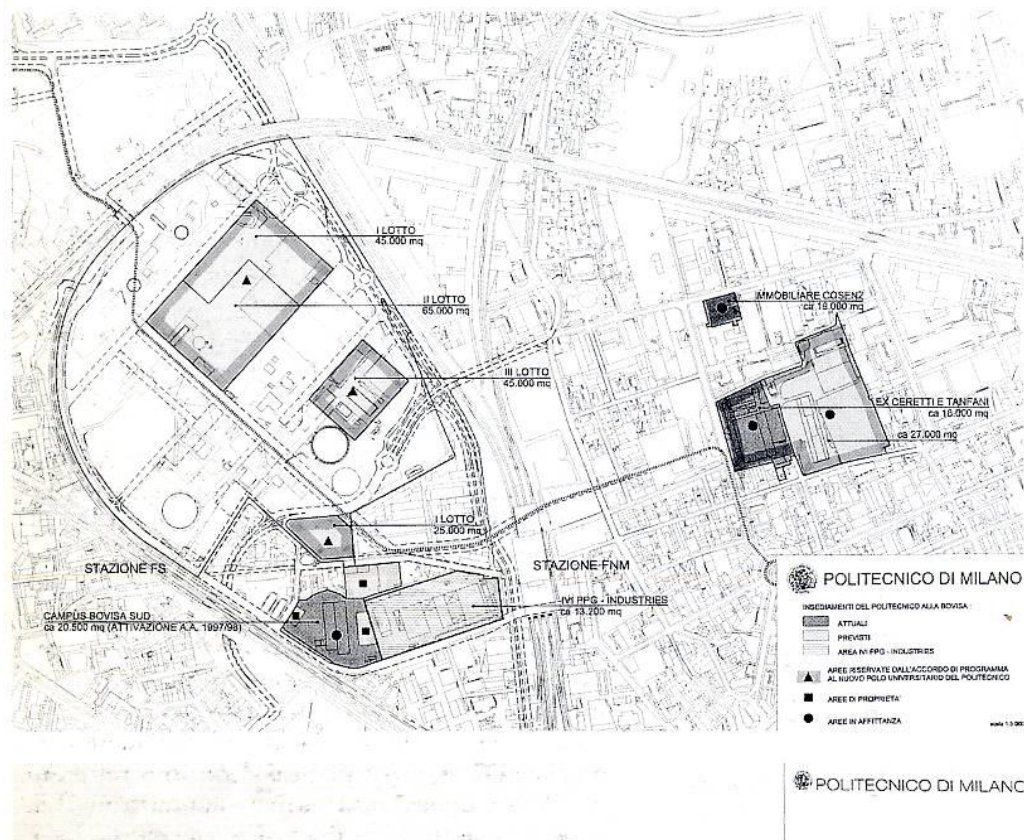


Fig. 5b. Milano. Le realizzazioni del Polo del Politecnico di Bovisa



Fig. 6. Milano. Il Documento di Inquadramento politiche urbanistiche (2000)



Fig. 7. Milano. Il concorso per il polo Bicocca



Fig. 8. Milano. Le realizzazioni sul polo Bicocca

---

Come esempi degli interventi del secondo tipo si possono richiamare due programmi di riqualificazione urbana che hanno interessato in diversi successivi momenti più città italiane con progetti sostenuti finanziariamente dallo stesso Ministero dei Lavori Pubblici. Tra questi casi abbiamo censito due progetti avviati e attuati dalla città di Parma: l'intervento di riqualificazione di un'area di margine con la realizzazione di un quartiere residenziale e quello di riuso di una struttura produttiva dismessa della Barilla (cfr. figure 9, 10, 11).

Questi casi ci permettono di avviare una riflessione per identificare alcuni fattori comuni e distintivi della prima stagione del recupero delle aree dismesse che, seppure in via indiretta, rinviano a quella che può essere una visione del futuro della città e del suo ruolo nella storia.

Le iniziative delle Università hanno in comune l'urgenza dettata dal dover dare corso a un profondo rinnovamento nella formazione soprattutto sui versanti dei processi produttivi innovativi e delle tematiche ambientali. Ne sono una conferma i laboratori tecnologici - dalla Galleria del Vento ai laboratori per le applicazioni meccaniche e informatiche, dalla struttura per le prove di resistenza al vento a quelle per la realizzazione di prototipi dei progetti di architettura e di design - inaugurati in Bovisa tra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000. Sono gli interventi che fanno di quella sede un polo di didattica e di ricerca avanzata a livello europeo permettendo, al contempo, di riqualificare anche la sede storica di Piazza Leonardo da Vinci.

Lo stesso obiettivo di un urgente rinnovamento delle strutture è confermato anche dall'insediamento in Bicocca di una nuova sede Universitaria connotata dalla compresenza, accanto a corsi di formazione in materia sociale, di percorsi formativi nelle Scienze Fisiche e ambientali, integrati da laboratori sperimentali negli stessi campi di riflessione teorico e applicativi.

Inoltre, entrambe queste esperienze sono accumulate dalle incertezze, in parte già richiamate, nei rapporti con i soggetti decisionali: da un lato, le incertezze delle rappresentanze sociali e degli enti pubblici nei confronti delle trasformazioni proposte, dall'altro, le viscosità opposte ai trasferimenti dei dipartimenti da parte degli attori dei diversi settori accademici e gli interessi, spesso non convergenti, degli investitori pubblici e privati nei confronti delle priorità di intervento nelle bonifiche, nei trasporti e nella promozione dei laboratori e delle attività di ricerca piuttosto che nei manufatti edilizi con destinazioni funzionali di più immediato reddito.

I fattori distintivi delle due esperienze riguardano, viceversa, i tempi e le modalità di intervento.

Nel caso della Bovisa il programma prevede, fin dall'inizio, interventi di sostituzione/manutenzione degli edifici dismessi che, avviati nei primi anni '90, si succedono nel tempo e sono accompagnati dal trasferimento di attività didattiche e di ricerca, inizialmente con corsi di architettura, poi con quelli di ingegneria energetica, aeronautica e di meccanica e con quelli di design, fino al trasferimento più recente dei corsi di ingegneria gestionale. È un approccio che condivide con la storia della formazione delle città europee, la compresenza di più soggetti e di più linguaggi di intervento che certamente allunga i tempi di realizzazione ma ha un esito più vicino ai caratteri multisegnifici della morfologia del paesaggio urbano.

Nel caso della Bicocca gli interventi corrispondono a un progetto che prevede la demolizione dei manufatti preesistenti e una ricostruzione fortemente connotata da un linguaggio unico: quello del progettista che si è aggiudicato il concorso. È un approccio che ha garantito tempi certamente più speditivi e che, tuttavia, richiamandosi alle morfologie dei grandi quartieri urbani della metà del '900, è penalizzato sul versante del mix funzionale, soprattutto nei giorni in cui viene a mancare l'utenza universitaria, così come si verifica anche nei campus di Città Studi.

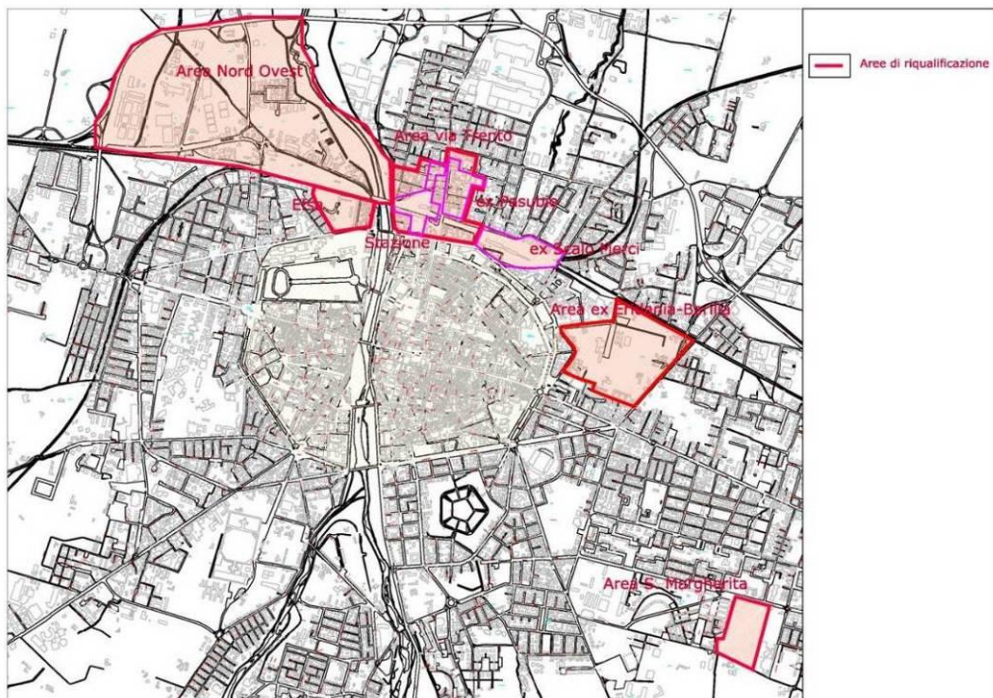


Fig. 9. Parma. Inquadramento dei programmi di riqualificazione urbana



Fig. 10. Parma. Progetto di riqualificazione per l'Area di S. Margherita



Fig. 11. Parma. Progetto di riqualificazione per l'Area ex Eridania Barilla

Un ulteriore fattore di differenziazione tra i due programmi di riqualificazione riguarda i soggetti promotori coinvolti: più attori pubblici nel caso Bovisa, un attore privato con un forte peso al tavolo della negoziazione nel caso della Bicocca. Anche questo aspetto ha certamente influenzato i tempi e le modalità di intervento, pur rimanendo opportuno rinviare ogni giudizio sul futuro di queste porzioni urbane quando un maggior radicamento delle due sedi universitarie<sup>6</sup> potranno confermare o meno il ruolo di centri di sviluppo economico e anche urbano di queste sedi come è nella nostra tradizione.

I programmi di riqualificazione urbana, richiamati nel caso della città di Parma<sup>7</sup> rappresentano due modelli di intervento che ritroviamo in molti altri contesti urbani e che ripropongono, in un caso, l'utilizzo della residenza per consolidare il confine incerto dell'espansione urbana e, nel secondo caso, il riutilizzo di un manufatto industriale con una funzione culturale urbana. Anche in questa tipologia di riuso i soggetti promotori sono prevalentemente pubblici nel primo caso e privati nel secondo caso; in entrambi i casi il progetto di riqualificazione comprende la realizzazione di un servizio pubblico, come un asilo e una biblioteca di quartiere, e un'attività di interesse pubblico come una funzione commerciale. Entrambi i programmi sono realizzati in un periodo che precede l'attuale crisi e, tuttavia, la loro realizzazione e, per certi aspetti, il loro successo poggia soprattutto sulla presenza della funzione commerciale, anche se sempre c'è una quota di finanziamento pubblico che contribuisce al finanziamento della residenza e al sostegno delle attività culturali.

Questi sono i programmi che hanno connotato molti degli interventi urbanistici e edilizi degli ultimi anni, una concausa della diffusione insediativa degli stessi anni e, pur tuttavia, espressione di una visione dello sviluppo prevalentemente immobiliare della città destinata a ripetersi in una sequenza di tessuti insediativi densi tra centri storici, vuoti urbani, aree verdi abbandonate e tante barriere infrastrutturali.

<sup>6</sup> Tenendo presente che le due sedi universitarie sono nel caso del Politecnico su aree di proprietà, non così l'Università Bicocca, le cui sedi sono in regime di affitto presso l'immobiliare Real Estate.

<sup>7</sup> Cfr. Le schede anagrafiche sugli interventi citati in *Riutilizziamo l'Italia* curati da Maria Cristina Treu con Angela Provinzano.

### 12.3. I programmi di riqualificazione urbanistica per lo sviluppo sostenibile territoriale

Oggi, con il riconoscimento del fenomeno dell'inflazione urbana<sup>8</sup> il fenomeno *del dismesso* interessa anche le periferie delle aree metropolitane e il territorio della campagna urbanizzata: è la stagione attuale *del dismesso* che impone l'attenzione su un consumo di suolo che non sembra arrestarsi. Le dismissioni interessano industrie e manufatti urbani, capannoni e stabili mai utilizzati urbani ed extraurbani, tessuti dei centri rurali e cascine ai margini della città, insediamenti sparsi e ancora cascine nei territori collinari e nella ricca pianura del Po, comprese molte aree ancora agricole classificate come disponibili all'edificazione nei piani urbanistici.

Le previsioni di consumo di suolo assumono dimensioni rilevanti soprattutto nelle aree della pianura padana; qui i progetti ripropongono, ancora oggi, complessi multi funzionali commerciali, aeroporti con annessi centri sportivi e outlet, lottizzazioni industriali, aree logistiche e più alternative di superstrade e di viabilità provinciale che dovrebbero collegare i centri urbani locali esistenti e le nuove presunte centralità con la rete dei corridoi infrastrutturali su gomma e su ferro, interregionali e europei.

Queste dinamiche insediative interessano un territorio molto fertile, connotato dalla presenza di una rete diffusa di corridoi d'acqua superficiali e di reperti storici, anche se compromesso dall'espansione di capannoni e di villette, spesso mai utilizzate, e dall'abbandono di cascinali rurali e di eleganti complessi residenziali di campagna (cfr. figura 12). In questi contesti territoriali e insediativi che vengono chiamati ancora rurali e che, tuttavia, risentono dell'influenza delle aree metropolitane, si assiste ad alcuni indizi di ritorno di attività tipicamente urbane e di nuovi soggetti residenti. In questi territori i casi di riqualificazione territoriale fanno leva sulle attività commerciali nel formato del centro commerciale e del grande outlet come strumenti di rivitalizzazione di centri sottoutilizzati e di manufatti dismessi. A questo proposito si possono citare, per esempio, il caso della *Città dei Motori*, localizzata a confine tra la provincia di Verona e la provincia di Mantova; il caso del nuovo aeroporto di Montichiari in Brescia di cui, dopo molti anni di elaborazione si è realizzato solo il Centro Commerciale; il caso della programmazione di nuovi interventi a sud di Verona, tra cui quello già realizzato dell'*Ortomercato*, a fronte di un rilevante dismesso nel quadrante sud e di un grave ritardo nella riqualificazione delle reti infrastrutturali a sostegno della mobilità su ferro e su gomma.

---

<sup>8</sup> Cfr. Jacques Véron, *L'urbanizzazione del mondo*, il Mulino, 2008.

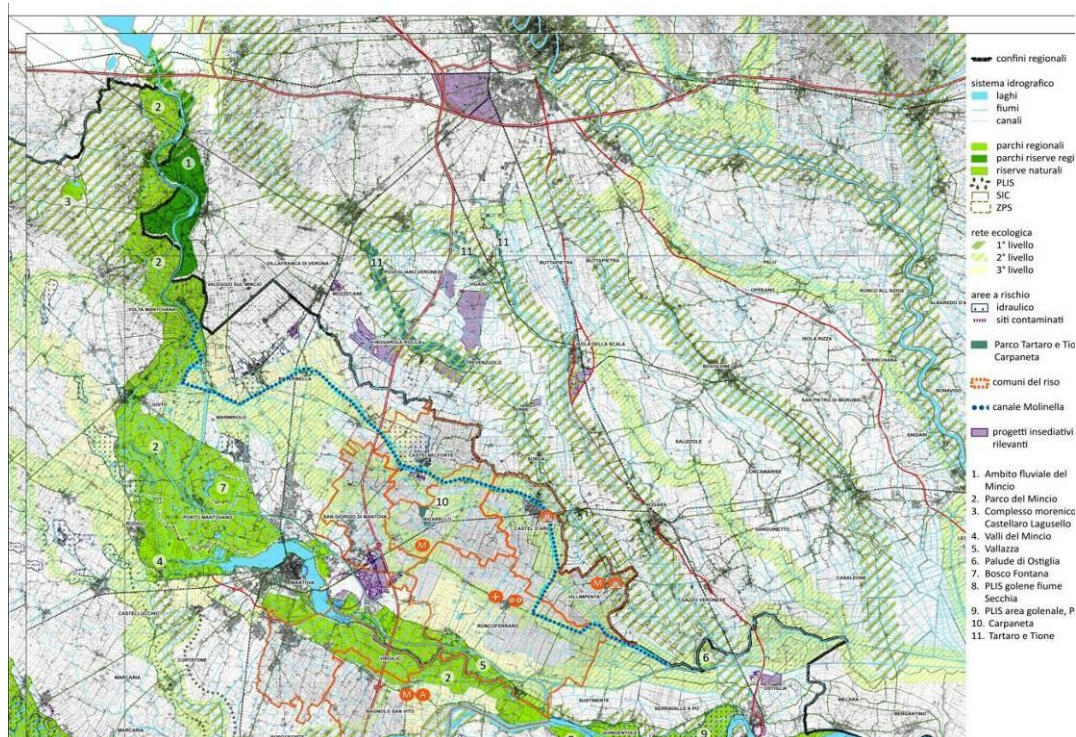


Fig. 12. Mantova e Verona. Un territorio: una riserva di biosfera. Quadro d'insieme delle aree industriali in attività, dismesse e nuove

Contestualmente, in questi stessi territori come in altre aree compromesse anche più densamente abitate, i Programmi di Riqualificazione Urbanistica per lo Sviluppo Sostenibile Territoriale - avviati con il sostegno statale come i Programmi di Riqualificazione Urbana - hanno avuto una fortuna relativa soprattutto perché gli stessi progetti selezionati sono stati realizzati solo per le opere meno significative rispetto alle attese di riqualificazione territoriale. Una storia di questi casi, ancora molto parziale, ci permetterebbe di riflettere su quanto per ora si può solo anticipare come ipotesi: la grande difficoltà politica e amministrativa nel gestire programmi di intervento che richiedono continuità di obiettivi in tempi necessariamente lunghi anche, o meglio nonostante, i cambiamenti di governo e il coordinamento, in un progetto d'area, di più centri di spesa e di più soggetti privati e pubblici.

Oggi, la situazione evidenzia due caratteristiche: da un lato, si presenta bloccata per effetto della crisi, anche se ciò non evita che qualche intervento venga comunque realizzato andando ad incrementare contaminazioni e consumo di suolo; dall'altro lato, in più di una amministrazione le istanze dei privati richiedono di riclassificare le aree di proprietà da edificabili a non edificabili. Probabilmente è l'effetto combinato della crisi e dell'imposizione dell'IMU.

D'altro canto, è anche certo che la situazione è caratterizzata da uno stallo confermato dalla contrazione, che oramai dura da più di un anno, del mercato delle compravendite immobiliari che interessano anche la produzione edilizia più recente mentre non coinvolgono le costruzioni di pregio e di qualità dal punto di vista della localizzazione, degli impianti e delle finiture.

Tuttavia, è certo che questa situazione apre uno spazio di riflessione e di reimpostazione dei principi e delle regole urbanistiche che dovrebbe permettere di sperimentare nuovi paradigmi di intervento riprendendo la logica dei Programmi di Riqualificazione Urbanistici per lo Sviluppo Sostenibile

Territoriale e Ambientale, preceduti o accompagnati, in casi di particolare compromissione, anche da veri e propri Programmi di Restauro Territoriale e Ambientale.

Il futuro della città richiede programmi di riutilizzazione del dismesso e, più in generale, una gestione del costruito che non si fermi a qualche buona pratica o a interventi su singoli manufatti. Il futuro della città richiede un insieme integrato di politiche urbane e territoriali con progetti mirati per la riqualificazione di porzioni di città che comprendono un arcipelago di situazioni diverse e interdipendenti tra loro e che interessano più livelli amministrativi, più soggetti e interessi comunque in contraddizione. Quella che per abitudine chiamiamo città, e che sempre più si configura come una forma di urbanizzazione diffusa, è tuttavia sempre più dipendente dal territorio di un mondo tutto antropizzato, che è chiamato a garantire la disponibilità di risorse primarie per una popolazione e per consumi comunque in crescita.

In altri termini possiamo affermare che ogni città, più o meno estesa, vive grazie all'altra città, quella costituita dai territori di una montagna e di una campagna, comunque antropizzati abitati e, oggi, più vicini e accessibili fisicamente e via rete.

In questo senso, dobbiamo sperimentare e riflettere sulla natura e sugli esiti di esperienze e di progetti realizzati secondo l'obiettivo di riqualificare il territorio e l'ambiente. Da questo punto di vista i fattori di incertezza sono molti, a fronte della certezza che non è sufficiente rincorrere né programmi con nuove denominazioni né strumenti, come quello che, per esempio, viene chiamato Master Plan, un termine preso in prestito da una impostazione e da una tradizione giuridica ben diversa da quella nostra e dei paesi del bacino mediterraneo. L'ipotesi di un Master Plan, che non è né un piano, né un progetto<sup>9</sup>, è certamente utile laddove rinvia a un piano senza le tradizionali destinazioni funzionali ma con pochi e significativi vincoli ambientali e di uso del suolo e un progetto senza le definizioni del progetto preliminare e esecutivo ma con le indicazioni e le prestazioni per ciascuna delle diverse categorie di progetto. Tuttavia, è necessario ritrovare una declinazione con una denominazione propositiva, senza negazioni. In questo senso molte sono le pregiudiziali da affrontare. Tra queste:

- la convergenza e l'apporto in questi strumenti di programmazione di più competenze tecniche e artistiche: da quelle delle discipline che si fondano su analisi quantitative e che traducono le loro indicazioni in criteri prescrittivi dell'agire di diversi operatori a quelle di natura qualitativa e creativa cui compete costruire scenari e visioni future e occuparsi altresì dei temi della quotidianità;
- il ruolo di indirizzo delle amministrazioni pubbliche che si deve concretizzare non solo come volano monetario dell'intervento, bensì con la continuità della verifica del rispetto di alcuni fattori come per esempio il rapporto tra aree costruite e aree verdi, la qualità degli interventi di bonifica, l'efficacia della riqualificazione delle infrastrutture tecnologiche e la riorganizzazione dei servizi alla popolazione e alle imprese: ovvero con la funzione di coordinare l'attuazione di più interventi anche in parallelo e di monitorarne gli esiti anche con più momenti di partecipazione;
- il riconoscimento che l'attivazione di questi programmi di intervento richiede sempre tempi lunghi di gestazione e di realizzazione per coinvolgere con continuità, oltre alla popolazione,

---

<sup>9</sup> Cfr. Marco Ardielli, Masterplan: né piano né progetto, INU edizioni, Roma, 2012.

---

anche i diversi portatori di interessi e per poter disporre di più alternative di progetto e di più valutazioni a sostegno delle decisioni da assumere sulla base di più indicatori sociali, economici e ambientali che possono imporre modificazioni anche in corso d'opera;

- la continuità amministrativa nel senso del rispetto dei progetti presentati anche da amministrazioni precedenti<sup>10</sup> come normalmente avviene in altri paesi europei e come avveniva anche nel nostro passato quando più architetti si sono confrontati in uno stesso luogo, come in un centro abitato per completare una fortificazione e per arricchire un Palazzo Ducale, con esiti di grande complessità e rigore reciproco;
- in sintesi, la conoscenza del territorio e della sua storia, con quella intensità che spesso hanno solo i poeti e i visionari, perché si riconosca che per restituire efficacia ai piani e progetti di riqualificazione e di gestione del costruito si debbano assumere come riferimento quelle regole che, un tempo, la natura con i fiumi e gli uomini con le bonifiche idrauliche hanno costruito e ci hanno lasciato in eredità i territori che, oggi, sono vere e proprie riserve di biosfera.

---

<sup>10</sup> Cfr. Maria Cristina Treu, Verso nuovi paesaggi, in Attilia Peano (a cura di), Fare paesaggio. Dalla pianificazione di area vasta all'operatività locale. Alinea editrice, Firenze, 2011, pagg. 15-22.



---

## CAP. 13. IL PESO DELLA RENDITA NEL RIUSO DEL PATRIMONIO ESISTENTE

*di Paolo Berdini*

Il tema del blocco dell'espansione delle nostre città si scontra con il nodo irrisolto della legislazione in materia di rendita immobiliare. Dopo le molteplici sentenze della Corte Costituzionale che si sono avute a partire dal 1980, siamo, come noto, senza efficaci strumenti di controllo dei valori immobiliari e delle rendite. Senza porre mano a questo nodo strutturale il futuro del riuso urbano resterà forzatamente collocato in un lontano futuro.

A questo ritardo si è aggiunto anche il trionfo della deregulation. Nel campo della strumentazione disciplinare la cancellazione delle regole urbanistiche è iniziata nel 1993 ed è oggi pressoché completata, e consente di rendere edificabili senza grandi sforzi terreni classificati ad uso agricolo che nella scala dei valori economici hanno gli indici più modesti. Il differenziale di rendita che viene incamerato dal proprietario o dal promotore edilizio e finanziario è enormemente più elevato di qualsiasi operazione produttiva.

Il meccanismo strutturale che sta distruggendo il paesaggio italiano è dunque quello che, utilizzando l'urbanistica contrattata e la deroga degli accordi di programma, rende facilmente edificabili terreni agricoli. Questi valgono 20-40 mila euro/ettaro: con le varianti ad hoc quegli stessi terreni decuplicano il proprio valore. Se dunque si cambia la destinazione d'uso di un terreno agricolo di 10 ettari il cui valore di mercato poteva aggirarsi su 300 mila euro, si raggiunge un valore di alcune decine di milioni. Nel caso degli interventi di riuso, invece, la base di partenza della rendita urbana non è bassa come nel caso precedente. Gli immobili inseriti all'interno del perimetro urbano, anche se degradati o destinati ad attività produttiva, hanno un valore maggiore e consentono guadagni infinitamente minori. Ancora più sfavorevole è la situazione di aree a bassa densità abitativa che per essere ammesse a trasformazione partono da valori ancora più elevati.

Torna dunque il nodo che sta soffocando l'Italia, e cioè la mancata soluzione in chiave di cultura liberale della questione della rendita parassitaria. Gli altri paesi europei hanno saputo compiere quell'indispensabile opera: soltanto nel nostro paese si continua a lucrare indisturbati sul mutamento di destinazione d'uso da zona agricola ad edificabile e questo rende difficile l'attivazione delle politiche di blocco del consumo di suolo.

E' a questa causa strutturale che si può far risalire il mancato funzionamento di norme pure esistenti nelle leggi regionali in materia urbanistica. Affermare anche solennemente, come fa ad esempio la Toscana, che prima di destinare ad edificazione nuovi suoli occorre quantificare le aree dismesse o in via di dismissione non può essere un reale deterrente rispetto alla convergenza tra interessi fondiari parassitari e l'inesistenza di strumenti di controllo delle trasformazioni urbane. E' dal 1993, con i primi provvedimenti varati dal Ministero dei Lavori Pubblici, che vige questa mancanza di regole: sono passati venti anni ed è doveroso tentare un bilancio di politiche che avevano assicurato di essere in grado di risolvere i problemi urbani.

In realtà, la privatizzazione delle trasformazioni urbane ha avuto tre conseguenze oggi evidenti a tutti e che in questa sede si possono soltanto accennare.

La prima è quella di aver messo in moto una fase di espansione e polverizzazione urbana ingiustificata sotto il profilo delle dinamiche demografiche e alimentata soltanto dalle convenienze di ristretti gruppi proprietari ed economici.

La seconda di aver portato al collasso le risorse delle amministrazioni comunali con ciò compromettendo lo stesso welfare urbano che si era consolidato nei decenni passati.

La terza di aver aggravato, pur nel quadro di una produzione edilizia molto elevata, il problema abitativo delle fasce più povere della popolazione.

Evitando di entrare nella questione della riforma legislativa complessiva di cui non si vedono le minime condizioni essendo l'urbanistica scomparsa da tempo dall'agenda politica e culturale del paese - a parte l'efficace battaglia condotta da tante associazioni ambientaliste e da tanti comitati di cittadini- si proverà ad indicare una strada da percorrere *a costituzione invariata*, e cioè operando sull'insieme delle leve della politica urbana che permetterebbero, se ben utilizzate, di invertire i processi fin qui affermatasi.

La prima questione, la più importante dal punto di vista del messaggio culturale che invierebbe all'intero paese, è quella del blocco della vendita del patrimonio immobiliare pubblico e la sua prevalente (nel senso che non è da escludersi qualche modesta alienazione di beni non indispensabili ai fini istituzionali) utilizzazione per avviare pratiche diffuse di riuso e rinnovo urbano. Appare infatti singolare che mentre si fa largo la convinzione che è venuto il momento di mutare rotta e orientare gli interventi sulle aree già edificate, sia proprio la mano pubblica a rinunciare a svolgere questo ruolo preminente con la giustificazione che *occorre fare cassa*. E' indubbio che il deficit dello Stato e dei comuni sia enorme, ma in un momento di crisi economica e sociale il patrimonio immobiliare pubblico deve diventare il volano per risolvere i problemi abitativi che il mercato privato non può risolvere e per sperimentare la costruzione di luoghi di lavoro e ricerca a favore di gruppi imprenditoriali giovanili. Utilizzare il patrimonio pubblico permetterebbe infatti di tagliare la rendita speculativa che non consente oggi ai giovani di poter affittare luoghi in cui sperimentare il proprio futuro.

La seconda questione è quella delle risorse finanziarie con cui lo Stato e le Regioni devono favorire il processo: oggi il bilancio del *piano città* statale è come noto pari a 2 miliardi di euro, mentre quello per la realizzazione delle grandi opere, spesso inutili, ha un costo attualizzato al settembre 2012 (secondo quanto documentato nel VII Rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo del Servizio Studi della Camera dei Deputati) di 375 miliardi di euro.

Occorre ribaltare questo rapporto ed investire prioritariamente nelle città. E' questo un passaggio obbligato: le città sono i luoghi pubblici per eccellenza e non c'è mai stata una fase storica della loro vita in cui chi deteneva il potere non investisse risorse economiche per migliorare la qualità degli spazi e la quantità delle dotazioni pubbliche o collettive.

Peraltro basta guardare fuori dal nostro recinto nazionale per vedere che tutte gli stati più ricchi investono grandi risorse economiche proprio per far ripartire l'economia. Indirizzare in modo mirato e produttivo risorse sul recupero urbano potrebbe avere importanti effetti sul potenziamento delle filiere di ricerca e di produzione che gravitano intorno alla questione urbana. Un altro modo per aiutare i giovani a trovare lavoro in un settore di media e lunga prospettiva.

La terza questione è infine l'uso della leva fiscale, che può rappresentare un valido strumento per rendere convenienti gli interventi di recupero e riuso urbano. In buona sostanza, è possibile pensare di rendere gli oneri pressoché nulli gli interventi di riuso urbano perché si collocano in un quadro di patrimonio collettivo infrastrutturale già esistente e aumentare invece gli oneri di urbanizzazione per tutti coloro che costruiscono su terreni destinati ad espansione o ad uso agricolo. Con tutta evidenza con tale provvedimento sarebbe garantito un maggiore equilibrio nelle convenienze all'investimento.

---

Sono soltanto tre esempi di politiche urbane unitariamente finalizzate a favorire gli interventi di riqualificazione urbana. Ad essi manca però una premessa indispensabile che se non affrontata in modo responsabile e con i tempi urgenti che richiede rischia di rendere inutile qualsiasi prospettiva di recupero. Mi riferisco alla questione delle trasformazioni ancora non attuate contenute all'interno dei piani urbanistici dei comuni italiani. Si tratta di quantità enormi di previsioni edificatorie che si sommerebbero alla gigantesca espansione urbanistica verificatasi nell'ultimo ventennio. Una questione così rilevante da essere stata sollevata da un economista come Giacomo Vaciago sulle colonne del *Sole 24 Ore* dello scorso anno, e resa evidente da una recente ricerca del Politecnico di Milano che nel caso di importanti città come Brescia e Bergamo stima rispettivamente nella misura di 107 mila e 135 mila gli alloggi invenduti al 2018 se si continuasse con le attuali politiche urbane. Brescia ha circa 200 mila abitanti e Bergamo 120 mila: i nuovi alloggi che resteranno invenduti hanno una dimensione addirittura superiore alle città esistenti. Il *libero mercato* tanto amato in questi anni ci sta preparando un futuro da incubo.

In buona sostanza, se in Lombardia e nell'intero paese venissero attuate tutte le previsioni edificatorie contenute in strumenti urbanistici nati in periodi di grande disponibilità di spesa pubblica e di assenza di alcun segnale della crisi economica che ci ha travolto negli ultimi 5 anni, non saremmo più in grado di recuperare alcuna logica di coerenza a organismi urbani troppo grandi per poter essere governati senza risorse per erogare gli indispensabili servizi urbani. Saremmo di fronte insomma al rischio di dover cancellare pezzi del welfare urbano con le conseguenze sociali facilmente immaginabili: ciò che è accaduto a Napoli il 30 gennaio 2013, quando il trasporto pubblico si è fermato per mancanza di combustibile, deve essere un monito su cui riflettere.

Aiutano in questo ambito alcune recenti sentenze giurisprudenziali che mettono la parola fine ad uno dei più grandi imbrogli dell'urbanistica contrattata del passato ventennio: quello dei cosiddetti *diritti edificatori*. La Corte di Cassazione ha più volte affermato che non esiste alcun diritto edificatorio nel nostro corpus legislativo e la facoltà di poter cancellare previsioni edificatorie insostenibili è in capo alle amministrazioni comunali. E' stata in sostanza autorevolmente spazzata via tutta la costruzione ideologica su cui si basava il piano regolatore di Roma e di molti altri comuni che hanno seguito il suo esempio: quegli strumenti urbanistici erano infatti basati sul concetto di diritto edificatorio intangibile e sul meccanismo della compensazione urbanistica. Oggi sappiamo che non è così ed allora esiste una quarta decisiva leva di politica urbana in mano allo Stato: quella di perseguire la cancellazione delle espansioni urbane contenute nei piani urbanistici comunali.

E a coloro che troveranno scandalosa o estremistica questa ricetta, c'è solo da ricordare un dato oggettivo. Il ventennio 1993 – 2003 della cancellazione dell'urbanistica ha portato al collasso i bilanci comunali. Roma ha 16 miliardi di debito a causa del *laissez faire* urbanistico; Torino grazie alle grandi opere come le Olimpiadi invernali del 2006 ne ha 3; Parma grazie alla disinvolta politica di urbanistica contrattata ha raggiunto 1 miliardo di deficit. Il governo presieduto da Mario Monti ha portato al fallimento il comune di Alessandria. Con tutta evidenza, tutte le grandi città italiane, ad iniziare dalle tre citate, sono oggettivamente fallite poiché hanno contratto debiti notevolmente superiori. Alessandria infatti (circa 100 mila abitanti) ha un deficit di 2 mila euro per abitante; Torino (circa 900 mila abitanti) ha un deficit di 3.400 euro per abitante; Parma (180 mila abitanti) ha un deficit pro capite di 5.500 euro; Roma infine (circa 2.700 mila abitanti) raggiunge il record di 6 mila euro.

Di fronte a queste cifre non si può continuare a chiudere gli occhi. Occorre invece avviare una sistematica opera di riqualificazione urbana; si devono ristabilire le regole, cancellando l'accordo di programma come strumento di governo delle città; si deve avviare una nuova fase di pianificazione urbanistica attenta al riuso del patrimonio esistente, tema di grande delicatezza disciplinare che non rientra in questo contributo; si deve ribaltare l'attuale logica fiscale che favorisce gli interventi di espansione; si deve costruire una organica politica nazionale per le città e si deve soprattutto utilizzare a fini collettivi, produttivi ed abitativi il patrimonio immobiliare pubblico.



---

## CAP. 14. IL PATRIMONIO CULTURALE DISMESSO: I CENTRI STORICI E GLI EDIFICI DI VALORE STORICO ARCHITETTONICO

di Francesca Geremia e Michele Zampilli

### 14.1. Il patrimonio culturale nel censimento di RiutilizziAmo l'Italia

Analizzando le numerose schede pervenute a seguito della campagna promossa dal WWF *RiutilizziAmo l'Italia* emergono diversi tipi di dismesso e, prendendo in considerazione prevalentemente le segnalazioni riguardanti gli immobili, appare evidente che lo sguardo dei cittadini si è soffermato specialmente su alcune categorie di manufatti: innanzitutto quelli più appariscenti, eclatanti e inutilmente ingombranti come i vari edifici dismessi del settore produttivo e di quello militare, alcuni non privi di pregio e valore culturale. L'attenzione si è rivolta anche sugli interrotti: cantieri lasciati non finiti tra i quali molte strutture pubbliche, fabbriche costruite e non utilizzate, alberghi realizzati e mai messi in funzione, e così via.

Naturalmente non tutti gli edifici segnalati sono meritevoli di salvaguardia e, parallelamente ad azioni nella direzione del riuso sarà necessario promuovere attività di demolizione e rinaturalizzazione del territorio. Sarà opportuno operare una selezione che non abbia come obiettivo soltanto *la quantità* di volumi da recuperare ma anche *la qualità* dell'occupazione di suolo per riscoprire quella che è la risorsa primaria del nostro territorio: la bellezza del paesaggio.

Una certa quantità di schede (il 10% circa) riguarda il dismesso storico, il cosiddetto *patrimonio culturale* e cioè edifici urbani e rurali, complessi monumentali, insediamenti di antica formazione, siti archeologici. Prevalentemente costruzioni anteriori al XX secolo, ma non mancano segnalazioni circa archeologie industriali, strutture produttive, colonie marine o edifici pubblici o privati realizzati nel corso del secolo passato e giudicati meritevoli di un loro recupero.

Alcuni esempi sono di grande rilevanza architettonica e urbanistica e da tempo oggetto di attenzione da parte dell'opinione pubblica che ne richiede un adeguato recupero. A Roma: l'Arsenale Pontificio presso Porta Portese, il Casale degli Strozzi sotto Monte Mario (Fig. 1), il Forte di Bravetta, gli ex edifici ATAC di Piazza Bainsizza e di Centocelle, l'Accademia della Scherma di Luigi Moretti attualmente in totale abbandono (Fig. 2). A Milano: l'ex Convitto del Parco Trotter; a Firenze: l'ex convento di Santa Maria Novella, oggi scuola militare in via di trasferimento, il Cimitero della Misericordia detto anche dei Pinti, la ex Manifattura Tabacchi.

Altre strutture abbandonate si trovano in prossimità del centro cittadino: strutture come l'ex convento di San Francesco a Montepulciano, il Castello di Schisò a Giardini Naxos, l'ex Palazzo Ducale (Caserma Tofano) a Nocera Inferiore, le fattorie Visconti e villa Dolci a Somma Lombarda e la villa Mezzanotte in contrada Santa Filomena a Chieti Scalo potrebbero agevolmente e utilmente avere una funzione pubblica o di rappresentanza civica.

Così come villa Ebe anche nota come Castello di Pizzofalcone a Napoli, il Castello di Mirto Crosia in Calabria, il casino Dragone a Matera e molti altri edifici segnalati.



*Fig. 1. Casale Strozzi a Roma, un edificio di proprietà pubblica del XV secolo parzialmente restaurato e ora abbandonato.*



*Fig. 2. L'Accademia della Scherma di Luigi Moretti al Foro Italo di Roma, abbandonata dopo un uso improprio per decenni, meriterebbe un restauro filologico consono con l'importanza dell'opera.*

---

Tra i quali si notano alcuni esempi di archeologia industriale: lo straordinario scheletro della Fornace Penna nel Comune di Scicli (Fig. 3), le Officine Caproni di Predappio, la Fornace di Chiusi Scalo a due passi dal centro urbano, la vecchia Corderia di Viserba nel Comune di Rimini, i capannoni dell'ex ITIS di Piazza Armerina, l'ex Gasometro di Trieste.

Molte segnalazioni riguardano le colonie marine (i complessi delle ex Colonia Bolognese e Murri a Rimini, tra gli altri) e le caserme militari dismesse.

Non è stato segnalato ma merita una menzione l'ex Antiquarium comunale di Roma nel Parco del Celio di fronte al Palatino ed al Colosseo. Costruito nel 1890 come magazzino archeologico, è chiuso a causa delle lesioni subite durante la costruzione della metropolitana. Tuttora in stato di deplorabile abbandono, è in attesa di un restauro e di una funzione confacenti al luogo in cui sorge (Fig. 4).

In molti casi i cittadini propongono un riuso per funzioni pubbliche legate ai bisogni primari ma emergono anche proposte innovative dove le parole chiave sono aggregazione/creatività/innovazione sociale/partecipazione; non mancano infine le ipotesi di restauro e recupero fine a se stesso, per conservare testimonianze del passato.

Va osservato che quello che viene fuori è un ritratto molto positivo e propositivo di un pezzetto d'Italia, cioè di quei cittadini che hanno accolto l'appello del WWF per segnalare il proprio disagio e proporre una idea nuova: emerge un grande bisogno di luoghi pubblici, di inclusione e condivisione, per la socialità e le attività creative e culturali evitando però nuove costruzioni e altro consumo di territorio.

E' ben chiaro, anche ai non addetti ai lavori, che il nostro patrimonio culturale deve essere recuperato perché sarebbe, allo stesso tempo, un formidabile motore di sviluppo economico ed una inesauribile fonte di sviluppo sociale e umano.

Si tratta di capire cosa significhi oggi recuperare un bene. Non sarà il semplice restauro o la messa in sicurezza, seppur azioni indispensabili, a garantirne a lungo la conservazione del valore. Occorre individuare funzioni compatibili, poco invasive e sostenibili nel tempo sia dal punto di vista economico che gestionale.

Su questo versante non si può delegare tutto alle istituzioni pubbliche, carenti di risorse e spesso inadeguate per iniziative innovative. Un contributo importante lo può offrire l'impegno (anche operativo) dei cittadini e la ricerca di efficienti forme di collaborazione pubblico-privato.



*Fig. 3. L'imponente e drammatico scheletro della Fornace Penna nel Comune di Scicli (fonte: [www.voxhumana.blogspot.com](http://www.voxhumana.blogspot.com)).*



*Fig. 4. L'ex Antiquarium comunale di Roma a due passi dal Colosseo e dal Palatino, abbandonato dal 1939.*

---

Si possono qui ricordare le *adozioni* del FAI e gli accordi per il restauro e la valorizzazione di siti e monumenti quali l'area archeologica del Teatro di Marcello ed il Colosseo a Roma. Ma sono numerose anche iniziative *dal basso* come il mantenimento in funzione da parte dell'associazione "Insieme per l'Aniene" del Casale della Cervelletta di proprietà del Comune di Roma. O le tante *buone pratiche* promosse dalla Regione Puglia per il riuso e la rigenerazione di manufatti industriali, borghi rurali, centri storici<sup>1</sup>.

Iniziative di questo genere sono diffuse sul tutto il territorio nazionale e sono sempre più numerosi i cittadini, riuniti anche in piccoli gruppi locali, che si fanno carico di impegnare tempo e risorse per riscattare aree e immobili dal degrado e dall'abbandono.

#### **14.2. I centri storici abbandonati: stato della questione ed esperienze di recupero**

Nelle schede WWF sono scarse le segnalazioni che riguardino i piccoli centri storici nel loro insieme, quando invece i dati (statisticamente non completi ma attendibili) indicano in almeno 6000 i centri storici nel nostro paese abbandonati o in via di abbandono, da nord a sud indifferentemente.

Alcuni, come il borgo di Craco in Basilicata (Fig. 5), sono il paradigma della bellezza perduta dei borghi collinari e montani del nostro paese; come moltissimi altri in Italia è stato abbandonato negli anni Cinquanta per franosità. Di struggente bellezza, le sue case ed i palazzi, seppur spogliati da saccheggi ed atti vandalici, raccontano una storia antica. E' stato il set di numerosi film meriterebbe un restauro (non un recupero ormai impossibile) come museo di se stesso e di una cultura contadina dimenticata. Altrettanto interessanti Celleno, Chia e Vejano nel Lazio (Fig. 6) , Laino Castello in Calabria, Roscigno in Campania, e molti altri.

Nonostante questo fenomeno così diffuso non abbia attratto l'attenzione dei *segnalatori*, forse maggiormente colpiti da quanto accade più da vicino, il tema del recupero e del riuso del patrimonio costituito da borghi e centri storici è centrale se si intende invertire l'attuale tendenza, in atto da diversi decenni, che vede un consumo sempre più crescente del nostro territorio e si porrebbe come concreta alternativa alla nuova edificazione ed ulteriore cementificazione.

In Italia il 70% dei comuni ha meno di 5000 abitanti e vi abita soltanto il 17,2% della popolazione<sup>2</sup>. Questo dato non è sufficiente a delineare l'ulteriore frammentarietà che esiste all'interno dei comuni in molteplici piccoli centri storici i quali con una densità residenziale bassissima rispetto alla media nazionale controllano, amministrano, presidiano una ampia parte del territorio italiano.

E' una ricchezza che non si può trascurare considerando anche che il 24% dei piccoli comuni ricade in aree naturali protette: parchi, riserve naturali, aree marine, biotopi, monumenti naturali e si prestano dunque ad una spontanea vocazione turistica e, di riflesso, ad una fruizione più integrata del territorio circostante.

---

<sup>1</sup> Cfr. il convegno dal titolo: *Dismissioni & riuso in Puglia. Problemi, buone pratiche, buone idee* organizzato da WWF Italia e la Regione Puglia/Assessorato alla qualità del Territorio il 21 marzo 2013 presso la Camera di Commercio i Bari.

<sup>2</sup> Secondo i dati sulla popolazione residente al 31.12.2009 (Istat 2010). <http://www.comuniverso.it>



*Fig. 5. Craco in Basilicata, paradigma della bellezza perduta dei borghi collinari e montani del nostro paese.*



*Fig. 6. Vejano nella Tuscia viterbese, abbandonato negli anni Cinquanta: ora i suoi vecchi abitanti vorrebbero ricostruirlo.*

---

In particolare nelle aree interne del Paese, dove si trovano circa il 96% di questi comuni, ragione questa della loro fragilità e della necessità di investimento non solo economico<sup>3</sup>.

Le prospettive di riuso dei centri storici minori possono essere varie e perseguire diversi orientamenti: essere indirizzate alla ridensificazione urbana di centri più prossimi alle città, ovvero volte alla creazione di reti fra piccoli centri storici appartenenti ad aree territorialmente periferiche ma omogenee per vocazioni culturali, esigenze e opportunità di sviluppo.

Esempi concreti già messi in atto non mancano e si suddividono sostanzialmente in alcune categorie tipologiche di intervento<sup>4</sup>.

La prima in quanto a risultati raggiunti è quella destinata a *finalità turistiche*: questa categoria annovera il maggior numero di iniziative sviluppate in Italia (e qui per la prima volta sperimentate), legate alla realizzazione dei cosiddetti *alberghi diffusi* cioè strutture ricettive *orizzontali* nelle quali l'ospitalità è effettivamente distribuita all'interno del tessuto edilizio storico sfruttando la possibilità di acquisire singole proprietà sparse.

Una formula che si è sviluppata sul finire degli anni '80, cui ha dato avvio l'esperienza condotta a Comeglians successivamente al terremoto in Friuli<sup>5</sup> del 1976 come risposta alla necessità di ricostruire, evitare il crescente spopolamento e sostenere l'economia locale.

Contestualmente, la ricostruzione del centro storico di Colletta di Castelbianco, colpito da un violento terremoto nel 1887 e di conseguenza abbandonato, ha coinvolto un gruppo d'imprenditori e l'architetto Giancarlo De Carlo che hanno dato il via, nel 1980, ad un piano di recupero di tutti i volumi esistenti nel rigoroso rispetto dei materiali originali e dei caratteri architettonici ed al tempo stesso dotando il villaggio delle più sofisticate infrastrutture tecnologiche realizzando il primo borgo *telematico* d'Italia.

Una delle esperienze più riuscite è quella realizzata dall'imprenditore Daniel Kihlgren che nel 2004 decise di recuperare e valorizzare il centro storico di Santo Stefano di Sessanio; il progetto, attuato dall'Arch. Lelio Oriano Di Zio, è estremamente raffinato: diverse unità immobiliari disabitate sono state acquisite e restaurate conservando non solo gli elementi architettonici ma anche il carattere proprio della tradizione e dell'identità locale quasi enfatizzando i segni lasciati dal prolungato uso.

Il progetto ha previsto un accordo con le istituzioni per garantire che gli interventi operati nel centro storico venissero condotti in sintonia con quelli già realizzati e per salvaguardare il contesto naturalistico che lo circonda. Il successo dell'operazione è stato tale da invogliare l'imprenditore ad investire su un luogo mitico del patrimonio culturale italiano: i Sassi di Matera. Sfida tanto

---

<sup>3</sup> Le Aree Interne, proposte dal documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", come una delle tre opzioni strategiche d'intervento per la programmazione 2014-2020, sono al centro di una serie di eventi di un approfondimento e confronto sul tema, organizzati nell'ambito del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013, materiale e documentazione è disponibile sul sito: <http://www.dps.tesoro.it>.

<sup>4</sup> Si veda a tal riguardo Michele Esposto: "Per una classificazione tipologica e funzionale dei borghi italiani" intervento al convegno *Borghi & CentriStorici*, evento organizzato da *MADExpo* in collaborazione con *Borghi S.r.l.*, 18 Ottobre 2012. Gli atti sono pubblicati in: <http://www.iborghisrl.it>

<sup>5</sup> E' interessante sottolineare come in quella stessa occasione la volontà di ripristinare i luoghi da parte dei cittadini si manifestò anche nella nota ricostruzione del centro storico di Venzone restituito ai suoi abitanti "come era e dove era".

interessante quanto complessa, qui ha dato vita ad un altro albergo diffuso denominato “Le grotte di Civita” ove l’ospitalità si svolge all’interno delle tipiche grotte restaurate e rese confortevoli ma mantenute, anche in questo caso, assolutamente fedeli a come erano in origine. Ora l’attenzione di Kihlgren è rivolta ad alcuni piccoli borghi fantasma in Abruzzo ed in Molise, quali Rocchetta al Volturmo (nel Parco Nazionale d’Abruzzo) (Fig. 7), Montebello sul Sangro, Frattura Vecchia, e poi: Martese, Serra e Rocca Calascio tutti inseriti nel Parco Nazionale del Gran Sasso – Monti della Laga.

Questi sono soltanto i casi più emblematici che hanno in qualche modo rappresentato un modello al quale hanno fatto seguito numerosi casi analoghi – l’albergo diffuso è ora previsto da 16 regioni italiane - ormai tanto affermati da aver dato vita ad una Associazione Nazionale degli Alberghi Diffusi (ADI) impegnata a farli conoscere, a valorizzarli e a garantire il rispetto del modello che è alla base della loro originalità e del loro successo<sup>6</sup>.

Il successo di questi progetti passa attraverso la promozione di attività culturali, la riscoperta dei mestieri tradizionali e dei prodotti ad essi collegati alle qualità territoriali e locali, poco globali, uniche.

Nella seconda categoria rientrano alcune esperienze illuminate legate alla *produzione*: sono iniziative animate dalla volontà di valorizzare borghi e contesti storici di particolare valenza per la localizzazione di attività manifatturiere, formative o di ricerca e innovazione, favorendo lo *start-up* di progetti. I casi più noti sono:

- Il progetto di valorizzazione del Borgo di Solomeo portato avanti dall’imprenditore Brunello Cucinelli, che ha coniugato valorizzazione e recupero del costruito, programma di ricettività e ospitalità e valorizzazione produttiva incentrata sulla produzione di cashmere dell’Azienda; l’obiettivo perseguito è stato quello di garantire il giusto profitto aziendale senza arrecare danno al contesto, ma anzi reinvestendo per la crescita complessiva della collettività e restituendo al borgo bellezza e dignità delle funzioni.
- Un’opera complessa durata circa sei anni e voluta da un gruppo di imprenditori locali tra i quali la stilista Alberta Ferretti con la collaborazione del Comune e dell’Ente Regione Emilia Romagna, è stata il recupero del Castello di Montegridolfo (Fig. 9); inaugurato nel 1994 offre ricettività ed ospita eventi legati al mondo della moda all’interno dell’originaria cinta muraria, l’opera di restauro è stata condotta con una scrupolosità e finezza pressoché filologiche, per i grandi interventi strutturali come per i particolari architettonici e di arredo, una cura estrema.
- L’iniziativa “Il Pischello” - centro di progettazione avanzata, ricerca applicata e produzione - collocato nel cuore dell’Umbria sulle sponde del lago Trasimeno, realizzato all’interno di una ampia tenuta agricola che oltre alla stupenda villa padronale, include edifici produttivi, case contadine, una scuola, la chiesa e la canonica. Abbandonata dagli anni ’50 del secolo scorso è stata restaurata con l’obiettivo principale di realizzare un contesto che favorisca creatività ed innovazione a sostegno delle risorse territoriali e offrendo occupazione.

Questi interventi nascono dalla convinzione che *dentro alla bellezza* si lavori meglio e si sviluppi produttività e qualità di vita.

---

<sup>6</sup> L’ADI ed il Touring Club hanno nel 2011 pubblicato una guida agli Alberghi Diffusi - circa 50 quelli recensiti - mettendo assieme la descrizione delle strutture con quella dei luoghi in cui sono inserite.



*Fig. 7. Rocchetta al Volturno nel Parco dell'Abruzzo per la straordinaria qualità del costruito storico e del paesaggio circostante può tornare a rivivere.*



*Fig. 8. Provvidenti nel Molise, ha vissuto un ritorno d'interesse come Borgo della Musica.*

Una terza categoria include quelle iniziative che intendono favorire, all'interno dei borghi e dei piccoli comuni, lo sviluppo di *attività legate alle arti, alla cultura* e all'intrattenimento, volte al riutilizzo del patrimonio abitativo per sperimentazioni artistiche, produzioni artigianali e culturali, attività formative. In aggiunta alle esperienze già in essere, quali quelle realizzate a Provvidenti (Fig. 8), ad Aliano e nella borgata Paralup, due interessanti declinazioni di valorizzazione culturale dei borghi sono i progetti "Borghi ad Arte" e "Borghi Creativi" (Legambiente, Federculture, Borghi Srl) che si pongono come obiettivo la rivitalizzazione culturale dei centri storici attraverso l'attivazione di scambi tra le comunità locali, artisti e produttori di arte.

Nell'ultima categoria si inseriscono interventi di recupero a *scopi sociali*. In questi casi il progetto di valorizzazione fa leva su un ancor più ampio coinvolgimento degli abitanti che si esplica nella possibilità di partecipare alle attività proposte in relazione alle esigenze specifiche e alla volontà di contribuire alla crescita della comunità. Tra questi si collocano il progetto "Riace Città Futura", l'iniziativa "Borgo Solidale Valdivettrica" ed i progetti destinati al benessere o all'accoglienza della terza età o ancora all'*housing* sociale.

Tuttavia le iniziative sviluppate hanno evidenziato che il semplice recupero del patrimonio edilizio non è sufficiente se slegato dai piani economici di sviluppo, se scollegato dal resto delle risorse di richiamo. Occorre quindi potenziare attività sinergiche da elaborare trasversalmente perché siano garantiti effettivi processi di rivitalizzazione che trovino il necessario completamento nella gestione delle attività e delle iniziative, nell'erogazione di servizi, nella manutenzione degli edifici e delle aree (che andranno tutelate per assicurare che non cessi la loro attrattiva), nell'animazione del contesto sociale e culturale.

Bisogna realizzare delle reti, anche fisiche, tra le realtà interessate: ad esempio percorsi naturalistici o ciclabili che mettano in relazione piccoli centri storici sufficientemente vicini consentendo di usufruire e godere del territorio circostante.

Le ricadute in termini occupazionali e imprenditoriali, come è facile intuire, non mancano se le iniziative sono correttamente realizzate e gestite.

Si può sostenere che la qualità paga. Ad esempio, gli effetti positivi dell'assegnazione da parte del Touring Club della Bandiera Arancione, cioè il marchio di qualità turistico ambientale per le piccole località (sotto i 15.000 abitanti) dell'entroterra (senza tratti costieri marini), lo testimoniano. Aumento della popolazione residente (spesso straniera) ed incremento della consistenza ricettiva, sono dati che accomunano i comuni che detengono il marchio<sup>7</sup>.

### **14.3. Criteri per il recupero**

Tanto per gli edifici che per i centri storici, affinché il loro recupero possa avere successo e garanzia di durata nel tempo occorre agire sui diversi fattori che ne hanno causato il degrado e l'abbandono. Ed occorrerà un grande sforzo di fantasia per inventare nuove funzioni compatibili, nuove categorie di utenti e nuove figure imprenditoriali disposte a rischiare risorse non venendo meno all'impegno della tutela e della valorizzazione di un patrimonio di interesse pubblico.

---

<sup>7</sup> Fonte: Osservatorio Touring sui piccoli Comuni dell'entroterra 2010; Istat, Report di avanzamento compilato dai Comuni Bandiera arancione

---

La destinazione ad albergo diffuso per i piccoli centri storici è certamente congeniale ad un riuso *soft* affidando il buon esito a modalità d'intervento e funzioni compatibili con il tessuto minuto che costituisce il grosso della loro consistenza edilizia.

L'uso di materiali e di tecniche profondamente radicati nella cultura costruttiva locale, e il riuso senza traumi dei tipi edilizi unifamiliari originari, se da un lato assicurano la conservazione della qualità urbana e dei caratteri identitari del luogo, dall'altro sono il motivo di attrazione per i futuri utenti. Soddisfazione culturale e soddisfazione economica possono convivere felicemente. Si veda, ad esempio, l'esperienza della ricostruzione del Borgo di Postignano in Umbria (Fig. 10).

L'albergo diffuso o qualsiasi altra funzione specialistica, comprese a maggior ragione le case per vacanze, non devono necessariamente interessare l'intero borgo, anzi si dovrà favorire la permanenza dei vecchi abitanti ed il mantenimento di attività tradizionali legate al territorio con l'innesto di nuove volte ad attrarre forze produttive giovani. Ciò eviterebbe il rischio di *gentrificazione*<sup>8</sup>, fenomeno in atto in molti piccoli borghi che se da un lato è un indubbio vantaggio per la conservazione della loro consistenza materiale, dall'altro è la causa della perdita della loro *autenticità*, peraltro caratteristica peculiare della loro attrattiva.

In questo un ruolo importante lo giocheranno le comunità locali che devono favorire l'apporto di risorse dall'esterno per migliorare innanzi tutto la qualità della vita dei propri residenti, quando ve ne sono, e di quelli futuri.

Tutto ruota intorno ai termini *qualità e bellezza*, i veri attrattori dei piccoli centri storici.

Le comunità locali dovrebbero attrezzarsi a redigere delle *carte della qualità*<sup>9</sup> nelle quali, considerato il valore storico, estetico, ambientale o antropologico dell'abitato, si impegnano a promuovere tutte le azioni che ne favoriscano la conservazione ed uno *sviluppo etico*. Le *carte* potrebbero contenere indicazioni per: la promozione della conoscenza dei caratteri architettonici, ambientali, storici e antropologici; sostenere tutte le iniziative volte alla loro conservazione ed al recupero; rimuovere tutti i detrattori della qualità architettonica e ambientale presenti all'interno ed all'esterno; tutelare gli ambiti circostanti l'edificato favorendo la conservazione ed il ripristino delle coltivazioni tipiche del territorio; impedire la nuova attività edificatoria all'esterno se non strettamente connessa con l'uso agricolo del territorio e nel rispetto dei caratteri dell'edilizia rurale tradizionale.

Un'altra parola d'ordine è *sostenibilità*. Occorre puntare ad uno sviluppo sostenibile e rivitalizzare i centri storici per ridurre le nuove espansioni che consumano territorio e sono causa di disastri ambientali. Ma contemporaneamente il loro uso dovrà essere sostenibile per non alterare l'equilibrio già precario del costruito storico. Nella metodologia del recupero si dovrà ridurre al minimo l'utilizzo delle risorse privilegiando materiali locali e poco costosi, puntando sulla sperimentazione di tecniche innovative derivate da quelle tradizionali.

---

<sup>8</sup> Termine che indica un fenomeno già messo in luce negli anni Sessanta dalla sociologa inglese Ruth Glass che significa la modificazione socio-culturale causata dall'acquisto di immobili da parte di persone facoltose in comunità più povere che determina l'espulsione dei vecchi abitanti verso quartieri più marginali o l'emigrazione forzata verso centri urbani maggiori.

<sup>9</sup> Vedi le diverse Carte della Qualità redatte dall'architetto Lelio Oriano Di Zio per Santo Stefano di Sessanio, Salemi e Poggio Reale.



*Fig. 9. Il Castello di Montegradolfo in Emilia Romagna ha ritrovato nell'ospitalità diffusa una funzione coerente con il carattere del costruito storico.*



*Fig. 10. Il Borgo di Postignano in Umbria "archetipo dei borghi collinari italiani" è stato integralmente ricostruito dopo l'abbandono ed i crolli provocati dal terremoto del 1997.*

---

I modelli di comportamento vanno ricercati in quelle esperienze sviluppate in Italia ed in Europa a partire dal secondo dopo-guerra dello scorso secolo: dal recupero di grandi e medi centri storici (Bologna, Como, ecc.), alle ricostruzioni post-sismiche e post-belliche (Venzone, Mostar, Varsavia, Dresda, ecc.), fino alle più recenti esperienze di rivitalizzazione dei borghi in via d'abbandono di cui abbiamo già fatto menzione. Operazioni cui si accompagnano studi e ricerche sul costruito storico, sulle sue qualità meccaniche e fisiche e sui criteri di prevenzione sismica adottati dalla cultura edilizia locale, grazie ad una pratica plurisecolare in convivenza con i disastri naturali. Studi e ricerche che sono confluiti nei manuali del recupero (Roma, Palermo, Città di Castello, Regione Sardegna, ecc.) e nei codici di pratica (Castelvetro sul Calore, Ortigia, Sassi di Matera, Regione Marche, ecc.) favorendo la messa a punto di un metodo d'intervento che cerchi di coniugare la necessità di migliorare le condizioni di abitabilità e di sicurezza delle case, con la volontà di conservare i caratteri architettonici e materiali dell'edilizia tradizionale.

Questi studi non sono rivolti solo agli addetti ai lavori ma si rendono comprensibili anche ad un pubblico più vasto, contribuendo a creare effetti di fidelizzazione ed emulazione positivi per la conservazione del patrimonio edilizio esistente. Il fatto stesso che un elemento architettonico o costruttivo, noto ma considerato fino a quel momento di nessun valore, sia stato giudicato meritevole di essere studiato e rappresentato ne fa mutare il livello di attenzione e lo rende più attraente e più pregiato.

Lo testimoniano le reazioni suscitate negli abitanti di alcuni centri storici italiani nel riscontrare l'interesse di ricercatori e studiosi per le loro *povere* case e nel vedere pubblicati in bellissimi manuali i disegni degli elementi costruttivi e di finitura. Se inizialmente per loro erano da sostituire e rimodernare perché sinonimo di povertà e arretratezza, subito dopo la loro pubblicazione divenivano oggetto di attenzione e di mantenimento se non per il valore culturale, almeno per quello meramente economico.

Sul tema dei *ritorni d'interesse* da parte degli abitanti per le loro *povere case*, merita un cenno anche la lunga serie di esperienze didattiche sul campo ed i laboratori sperimentali (resta ancora mitico il laboratorio di quartiere diretto nel 1979 da Renzo Piano nel centro storico di Otranto<sup>10</sup>) condotti da molte università italiane tra cui Roma Tre (nella Tuscia Romana, in Abruzzo, in Puglia) e da varie associazioni una delle quali, "Case di Terra" di Casalinocontrada in Abruzzo, porta avanti un'importante lavoro di riscoperta di un modo di costruire antico come quello in terra cruda che si ritrova in molte regioni italiane: dalla Sardegna, all'Abruzzo, dalle Marche all'astigiano ed al basso Piemonte.

Certamente uno dei più rilevanti problemi dei centri storici è quello della frammentazione della proprietà ed il frazionamento delle unità edilizie originarie che non favorisce una residenza stabile e spesso è stato motivo di disaffezione e allontanamento di quegli abitanti proprietari più disponibili ad investire risorse economiche per la conservazione dei beni.

L'accorpamento delle unità edilizie nei centri storici offre la possibilità concreta di riqualificare settori urbani degradati ed attrarre nuovi residenti. La facoltà per un proprietario di acquistare le

---

<sup>10</sup> Cfr. R. Piano, M. Arduino, M. Fazio, *Antico è bello, il recupero della città*, Editori Laterza, Bari 1980

case adiacenti fatiscenti o abbandonate per realizzare edifici più grandi e decorosi è un provvedimento già previsto in molti statuti medioevali e rinascimentali<sup>11</sup>.

Naturalmente oggi non sarebbe possibile, come è avvenuto in passato, stravolgere il tessuto di edilizia seriale per realizzare edifici unitari di maggiori dimensioni. Vi si oppone una diversa concezione della conservazione delle tracce della storia. Tuttavia, mirate rifusioni che non annullino le stratificazioni succedutesi nel tempo ma che in qualche modo aderiscano al processo di sviluppo tipologico dell'edilizia residenziale di base, possono offrire residenze adeguate alle esigenze contemporanee e la garanzia di una buona manutenzione futura.

---

<sup>11</sup> Si veda ad esempio la bolla di papa Sisto IV del 1480 che consente di ampliarsi a danno dei vicini *ad decorum civitatis* (Cfr. E. Guidoni *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Editori Laterza, Bari 1989, pag. 223) favorendo il rinnovo urbano di Roma dopo secoli di abbandono. Anche nel Regno di Napoli, grazie prima ai provvedimenti federiciani e poi alle norme urbanistiche dei secoli XV e XVI, tanto nelle grandi città come Napoli e Palermo, quanto nei piccoli centri (Bisceglie, ecc.) si è fatto ricorso ad un istituto simile per mantenere ed ampliare la proprietà fondiaria e favorire la formazione di grandi palazzi nobiliari

---

## **CAP. 15. DAL RIUSO DEL SUOLO A NUOVI PARADIGMI PER LA RIQUALIFICAZIONE URBANA: CICLI INTEGRATI, INFRASTRUTTURE, EFFICIENZA TERRITORIALE**

*di Simone Ombuen*

### **15.1. Introduzione**

Gli indirizzi assunti dalla stagione della riqualificazione urbana avviatasi agli inizi degli anni '90 dello scorso secolo, iscritti in una logica di sviluppo urbano nella quale la componente della valorizzazione fondiaria aveva un ruolo determinante, hanno portato per lo più alla realizzazione di interventi caratterizzati da rilevanti quantità di residenziale, oltre che a spazi commerciali e a quote di servizi pubblici di quartiere<sup>1</sup>. Per circa un quindicennio la domanda abitativa, in crescita sia per rilevanti flussi di immigrazione che per l'aumento del numero di famiglie derivante dalla riduzione della loro dimensione media, ha rappresentato la principale voce di domanda nella trasformazione urbana.

Trainati da tale consistente domanda, la più robusta verificatasi in Italia dal boom economico degli anni '60, e da un significativo incremento della disponibilità di risorse finanziarie derivante dal calo dei tassi d'interesse, gli operatori finanziari hanno potuto concentrare sul settore immobiliare una massa di risorse senza precedenti nella storia repubblicana. In particolare con il calo dei tassi realizzatosi con l'ingresso nell'Euro, e l'incremento della dimensione di finanziamento a parità di rata, si è venuta a generare una abnorme lievitazione dei prezzi. L'assenza di una domanda strutturata e la preferenza degli operatori immobiliari per mercati e tipologie di prodotto immobiliare di tipo generico ha impedito una selezione degli impieghi verso funzioni ad elevato valore aggiunto. Sono state così finanziate per lo più realizzazioni sostanzialmente edilizie: case, capannoni e centri commerciali<sup>2</sup>; altri tipi di impiego, per la realizzazione di quegli interventi (aziende, servizi alle imprese, università e centri di ricerca, welfare evoluto, infrastrutture urbane e territoriali) che costituiscono i punti di forza della competitività delle città europee, sono rimasti invece complessivamente modesti, ed in certe aree del Paese addirittura assenti.

---

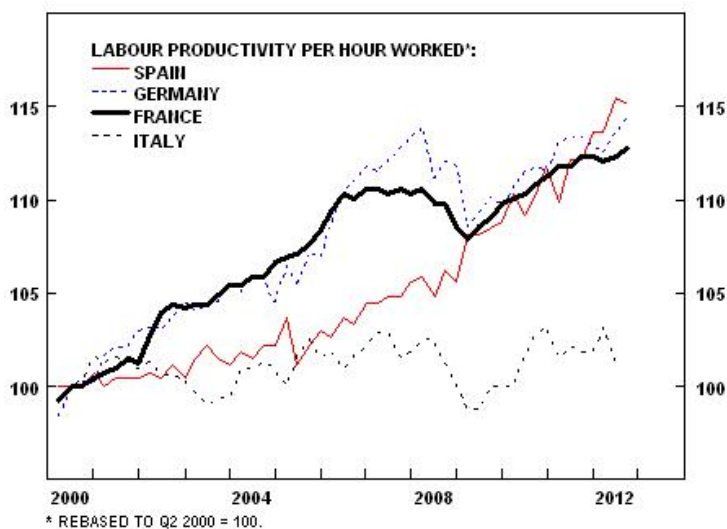
<sup>1</sup> Fa eccezione il caso milanese, qui descritto nel contributo di M.C. Treu, nel quale la politica di re insediamento dei poli universitari ha avuto una rilevante importanza.

<sup>2</sup> Con il caso eclatante degli interventi realizzati ai sensi della L. 383 del 2001 (la c.d. Tremonti bis), che ha defiscalizzato al 50% gli utili reinvestiti, agevolando la trasformazione degli utili delle aziende in proprietà immobiliari detassate. Le aziende, avvezze a vedersi finanziate dal sistema bancario solo a fronte del possesso di proprietà immobiliari, hanno così avviato una ricapitalizzazione in immobili per lo più non funzionali allo svolgimento di attività, ma esclusivamente per cogliere l'opportunità del regime fiscale estremamente favorevole. Si è così prodotta una quantità eccezionale di patrimonio immobiliare eccedentario le reali esigenze operative, che oggi è praticamente impossibile cedere, che pesa come un costoso immobilizzo nella composizione del capitale delle aziende e che le costringe a pagare cifre oggi insostenibili di IMU, stante la crisi economica generalizzata. Il tutto, naturalmente, con un impressionante consumo di suolo naturale e devastanti conseguenze urbanistiche.

Cfr. in merito al link <http://pagni.blogautore.repubblica.it/2010/02/11/la-grande-bolla-del-capannone/> o anche al link <http://altoadige.gelocal.it/cronaca/2012/08/29/news/stangata-imu-sui-capannoni-vuoti-1.5606260>

Gli effetti della spinta congiunta di rendita urbana e finanza per la c.d. *creazione di valore* ci consegna oggi un sistema insediativo che vede al contempo una sovrabbondanza di patrimonio edilizio banale e mal distribuito sul territorio e una grave carenza di dotazione infrastrutturale e di servizi a persone, famiglie e aziende. La pur rilevante ricchezza privata esistente è oggi in gran parte *incagliata* in patrimonio immobiliare che non riesce a trovare collocazione, reso vieppiù oneroso dall'incremento dell'imposizione fiscale sul patrimonio edilizio prodottasi con l'introduzione dell'IMU, e difficilmente commerciabile a causa della grave crisi del mercato immobiliare e della rischiosità elevata e crescente degli impieghi di credito fondiario<sup>3</sup>. Questo irrigidimento del mercato immobiliare si presenta come un grave ostacolo, forse il principale, al riorientamento delle risorse verso quel nuovo ciclo di investimenti che serve per riavviare la vitalità economica e riposizionare il Paese nel nuovo scenario globale.

Per la componente relativa agli assetti territoriali, i fenomeni sopra descritti sono fra le cause determinanti della perdita di produttività complessiva che il Paese ha subito negli ultimi quindici anni. Anziché mettere in campo un processo di convergenza con la produttività del lavoro degli altri Paesi europei, che hanno da molto tempo sistemi di governo delle trasformazioni territoriali più avanzati dei nostri, l'Italia ha navigato in una deriva che l'ha portata ad una divergenza oggi grave (vedi grafico), e che chiede di operare un brusco scarto, pena la definitiva marginalizzazione dalla scena europea e globale.



© BCA Research 2012

L'economia delle città e dei territori è sempre stata una componente importante delle dinamiche economiche italiane; pur con tutti i limiti e le criticità che portò con sé (anzitutto la diffusione insediativa), fu il processo di diffusione produttiva avviatosi nei primi anni '70 con la formazione dei distretti industriali e delle forme di organizzazione orizzontale e cooperativa dell'economia a costituire il motore principale di produzione di ricchezza che portò economisti di tutto il Mondo a studiarci e che costituisce ancor oggi una delle componenti principali delle nostre residue capacità competitive nel settore industriale a livello globale. D'altra parte è proprio l'aspetto della organizzazione territoriale di tale modello di sviluppo quello nel quale oggi si esprimono le più violente contraddizioni: le più vistose condizioni di insostenibilità ecologico-ambientale ed insieme le origini di molti dei fattori ostativi e limitanti (anzitutto i costi dei trasporti dei fattori produttivi) che frenano la crescita della produttività del sistema-paese, sostanzialmente ferma da più di un decennio.

<sup>3</sup> Tale rischiosità, connessa anzitutto alla fragilità dei redditi disponibili, costringe secondo le regole di Basilea II ad operare accantonamenti proporzionali ai rischi assunti. E poiché la rischiosità degli impieghi nell'immobiliare è crescente (per Bankitalia a marzo 2013 risultavano a rischio insolvibilità oltre il 18% degli impieghi connessi al settore immobiliare) porta banche ed intermediari finanziari ad evitare ulteriori impieghi nell'immobiliare. Tale dinamica è altresì responsabile della mancata distribuzione al credito verso famiglie e imprese della grande liquidità concessa dalla BEI al sistema; le banche infatti la stanno essenzialmente utilizzando per ricoprirsi dall'accresciuto rischio, preferendo acquistare titoli di stato anziché finanziare l'economia reale.

La componente reale della rendita urbana, quella non necessariamente connessa alla speculazione finanziaria ma dovuta a fattori localizzativi, è data dalla capacità di incorporamento negli immobili della possibilità di accesso e di fruizione dei beni pubblici, latamente intesi: fisici, funzionali, relazionali, simbolici. Oggi, di fronte ad una sovrabbondante quantità di patrimonio edilizio privato, assai spesso poggiata su un'armatura urbana e territoriale fragile e squilibrata, scopriamo che la grave sottodotazione di infrastrutture e servizi delle città, e la loro calante qualità e vivibilità, sono tra le principali cause della caduta del valore degli immobili, della loro commerciabilità, in fin dei conti del blocco stesso del mercato.

Il sistema di governo del territorio, sia a livello nazionale che locale, non è stato in grado di produrre indirizzi di politiche urbane che mirassero ad offrire configurazioni funzionali ed insediative capaci di generare la propria autosostenibilità: ambientale, come economica e sociale. Non ci si deve poi stupire se le colonie di giovani italiani trasferitisi a Parigi o Londra, Berlino o Monaco, ed impiegati nei settori avanzati dei lavori creativi e dell'economia della conoscenza, siano ormai giunte a consistenze di varie decine di migliaia di persone ciascuna.

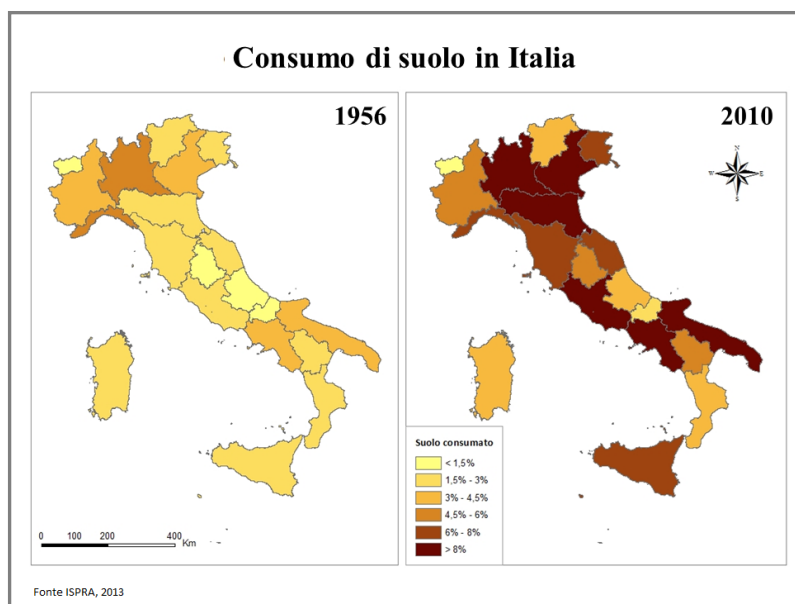
Eccessivo consumo di suolo e banalità dell'offerta insediativa sono così cause entrambi presenti nella drammatica crisi del settore edilizio italiano, che si sta ulteriormente avvitando in un andamento negativo che presenta crescenti criticità. Il grande lavoro che occorrerà sviluppare sulla struttura insediativa del Paese non potrà più appoggiarsi solo sulla pur preziosa operosità spontanea e sulla capacità di autorganizzazione tipicamente italiane, ma necessita di chiari orientamenti nell'indirizzo delle scarse risorse pubbliche disponibili e di una stringente e coesiva logica di pianificazione, con il contributo di tutte le componenti chiamate alla cura degli interessi pubblici.

Le politiche urbane che oggi servono al Paese, ed al rilancio dell'economia delle città, debbono rimettere al centro la contestuale realizzazione degli obiettivi di tutte e tre le dimensioni della sostenibilità, e affrontare il tema dell'azzeramento di ogni ulteriore consumo di suolo naturale e del recupero di aree già urbanizzate e oggi dismesse proponendo modelli d'intervento che producano nuovo lavoro ed incrementino significativamente l'efficienza territoriale della nostra struttura insediativa.

## 15.2. Alcuni caratteri specifici dei suoli e degli edifici censiti da RiutilizziAmo

Nel variegato quadro dei sistemi insediativi italiani, come del resto emerge dalle segnalazioni inviate al sito web della campagna *RiutilizziAmo l'Italia*, molte aree dismesse e *brownfields*, specie quelle di origine industriale e da dismissione di servizi pubblici, sono situati in aree interne agli insediamenti urbani.

Dal punto di vista funzionale, su 575 segnalazioni ben 131, pari a poco meno di un quarto, riguardano immobili che hanno avuto in passato destinazione industriale. Fra di questi i casi nei quali è stato possibile risalire alla utilizzazione ante dismissione vedono 28 aziende chimiche e petrolchimiche, 18 aziende di ceramica-laterizi, 15 metalmeccaniche, 11 aziende dell'agroalimentare, 9 zuccherifici, 8 aziende tessili, 4 cartiere,



4 cementifici, 4 vetrerie, alcune aziende di commercio e servizi, due tabacchifici, una fonderia.

Scorrere sul *map viewer* le segnalazioni lasciate sul sito web fa impressione: si vedono passare davanti agli occhi uno dopo l'altro tanti antichi orgogli industriali italiani: le ferriere di Brescia, la FIAT di Termini Imerese, gli stabilimenti navalmeccanici di Pozzuoli, il tessile di Como, la meccanica leggera pisana, le fonderie modenesi, le fornaci del centro Italia ...

E tanti nomi di rango, il gotha del sistema industriale italiano: Fiat, Pirelli, Caproni, Piaggio, ATB, Italcementi, Cerdisa, AGIP, ENEL, Mira Lanza, Snia Viscosa, Saint Gobain, Bormioli, Angelini, Barilla, Cirio, Eridania, Fedrigoni ... ma anche alcune vergogne, come l'ex polo chimico di Saline Joniche, realizzato a spese della Cassa per il Mezzogiorno e che aprì per un solo giorno.

Molte delle aree segnalate, spesso di dimensioni di pochi ettari, ma anche di alcune decine e talvolta fino a centinaia, sono caratterizzate dalla presenza di significative dotazioni infrastrutturali, oggi inutilizzate. Non solo connessioni viarie, allacci alla rete idrica o sistemi di raccolta e trattamento dei reflui: ma assai spesso connessioni ferroviarie e autostradali, ed in vari casi persino buone interfacce con i porti.

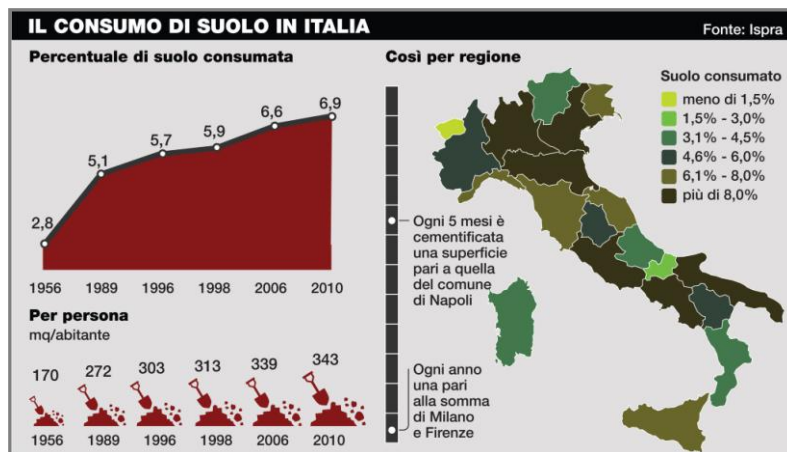
Non ha senso pensare di riempire tali spazi di ulteriori residenze, come pure è avvenuto negli anni della finanziarizzazione trionfante e della banalizzazione della riqualificazione urbana; occorre invece ripensare i caratteri delle politiche urbane italiane, sfruttando le opportunità offerte dalle specificità di tali risorse inutilizzate per avviare un nuovo ciclo di capitalizzazione dei sistemi urbani con la realizzazione di nuove strutture "produttive" in senso lato, che siano di occasioni di reddito reale e di produzione di nuovi valori simbolici e relazionali, e che consentano di valorizzare appieno il capitale di connessione infrastrutturale che esse già hanno, e che oggi risulta del tutto inutilizzato.

Discorso diverso per le origini d'uso, ma simile per le loro possibili destinazioni, meritano le aree di proprietà pubblica, ed in particolare quelle derivanti dalla dismissione di grandi servizi urbani e territoriali e di destinazioni militari.

Anche qui il campione che ci è sottoposto presenta dati che colpiscono. Dei 346 casi nei quali le segnalazioni hanno dato indicazioni sulla proprietà delle aree ben 157 risultano essere di proprietà pubblica, 27 di uso militare. Un dato che fa riflettere, e che segnala come la componente pubblica del cattivo governo insediativo non sia assolutamente trascurabile, e può produrre danni e disvalori paragonabili a quelli prodotti dal privato.

Quanto alle destinazioni funzionali del patrimonio pubblico segnalato, fra gli altri sono presenti: 31 parchi giardini e zone naturali abbandonate, 20 fra scuole colonie e impianti sportivi, 12 aree e stazioni o depositi ferroviari, 4 ospedali, 4 altri grandi servizi pubblici, 3 macelli, un aeroporto, un mercato.

Caserme, stazioni ferroviarie, depositi di materiale rotabile, aeroporti, ospedali, macelli ... tutti casi nei quali suoli e immobili sono di proprietà pubblica, dotazioni infrastrutturali importanti con collocazione urbana interna o intermedia, con presenza di detrattori ambientali consistente. Casi per



---

i quali un riutilizzo delle aree e degli immobili (ove possibile e opportuno) non realizzerebbe solo obiettivi di riqualificazione e rigenerazione dell'ambiente urbano, ma consentirebbe la valorizzazione del sistema di urbanizzazioni già presente e una significativa valorizzazione dello stesso patrimonio edilizio pubblico esistente, come pure di quello privato circostante.

### **15.3. Alcune proposte per la riconversione dei suoli**

Fra i diversi usi proponibili, molte di tali aree, sia di origine ex industriale che provenienti da patrimoni pubblici in dismissione, possono svolgere un ruolo importante per organizzare l'industrializzazione delle attività connesse alla chiusura dei cicli urbani (acque, rifiuti, materia, energia), dando così nuovo senso industriale, articolazione concreta della *green economy*, ad aree che già ebbero una funzione industriale, pur entro un diverso paradigma di produzione.

Non si tratta di applicare un concetto *trendy*, come quello di *green economy*, al tema della rigenerazione e riutilizzazione dei suoli dismessi; l'obiettivo è più ambizioso: è la riconversione ecologica dell'intero sistema industriale e produttivo del Paese, che oggi fatica sempre più a collocarsi entro un quadro di divisione mondiale del lavoro nel quale alcune delle sue maggiori storiche capacità produttive nell'industria leggera trovano agguerriti ed attrezzati competitori, con vantaggi sempre meno colmabili sul piano della struttura dei costi e della flessibilità organizzativa.

Si tratta di sfruttare contemporaneamente tutti gli aspetti sistemici della prospettiva della *green economy* applicata allo sviluppo urbano, lavorando secondo paradigmi euristici e comprendendo la intrinseca produttività logicamente inclusa in un approccio multidimensionale e integrato (cfr. su aspetti simili il contributo di Michele Talia).

Una estensione secondo un paradigma ecosistemico del concetto di chiusura dei cicli alla ricombinazione dei diversi cicli fra loro può portare a mettere pienamente in luce le enormi economie di sistema e di processo che sono realizzabili in tale visione.

Ad esempio è poco noto che quasi un quinto dell'energia totale consumata globalmente, sia nei cicli produttivi che all'interno dei mezzi di locomozione, negli edifici e nelle urbanizzazioni, è riconducibile alle funzioni di pompaggio (spostamento di fluidi). Tale consapevolezza, già presente nella gestione dei bacini idrici e che portò allo sviluppo dell'idroelettrico, applicata ora nel nuovo paradigma ci dice che assai rilevanti sono i recuperi di energia che è possibile realizzare attraverso un'industrializzazione sistematica delle funzioni di pompaggio dei liquidi urbani, dalla adduzione idrica alla raccolta e trattamento dei reflui, fino alla ottimizzazione dei sistemi di teleriscaldamento e teletrasporto pneumatico.

La stessa integrazione fra diverse modalità di produzione energetica da fonti rinnovabili, ove coordinata alla gestione dei flussi di fluidi, può vedere l'impiego di risorse energetiche istantaneamente abbondanti in cicli capaci di assorbire e restituire energia in modo diacronico, sia come quantità di moto che come calore, utilizzando così l'organismo urbano come accumulatore inerziale sul quale tarare i diversi cicli.

Altra applicazione possibile, ed industrialmente interessante, è quella della integrazione del ciclo di raccolta e depurazione delle acque luride con il compostaggio della frazione umida dei RSU, con la produzione di fertilizzante agricolo e biogas attraverso la digestione idraulizzata dei fanghi e con contestuali sistemi di recupero del calore dei reflui.

Ancora, il ciclo in genere tutte le materie prime seconde, come carta e cartone, alluminio, metalli ferrosi, rame, vetro, plastiche, e il riutilizzo del calcinaccio da demolizione come materiale da costruzione.

Tutti questi modi di industrializzazione dei cicli urbani, basati sul paradigma dell'integrazione e delle soluzioni per quanto possibile a *Km zero*, hanno caratteri simili, assai interessanti:

- esprimono rilevanti *richieste di luoghi fortemente connessi alle infrastrutture* per il trasporto, per l'energia e per i sistemi idrici, dove allestire le principali funzioni di trattamento e di interfaccia pluriciclica;
- richiedono l'allestimento di *spazi a caratterizzazione industriale*, con significativi livelli di ingegnerizzazione;
- richiedono l'utilizzo di *tecnologie applicate*, connesse allo sviluppo di appositi filoni di ricerca, che possono a loro volta trovare significative ricadute per la promozione di brevetti innovativi e più in generale nel quadro dell'economia della conoscenza, vero campo di sfida dell'economia futura;
- prevedono *funzioni di gestione urbana evolute*, con capacità gestionali sia industriali che dell'utenza, e forme di ricomposizione della domanda di servizi e di utenze (energia da FER, teleriscaldamento e teleraffrescamento, ciclo dei rifiuti, gestione collettiva delle acque, manutenzione degli spazi verdi integrata con la produzione di biomasse) che possono sviluppare una nuova sociologia dei consumi di cittadinanza;
- implicano elevati *livelli di cooperazione* consapevole fra istituzioni imprese e famiglie;
- abbisognano di *forme evolute di progettazione ed attuazione di programmi di rigenerazione urbana* alla scala del quartiere o della parte di città, con forme evolute di partecipazione della cittadinanza e delle sue forme organizzate;
- sono in grado di *produrre occasioni locali di nuovo lavoro "vero" e continuativo nel tempo*, e di lavoro con un più alto contenuto relazionale, di socialità, di coesione sociale.

Va però sottolineato come esistano alcune condizioni determinanti, senza le quali tali programmi di rigenerazione rischiano di restare nel limbo delle aspettative degli ambientalisti, anziché divenire opzioni concrete per rilanciare la vita civile sociale ed economica del nostro Paese.

Essi hanno bisogno di una vera e propria *rivoluzione fiscale*, che metta a disposizione strumenti di incentivo/disincentivo a base fortemente locale, in grado sia di raccogliere quote di risorse derivanti dalle diverse esternalità dei vari cicli in oggetto, che di rendere esplicite e comprensibili alla generalità dei cittadini e delle famiglie le convenienze all'adesione ai comportamenti virtuosi su cui si basano le diverse economie di sistema.

In particolare, abbisognano di sistemi di fiscalità immobiliare che consentano di ricondurre alle amministrazioni locali una parte degli incrementi di valore che si generano nel patrimonio edilizio privato interessato dai programmi di rigenerazione; esso potrebbe esser chiamato a contribuire alla ricapitalizzazione urbana attraverso forme di compartecipazione per via fiscale.

Inoltre si gioverebbero molto di una inversione nella logica di erogazione dei servizi urbani locali, che assumesse la logica di risultato per articolare gli addebiti, uscendo dalle modalità del servizio

---

generalista per perseguire il *coinvolgimento dell'utenza* al buon esito delle gestioni, con possibilità di utilizzare la fiscalità locale (IMU, TARES) come elemento incentivante e proattivo.

In questo senso alcune sperimentazioni avanzate nel ciclo dei rifiuti<sup>4</sup> già connettono da molti anni la determinazione dell'importo da pagare ai livelli di raggiungimento di più avanzati obiettivi di raccolta differenziata; chiedendo il pagamento in misura prevalente sulla base del peso del rifiuto conferito in modo indifferenziato, e attraverso modalità di gestione fra ente locale e cittadino basate su avanzati servizi informatici e sulla costituzione di un conto corrente on-line sul quale non solo l'utente può sapere in anticipo i livelli di raggiungimento degli obiettivi sulla base dei quali verrà definito il pagamento, ma l'amministrazione può articolare campagne di premialità e di bonus nei confronti degli utenti dal comportamento virtuoso, in grado di produrre ulteriore fidelizzazione dell'utenza e più elevati livelli di coinvolgimento civico nell'azione dell'amministrazione. Analoghi ragionamenti si possono sviluppare a proposito dell'integrazione fra teleriscaldamento, adduzione delle acque, gestione locale delle acque pluviali e grigie e trattamento dei reflui.

Serve quindi che questo *approccio euristico ed ecosistemico divenga il focus centrale delle politiche di rigenerazione e riconversione urbana*. Acquisizione non banale, visto che le stesse politiche urbane ad oggi stentano drammaticamente a riacquisire quella centralità che la gravità della situazione in cui versano le economie territoriali italiane richiederebbe urgentemente.

#### **15.4. Questioni di economia e finanza**

Dal punto di vista strettamente economico, molto importante in un momento di grave crisi come l'attuale, vanno poi sottolineati alcuni aspetti.

Anzitutto, tali programmi di rigenerazione e modalità di erogazione dei servizi sono capaci di *accrescere in misura rilevante la quota di valore aggiunto* connessa ai cicli gestiti; ciò perché, grazie al recupero sistematico di materia e alla produzione di materie prime seconde, la quota di valore-lavoro sul totale cresce in misura percentuale tanto più quanto più scende la quota di remunerazione per l'importazione nel sistema di nuova materia o di energia etero-prodotta. In tal senso la riconversione ecologica, contenendo nei suoi paradigmi una crescita asintotica della produttività nell'utilizzo di materia ed energia, è costitutivamente in grado di *elevare in misura consistente la produttività complessiva del lavoro*, perché incrementa quantità e qualità del lavoro sul totale del valore nominale.

Un secondo aspetto, già accennato, riguarda la *qualità del lavoro*, perché un tale approccio richiede sofisticati investimenti in tecnologie e saperi gestionali di alta competenza, con interessanti ricadute nella capacità competitiva del Paese nella permanente gara per una diversa divisione mondiale del lavoro di elevata qualificazione.

Terzo, è particolarmente interessante un insieme di *aspetti di tipo finanziario/strategico*; la gestione in utile dei cicli avviene su base locale, ed è connessa ad un incremento della produttività complessiva nell'uso interdipendente dei fattori; inoltre, coinvolgendo la variabile energetica in modo sistematico, rende la gestione operativa tendenzialmente e crescentemente indipendente da *choc* economici esterni, dovuti al variare della disponibilità e del prezzo di mercato delle fonti

---

<sup>4</sup> Si cita a titolo di esempio virtuoso la gestione integrata delle imposte su base catastale e del ciclo dei rifiuti attiva a Rimini sin dalla fine dello scorso secolo.

fossili di cui il Paese è povero<sup>5</sup>. Tutti elementi che messi sul tavolo di un *advisor* sono in grado di accrescere notevolmente l'affidabilità ed in ultima istanza il *rating* bancario di un tale piano finanziario. Proprio per questo si tratta di programmi che hanno una intrinseca capacità di avviare una ricapitalizzazione del Paese, qualora invece di poggiarli sul mercato finanziario globalizzato venissero operati da istituti locali o su risparmio raccolto su base locale (nuovi *bond* ecosistemici?).

C'è poi un ulteriore aspetto di economia del territorio che vale qui mettere in luce. Si tratta della diversa ripartizione fra le convenienze pubbliche e private nel riutilizzo delle aree industriali dismesse, a confronto con l'opzione di consumo di nuovo suolo. Nelle attività di nuova urbanizzazione gli oneri effettivi risultano essere a prevalente carico del pubblico, a causa dell'insufficiente dimensionamento economico degli oneri di urbanizzazione previsti dalla L. 10 del 1977; questo fatto fa sì che una maggior quota di benefici vengano di fatto incamerati dal privato, ovvero che si fissi sul territorio una perenne deficienza di dotazioni urbanizzative, in particolare in relazione alla realizzazione delle urbanizzazioni secondarie.

Al contrario, nel riuso delle aree industriali dismesse i costi di trasformazione sono prevalentemente a carico del privato, il quale deve affrontare la distruzione di immobili comunque portati come patrimonio attivo in un qualche bilancio societario, nonché i costi di bonifica dei suoli, mentre spesso le urbanizzazioni primarie già esistono, e se debbono essere adeguate al nuovo uso i relativi costi vanno comunque a carico del privato.

Non si vuole qui sostenere che la mano pubblica non debba intervenire agevolando le operazioni di trasformazione dei siti dismessi, anzi la rilevanza quantitativa dei suoli dismessi e abbandonati è lì a mostrare che un intervento di incentivazione, e/o di semplificazione normativa e procedurale, è assolutamente necessario ed opportuno. Occorre però considerare correttamente i diversi aspetti della ripartizione delle convenienze economiche, come pure la sostanziale applicazione del concetto "chi inquina paga".

### **15.5. Dagli standard alle prestazioni**

Una ulteriore riflessione che il tema del recupero delle aree dismesse nella prospettiva della riconversione ecologica sollecita è quella relativa al superamento degli standard urbanistici verso standard qualitativi e di dotazione territoriale. La consapevolezza di una crescente concorrenzialità fra territori, conseguenza della progressiva apertura dei mercati prodotta dal processo di convergenza europea, porta al riconoscimento del principio di differenziazione territoriale. Occorre che si passi da una visione nella quale i territori sono caratterizzati da medesime capacità minime a territori vocati a destini (ed obiettivi di sviluppo) differenziati, connessi alla qualità ed alla disponibilità delle risorse endogene.

Dagli standard urbanistici tradizionali, che fissavano dotazioni minime, si passa quindi alla definizione di prestazioni minime. Un cambio di visione che distacca la realizzazione dei servizi da

---

<sup>5</sup> Fatto assai importante nel momento in cui attraverso la strategia di produzione dello *shale gas* il Presidente Obama ha reso gli Stati Uniti un esportatore netto di energia da fonti fossili e spostato nel campo della autosufficienza energetica lo scenario della competizione strategica globale.

---

una tradizionale logica di investimenti fissi<sup>6</sup>, per metterne in luce l'aspetto gestionale e il riferimento a concetti quali pertinenza, effettività e performatività. In tale prospettiva la pianificazione assume il valore di atto pubblico che definisce per ogni territorio le dotazioni esistenti e le prestazioni attese o auspicabili, nonché gli interventi ed i flussi finanziari pubblici e privati da attivare per l'aumento delle dotazioni.

In questa prospettiva gli auspicati bilanci dell'uso della risorsa Suolo, risorsa naturale irriproducibile, escono da una logica banalmente quantitativa, per entrare nel merito della funzione ecologico-ambientale effettivamente espressa dai suoli, e della conseguente classificazione qualitativa e differenziata. Tale approccio porta ad una risemantizzazione dei Piani di Sviluppo Rurale, verso politiche di difesa e promozione delle qualità ecologiche dei suoli; così come verso pratiche di progettazione ecologica con programmi di forestazione urbana e più in generale di ecosostenibilità dell'ambiente costruito, del resto indispensabili per impostare azioni di mitigazione delle emissioni climalteranti e di adattamento dell'ambiente urbano alle conseguenze del GCC.

Il naturale approdo di questa visione è una revisione del sistema di governo del territorio, ed in particolare della pianificazione alla scala dell'area vasta – la più adatta a riconoscere e elaborare le funzioni ecologico-ambientali dei sistemi territoriali – individuando da un lato i caratteri di una descrizione delle condizioni strutturali caratterizzanti un certo contesto, e dall'altro la componente strategica incaricata di individuare gli *obiettivi di rigenerazione ecologica* per le diverse categorie di suoli e i metodi e gli strumenti atti a perseguirli (cfr. il contributo di Stefano Ficorilli). Una revisione che potrebbe portare finalmente al recepimento in legislazione delle attuali modalità di pianificazione (bipartizione del vecchio PRG fra strutturale e operativo, visione struttural-strategica, copianificazione, quadri conoscitivi evoluti, utilizzo dei principi di perequazione e compensazione), da tempo introdotte nella legislazione regionale e che risultano particolarmente utili alla costruzione ed alla gestione di politiche territoriali per obiettivi condivisi poggiate su quadri conoscitivi ampi e complessi.

Serve infine la formazione di quadri conoscitivi sull'uso della risorsa suolo che siano in grado di rappresentare non solo gli aspetti di utilizzazione fisica (*land cover*), ma le condizioni di regime giuridico, di regime di proprietà, di destinazione urbanistica (*land use*) che contengono i veri ostacoli che oggi impediscono l'avvio di campagne di riconversione ecologica dei sistemi insediativi. In tal senso è assolutamente importante il varo di *criteri nazionali di censimento dei suoli*, da affidare ad ISTAT<sup>7</sup> come soggetto istituzionale competente in materia di conoscenza del territorio, e da recepire ad opera di regioni e province autonome nelle legislazioni per il governo del territorio connettendovi i criteri per la redazione dei bilanci di suolo all'interno degli strumenti della pianificazione territoriale locale e d'area vasta.

---

<sup>6</sup> La visione del servizio come opera pubblica e non come attività gestionale, particolarmente diffusa nelle pratiche di intervento straordinario nel Mezzogiorno, è fra l'altro responsabile di una quota significativa delle segnalazioni di servizi pubblici abbandonati giunte al sito web della campagna.

<sup>7</sup> Come ad esempio meritoriamente propone il DdL AC 5658, depositato alla Camera dei Deputati alla fine della scorsa legislatura a firma dei deputati La Loggia, Lanzillotta, Tabacci, Di Cagno Abbrescia, Fabbri, Benamati, Braga, Causi, Iannuzzi, Martella, Mariani, Realacci.

## 15.6. Efficienza territoriale

Fra i vari elementi critici della recente Strategia nazionale per l'efficienza energetica (SEN) prodotta dal Governo italiano (DL 8 marzo 2013), ve ne è uno qui assai pertinente. *Nella SEN il tema cruciale dell'efficientamento energetico dei sistemi insediativi non è affrontato.* Si parla molto dell'efficienza degli edifici, delle reti energetiche e dei mezzi di trasporto, in particolare dell'importanza dell'abbandono del modello *tutta gomma* e di un importante *shift* modale verso modi di trasporto sostenibili (ferro, cabotaggio). Ma le inefficienze e le emissioni climalteranti connesse alla irrazionale distribuzione territoriale degli edifici e delle funzioni, ed all'eccessivo consumo di suolo<sup>8</sup>, non vengono significativamente approfondite, e per certi aspetti nemmeno citate.

La valutazione della efficienza energetica territoriale, intesa come capacità di un determinato territorio di erogare medesime prestazioni insediative finali (output) attraverso configurazioni che implicino diversi livelli di consumo energetico, ebbe un periodo di significativo sviluppo dalla metà degli anni '70 dello scorso secolo, quando a causa dello *choc* petrolifero e all'incremento improvviso del costo dei combustibili fossili il tema dei costi dei trasporti divenne una variabile economica dotata di una sua indipendenza e valenza strategica.<sup>9</sup>

Le dimensioni attraverso le quali valutare l'efficienza energetica territoriale sono molteplici. Si va dagli aspetti localizzativi, in connessione con la dotazione infrastrutturale, per valutare ipotesi alternative di offerta di mobilità, in particolare con l'utilizzo di infrastrutture per il trasporto su ferro che sono fra le più efficienti in termini di Kj/passeggero/km; per considerare poi gli aspetti connessi alla densità insediativa, l'efficienza energetica del patrimonio edilizio, i fattori climatici, i costi di gestione dei servizi a rete (adduzione idrica e reflui, trasporto locale, energia elettrica, gas), le possibilità del teleriscaldamento. Attualmente il principale strumento di pianificazione a disposizione è il Piano Energetico Comunale (PEC), previsto dalla L. 10/1991 come allegato di settore al Piano Regolatore Generale. I suoi scopi specifici sono però connessi al dibattito presente nel periodo in cui la legge fu varata, tanto che gli obiettivi principali in tema di sostenibilità assegnati al PEC sono il risparmio energetico e la diffusione della produzione energetica da fonti alternative, che invece oggi è divenuta misura specifica di livello nazionale promossa con le politiche del contributo 55%. Di efficienza energetica territoriale in quanto tale non si parla. Questo fatto non ha impedito alle amministrazioni più avvedute<sup>10</sup> di utilizzare il PEC per sperimentare approcci innovativi, quali la definizione di distretti energetici nei quali promuovere la diffusione delle FER e dei sistemi di teleriscaldamento. In tale sede è emerso limpidamente come solo al di sopra di una certa densità insediativa (100-120 ab/ha) sia significativamente conveniente realizzare sistemi di teleriscaldamento, mentre al diradarsi delle utenze non aumentano solo i costi di connessione ma anche le perdite di carico e le dispersioni in ambiente, rendendo economicamente non conveniente l'allaccio. La compattezza insediativa non è quindi solo un modo per ridurre

---

<sup>8</sup> In merito a ciò vale la pena di segnalare che è appena uscito il *draft* di uno schema di Decisione del Parlamento europeo “*on accounting rules on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities relating to land use, land-use change and forestry*” che connette in modo strutturale la contabilità dell'uso del suolo al calcolo delle emissioni climalteranti ed alla ripartizione dello sforzo di loro riduzione paese per paese in coerenza con gli obiettivi di riduzione assunti a livello comunitario secondo le indicazioni del Protocollo di Kyoto.

<sup>9</sup> Per una sintetica rassegna di tali studi cfr. De Pascali (2008).

<sup>10</sup> Vedi ad esempio le esperienze di Bologna e Ferrara.

---

l'artificializzazione del suolo o abbattere le emissioni (ed i costi) derivanti dalla mobilità, ma anche una condizione essenziale per la produzione di insediamenti intrinsecamente più efficienti dal punto di vista della gestione energetica.

La pianificazione insediativa ad alta efficienza è favorita in contesti nei quali si tratta di allestire nuove partizioni insediative, come molte esperienze avviate nel Mondo anglosassone mostrano. Nel caso italiano, caratterizzato da un reticolo insediativo fitto ed antichissimo, il tema si pone in modo diverso, essenzialmente in termini di politiche attive di efficientamento, quali le esperienze di perequazione insediativa alla scala vasta compiute in Emilia Romagna o l'innovativa sperimentazione del sistema ad *aspirapolvere* messo in atto nella pianificazione locale a Siena. Non può tuttavia non apparire evidente l'elevato grado di coerenza e convergenza fra efficienza energetica territoriale, promozione della compattezza insediativa e rinaturalizzazione di suoli degradati e dismessi.

In particolare, i rapporti fra potenziamento del trasporto pubblico su ferro, riaddensamento del sistema insediativo attorno al ferro, e riuso delle aree dismesse si presentano come politiche dotate di una naturale convergenza operativa, e capaci di realizzare reciproci rilevanti benefici sia dal punto di vista ambientale che sul versante della fattibilità economico-finanziaria.

È per questi motivi che occorre *assumere la politica di efficientamento energetico come una delle chiavi principali per il riordino insediativo del territorio italiano, e per la promozione di politiche di riutilizzazione dei suoli dismessi*. Ed in tale prospettiva un particolare ruolo lo assumono i suoli e gli spazi pubblici, che si presentano assieme alla continuità ambientale come i principali corpi di riconnessione e di coesione del sistema insediativo, oltre che i luoghi nei quali si realizzano quelle dotazioni territoriali pubbliche che sono alla base di ogni processo di sana valorizzazione immobiliare.

### *Bibliografia*

Camagni R., Gibelli M.R., Rigamonti P. (2002). "I costi collettivi della città dispersa". Alinea. Firenze.

Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, (2012) "Rapporto 2012", INU Edizioni, Roma.

Cutaia L., Morabito R. (2012) "Sostenibilità dei sistemi produttivi. Strumenti e tecnologie verso la green economy", ENEA, Roma.

De Gasperi M. (2013) "Bolle di mattone", Mimesis, Milano.

De Pascali P. (2008), "Città ed energia. La valenza energetica dell'organizzazione insediativa" FrancoAngeli, Milano.

Fitoussi J.P., Laurent E. (2009) "La nuova ecologia politica. Economia e sviluppo umano", Feltrinelli, Milano.

Giancola D. (2012), Tesi di Laurea Magistrale "Consumo di suolo e fiscalità urbanistica: la necessità di una riforma fiscale per il governo ecologico del territorio", Torino.

Lanzani A., Pasqui G. (2011), "L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società." Alinea, Milano.

Latouche S. (2007) “La scommessa della decrescita”, Feltrinelli, Milano.

Ombuen S. (2013a) “Sviluppo sostenibile, lavoro, territorio”, in L. Pennacchi (a cura di) “Tra crisi e grande trasformazione. Libro Bianco per il Piano del Lavoro 2013”, Ediesse, Roma.

Ombuen S. (2013b) “Per bilanci dell’uso del suolo” in “Il consumo di suolo: lo stato, le cause e gli impatti”, convegno ISPRA, Roma, 5 febbraio 2013, [www.isprambiente.it](http://www.isprambiente.it).

---

## CAP. 16. LA CITTÀ DELLA CONTRAZIONE

di Giovanni Caudo

“Questo schiaccerà quello”. Con questa asserzione Victor Hugo decreta la supremazia del libro a stampa sulla cattedrale che era stata fino ad allora il *libro di pietra* ovvero il luogo ove si poteva apprendere la parola di Dio nella luce filtrata dalle vetrate, negli affreschi e nella maestosità delle sue sculture. Allo stesso modo, la costruzione della città di pietra dava corpo al potere dell’uomo sulla terra. Progettare la città è stato il modo con cui il Potere ha espresso il suo dominio nel tempo rendendo visibile l’invisibile. Non possiamo dubitare che ancora oggi sia così: il corpo unitario della città è una nozione primaria, elementare, esso esiste nella sua grave materialità. Ma la sua evidenza oggi è diversa, si è complicata, in qualche misura è celata. Per quanto sia possibile ancora una sua delimitazione, la città non si restituisce più come corpo unitario. La metafora del corpo umano va oramai stretta alla città: questa si sottrae all’*insularità* che caratterizza il corpo per assumere molteplici configurazioni attraversate internamente da un limes non più a contatto con il fuori. La città non è più l’esito di un progetto unitario, espressione di un Potere dominante nel tempo, ma specchio della frammentarietà in cui esso si è dissolto. La città appare gradualmente nel tempo perché si forma nel frattempo: si costruisce per parti, trasformandosi continuamente e manifestandosi come *forma attualizzata* di quel flusso vitale dato dall’agire, dalle scelte, dalle interrelazioni umane. Spazi sprecati, aree dismesse, interstizi, residui senza conformazione o usi definiti si infiltrano come terra di nessuno e separano i frammenti della metropoli. E’ in questo scenario che prende corpo la principale mutazione che attraversa le città europee, che si rinnovano a partire da ciò che sta tra le cose, dalle discontinuità che le attraversano e nelle quali coesistono molteplicità di senso e potenzialità inesprese. E’ il *fronte interno* della città<sup>1</sup>.

Costruire nella città è l’orizzonte contemporaneo del nostro agire. E’ lì che la città diventata groviglio, sfida la geografia e si dissolve in tutte le direzioni. E’ il corpo della città, non più quello delle “abitazioni inumane, dei tuguri, dei muriccioli scalcinati, dei bandoni di metallo”, ma quello fatto dai pezzi di città moderna, da edifici monumento, da interstizi di spazio posti tra le case, da strade sproporzionate, da brandelli e da lacerti di territorio urbanizzato che ci appaiono spesso sprecati. Un territorio dove è possibile costruire connessioni, determinare nuove intensità urbane. Non semplicemente densificare o riempire (infill) ma stabilire nuovi rapporti, costruire relazioni di prossimità, assecondando e consolidando quanto già uomini e donne, cittadini e non, hanno costruito: relazioni, sotto forma di associazioni, di gruppi, di comunità operose che rendono vivi questi territori. Un *corpo* che non è stabile ma che è, ancora, “disordine, precarietà tanto più grave e pericoloso perché si presenta sotto forma di agio, di meno peggio – mentre tutto, invece, sarebbe ancora da cominciare”.

Le città occidentali, ed europee in particolare, dove è stato pensato e costruito il vecchio mondo, sono impegnate nella comprensione di queste trasformazioni. E anche l’Italia, forse più delle altre città europee ha il compito, anche per storia e cultura, di pensare a politiche per dare forma a una urbanizzazione senza espansione fisica. Qui c’è un primo spazio di innovazione per le politiche urbane e non si tratta di declinarle solo entro al tema, pur giustissimo, del limite al consumo di suolo, o alle diatribe su come valorizzare le aree dismesse. Le città della vecchia Europa, avendo

---

<sup>1</sup> Il termine è mutuato da Pierpaolo Pasolini, Il fronte della città, in Vie Nuove, 24 Maggio 1958

sostanzialmente esaurito la fase di espansione fisica hanno oggi nelle forme dell'urbanizzazione la leva principale su cui agire per collocarsi entro lo scenario globale senza perdere la loro specificità e peculiarità, potremmo dire, senza perdere la loro storia e il loro insegnamento. Si può leggere anche in tal senso il ritorno, crescente, di interesse per l'abitare. Assumere cioè il mondo di *cose* depositato nella città esistente, da quelle quotidiane degli abitanti, a quelle che si intrecciano con i flussi e gli attraversamenti dei nomadi urbani, come punto di partenza per costruire l'*in comune*.

Parigi, Londra, Berlino, ma anche Amburgo, Lione, la conurbazione olandese della Randstad, ma anche Ivanovo in Russia, Riga capitale della Lettonia e poi ancora Madrid, Barcellona, Siviglia, Belgrado e molte altre sono le città, alcune da anni altre da meno tempo, impegnate nel ridefinire la loro posizione nel nuovo scenario del mondo di città e nell'individuare i modi con cui tessere i rapporti con la nuova configurazione dei flussi, non solo, o non più, delle merci ma della finanza, della conoscenza e dell'innovazione. In molti paesi le politiche urbane sono considerate di preminente interesse nazionale e non si tratta della declinazione della sfida competitiva, ormai obsoleta, quanto di comprendere nel profondo la natura di come collegare lo spazio urbano ai processi di crescita economica e nello stesso tempo lavorare per la coesione sociale rinnovando le tradizionali forme di welfare europeo.

L'assunzione della fine del paradigma della crescita urbana intesa come espansione fisica della città vuol dire affermare che la prospettiva è la trasformazione del/nel già costruito, ri-abitare la città esistente. L'espansione delle città, sempre più sconfinata, e la mobilità alimentata a idrocarburi sono due caratteri del Novecento da cui ci dovremo necessariamente allontanare. Due *forze* hanno, in prevalenza, dato *forma* alla città soprattutto nel secondo dopoguerra: la rendita, quella che si conseguiva facendo diventare edificabili i terreni agricoli, e l'automobile per muoversi in città, l'illusione della libertà individuale. Due forze che oggi è necessario rivedere e su cui ormai da diversi anni molte città europee si sono impegnate. E' questo il terreno attorno al quale si sta ridefinendo, dentro a quella che globalmente viene definita l'Urban Age, la nuova prospettiva della città europea.

Le città italiane sono considerate tra le espressioni più alte della civiltà urbana europea. Ciò di cui si parla oggi quando si evoca il ruolo delle città, ha sullo sfondo una questione di grande rilevanza: l'evoluzione della città europea, di quella che era nata attorno alla produzione industriale e che con l'espansione del dopoguerra diede *spazio* al modello di welfare continentale. Adesso, dinanzi al territorio urbanizzato nel corso degli ultimi sessant'anni, fatto di frammenti, di interstizi, di immobili inutilizzati, di tutto quello che in molti casi ci appare come uno spreco, è necessario ri-immaginarla in una nuova consistenza. Sarà per lo più un processo di contrazione e di densificazione a dover essere governato e in cui forme di metabolizzazione e rigenerazione del costruito definiranno nuove forme di *naturalità urbana*. La contrazione è una dinamica che non necessariamente comporta una riduzione, una diminuzione, essa è piuttosto un complesso di modificazioni che si applicano alla città che c'è e che produce un esito, che comporta un di più.

Se fino agli anni '70 la produzione della città ha riguardato terreni non edificati ai margini della città, con la de-industrializzazione il tema al centro dell'attenzione è la trasformazione della città compatta; se in passato prevalevano usi del suolo uniformi ed omogenei (si pensi ai grandi quartieri residenziali o industriali della periferia), nella fase attuale si è imposta una destinazione multifunzionale degli spazi rigenerati. Infine, se i grandi progetti del dopoguerra erano promossi e finanziati dallo Stato, o da altre emanazioni del potere pubblico, gli interventi recenti hanno come protagonisti – sul piano della progettazione, dell'investimento di capitali e della committenza – gruppi economici privati del settore immobiliare, finanziario e della nuova economia.

L'implicazione più forte di questa mutazione è che la crescita immobiliare non è più guidata dalle nuove costruzioni, dall'espansione urbana che si aggiunge a cerchi concentrici facendo aumentare i valori delle aree centrali, ma è alimentata, invece, dalla valorizzazione del patrimonio esistente.

---

Si tratta di un cambiamento radicale del paradigma economico nella costruzione della città e che trova concretizzazione in una nuova parola chiave: *rigenerazione urbana*.

Nei progetti di rigenerazione urbana a leva immobiliare (property-led urban regeneration) si manifestano infatti in modo evidente i caratteri che la produzione della città assume nel passaggio dal modello industriale a quello post-industriale, con riferimento alle trasformazioni che hanno investito il settore immobiliare, alla crescente interdipendenza tra dinamiche multi-scalari (dal locale al globale) e all'instaurarsi nei processi di rigenerazione di nuovi rapporti e modalità di interazione tra attore pubblico e interessi privati. Alla fine della filiera della finanziarizzazione c'è ancora la città. I plusvalori immobiliari, una volta realizzati e immessi nel sistema economico, raggiunto quindi l'obiettivo di ricapitalizzare il sistema, tornano, almeno in parte, nella città, e si fanno pietra, *atterrando* e concretizzandosi in città e quartieri reali attraverso operazioni di rigenerazione urbana e valorizzazione immobiliare. La liquidità virtuale deve concretizzarsi e la città, la grande città, è il luogo più adatto.

Tutto ciò rende l'azione politica e l'esercizio di un ruolo regolativo da parte delle istituzioni locali ancora più difficoltoso e fragile di quanto esso già non sia in contesti ad alta complessità e frammentazione quali quelli metropolitani odierni. Alcuni autori (Castells, 2003) sostengono che le culture e i modelli organizzativi propri delle reti dell'economia transnazionale stiano erodendo le *capabilities* di istituzioni e organizzazioni locali, le quali non sarebbero più in grado di governare il nuovo *spazio dei flussi*. Anche senza arrivare a queste conclusioni, è indubbio che tempi e spazi dell'economia e della politica siano sempre più in tensione, poiché come ha sostenuto Bagnasco (2003) gli spazi dell'economia sono pensati in funzione degli scambi di possibilità attive e potenziali, mentre quelli della politica in funzione della stabilità e di relazioni di reciprocità. E' così che sotto la forza dei processi di finanziarizzazione la visione pubblica arretra aprendo il campo alla massimizzazione dei profitti. Nella fase iniziale, quella della valorizzazione immobiliare, i plusvalori immobiliari non sono intercettati dall'ente locale, ma anche quando i flussi finanziari ritornano in città, nella fase della concretizzazione dei plusvalori, l'utilità per il soggetto pubblico si riduce a qualche opera pubblica di importanza, spesso, marginale. Esempi recenti italiani molto noti come l'intervento della ex fiera a Milano o come alcune delle centralità in corso di realizzazione a Roma sono l'evidenza empirica di questo processo.

Da queste condizioni emerge l'importanza di riaffermare la centralità delle regole per una trasformazione ordinata e per contribuire a rifondare un diverso modello di sviluppo economico. Regole che, diversamente da quanto si sostiene, non sarebbero contro il mercato, ma piuttosto a favore di un'economia di mercato capitalista che salvaguarda i principi di convivenza civile e di mutua solidarietà, che in definitiva faccia i conti con la difesa di un ambiente comune all'agire dei singoli e degli individui. Regole per un uso ordinato del territorio e per far crescere un'economia più radicata nella società. Sarebbe questo il compito che ci si dovrebbe prefiggere, ma per il momento siamo ancora alla necessità di far emergere le contraddizioni dell'attuale condizione urbana. E la contraddizione più rilevante è la continua erosione del suolo a fronte della quantità di immobili che si possono riusare dentro alla città esistente.

La costruzione della città *efficiente* che ha inteso separare le parti: la strada, l'edificio, le diverse funzioni, ci ritorna oggi come un territorio da *ri-densificare*. Un territorio che è campo di ricerca. Ma qual'è il senso di questa ricerca? Cosa c'è oltre l'opportunità di riempire data dalla disponibilità del suolo? Sembra giunto a conclusione quel processo di espansione messi davanti da una concezione dello spazio, esito della riduzione del mondo a spazio da attraversare, che ci prometteva con la modernità l'età di un progressivo divenire. Una riduzione *topografica* con la quale misurare il globo e *telegrafica* per connettere tutti i suoi punti, tale che oggi *la realtà* del globo può essere contemporaneamente presente lì dove ci troviamo. Nel contempo, però, abbiamo smesso di pensare il mondo, di immaginarlo.

Conoscere “la sfera imperfetta nella quale siamo persi nell’universo” e farla diventare la nostra realtà, non ci ha aiutato. La conoscenza della *realtà* ci restituisce ciò che ha di “peggiore e di migliore il mondo di oggi: l’esperienza del vuoto e della libertà” (Sloterdijk, 2002). Due abissi della conoscenza -uno ci ha portato *Fuori* dal pensiero del mondo e ci ha fatto perdere la capacità di pensarlo, di immaginarlo; l’altro è conseguente alla scoperta che il nostro *Ordine* è solo uno dei possibili e che altri ordini possono esistere in forme del tutto diverse dal nostro - a fronte dei quali sembra necessario tornare a dare attenzione allo spazio che ci sta intorno: lo spazio di prossimità.

Non si tratta di un ritorno all’antico, ma della reazione all’aver reso il globo *spazio della circolazione* e non più *luogo dell’esperienza*. Alla *vaporizzazione* dello spazio dei flussi ne consegue il bisogno di agglutinarsi nei luoghi di prossimità e anche il senso dello spazio pubblico si modifica per corrispondere a questo desiderio: non più soddisfazione di un fabbisogno universale (welfare) ma risposta alla voglia di stare bene (wellbeing). La consapevolezza del limite nel processo di espansione e, allo stesso tempo, la consapevolezza della necessità di contenere il processo di individualizzazione sono i fattori essenziali per dare senso alla costruzione nella città, per fare in modo che lo spazio pubblico torni ad essere occasione per dare intensità al sistema di relazioni tra le persone e ricerca di un dialogo possibile con la comunità circostante.

Scrivo Latour in *Politica della natura* (Latour, 2000): “La notte è caduta, la processione terminata, la città costruita, il collettivo abitato: l’ecologia politica possiede finalmente le sue istituzioni”. Da qui dobbiamo ripartire per ragionare della terza città, quella della *contrazione*. La terza città nasce dall’esplorazione di ciò che abbiamo costruito (consumato). Essa è esplorazione di mondi comuni, confronto con le pluralità dei mondi abitati. La terza città si può costruire a partire dall’assunzione del senso del limite come luogo nel quale incontrare l’altro. La terza città nasce dall’esplorazione dei confini che l’attraversano: il confine è *cum-finis* cioè fine in comune e rinvia a ciò che è dall’altra parte ma che, nello stesso tempo, entra in relazione con l’altro. I confini che attraversano oggi il corpo della città esistono ma chiamano al loro superamento per fare dialogare la pluralità dei mondi abitati. Per tutte queste ragioni l’abitare, la qualità delle forme dell’abitare, tornano al centro della ricerca urbanistica e architettonica.

### *Bibliografia*

Caudo G (2009). Immersi nella città. In: Alla ricerca della città vivibile. p. 35-37, Firenze, Alinea Editrice.

Caudo G. (2012). Perché creare un’agenzia nazionale di rigenerazione urbana, in Italianieuropei vol. 2012, p. 166-172.

Caudo G, Memo F. (2012). Città di pietra, case di carta: finanziarizzazione immobiliare e produzione dello spazio urbano. In: Finanza e Territorio. p. 75-94, Roma: Aracne Editrice S.r.l.

Fainstein Susan. (2001) The city builders. Property development in New York and London 1980-2000, Lawrence, University Press of Kansas.

Oliver James (2009), Il capitalista egoista, Codice, Torino.

Bruno Latour (2000), Politiche della natura, Cortina Raffaello, 2000.

OMI (2012) - Osservatorio Mercato Immobiliare, Rapporto 2012, Agenzia del Territorio.

Peter Sloterdijk (2002), L’ultima sfera. Breve storia filosofica della globalizzazione, tr.it. di B. Agnese, Roma, Carocci, 2002.

---

## CAP. 17. LA DISMISSIONE DELLE AREE INDUSTRIALI DA FATTORE DI CRISI A OCCASIONE DI RIGENERAZIONE URBANA

di Michele Talia

La dismissione degli impianti destinati ad attività produttive e la sperimentazione di soluzioni atte ad attenuarne l'impatto economico, sociale, ambientale e paesaggistico non sono certamente fenomeni inediti per il nostro Paese. L'Italia ha difatti già assistito alla chiusura spesso traumatica di vaste porzioni del suo apparato manifatturiero, cui hanno fatto seguito crisi prolungate e talvolta irreversibili di estese aree produttive, ma fino ad oggi tali eventi sono stati abitualmente associati ad una pluralità di fattori, quali ad esempio la fisiologica tendenza alla ristrutturazione e alla riconversione di specifici comparti industriali, oppure le conseguenze determinate dalla innovazione tecnologica, o ancora gli esiti dello sviluppo del settore terziario e dunque della conseguente marginalizzazione della *fabbrica*, o infine le ripercussioni determinate dal trasferimento delle attività produttive in aree sempre più periferiche a causa dei consueti processi di ammodernamento delle strutture urbane.

A partire dagli ultimi anni del passato decennio questa tendenza a ridimensionare i possibili esiti della de-industrializzazione ha subito tuttavia un'improvvisa inversione, tanto che un numero crescente di ricercatori e di centri decisionali ha finalmente preso atto che anche il territorio italiano sta ormai sperimentato le conseguenze di un autentico cambio di paradigma, e che le dinamiche della globalizzazione ci costringono ormai a tener conto del carattere *mobile* delle frontiere che separano i territori e le funzioni che in essi sono tradizionalmente esercitate<sup>1</sup>.

### 17.1. Come fermare una spirale recessiva

In virtù di questa nuova consapevolezza la riflessione sulle misure con cui affrontare le conseguenze spaziali dei fenomeni di delocalizzazione può dunque rinunciare al suo carattere contingente e settoriale, e fare in modo che le politiche che puntano a risolvere le lacerazioni introdotte nel sistema insediativo dalla chiusura degli impianti industriali partecipino a più ambiziose strategie di superamento delle criticità che affliggono il nostro sistema economico. Nel tentativo di aderire a questo nuovo percorso di ricerca (e di governo), le considerazioni che proporremo in questo contributo cercheranno dunque di evidenziare i molteplici punti di contatto tra le iniziative che tendono alla riconversione/riqualificazione delle aree della dismissione e la rimozione del freno esercitato dall'attuale modello insediativo sulle prospettive di rilancio dell'intero modello di sviluppo.

Adottando questa prospettiva si può ritenere pertanto cruciale il superamento di una forma urbana che fino ad oggi ha favorito la formazione di conurbazioni iper-estese e mal governate, ma che invece dovrebbe affidarsi in futuro al contenimento di quei fenomeni di crescita che il territorio urbanizzato non è più in grado di sostenere.

---

<sup>1</sup> Cfr. Saskia Sassen, *Né globale, né nazionale. La terza dimensione dello spazio nel mondo contemporaneo*, n. 6, il Mulino, Bologna, 2008, pagg. 969-980.

Per quanto riguarda più in particolare le aree che hanno perso di recente la loro funzione preminente – e che tenderanno in futuro a moltiplicarsi anche per effetto del processo di de-industrializzazione che ha investito il nostro Paese - è necessario porre le premesse per cui queste ultime possano essere in grado di intercettare le principali proposte di evoluzione delle aree urbanizzate attualmente in discussione, e che a seconda del carattere più o meno periferico delle localizzazioni interessate possono tendere da un lato al ricorso ad ambiziosi programmi di densificazione urbana, o dall'altro alla applicazione di formule innovative di rinaturalizzazione dei siti dismessi.

Avremo modo di vedere nelle pagine conclusive di questo contributo come in questo nuovo scenario la disciplina e il progetto urbanistico siano sollecitati a modificare radicalmente i propri strumenti soprattutto per quanto riguarda l'utilizzazione selettiva dei processi di valorizzazione fondiaria e immobiliare, ponendo in atto procedure e dispositivi progettuali finalizzati a ridurre notevolmente il residuo di piano e a concentrare l'interesse degli operatori sugli interventi di valorizzazione dei siti dismessi. Da ciò consegue un impiego più limitato della leva fondiaria, confinando questo iter di formazione della ricchezza a contesti accuratamente circoscritti, nei quali la creazione della *moneta urbanistica* può avvenire senza compromettere il raggiungimento di obiettivi più generali di sostenibilità e di redistribuzione delle risorse.

## **17.2. Il costo della dispersione insediativa**

In concomitanza con una trasformazione radicale del modo di produrre e consumare la ricchezza, il territorio nazionale ha conosciuto, almeno a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, una tendenza generalizzata alla frammentazione degli equilibri insediativi e dei processi produttivi non solo nelle aree di più antico sviluppo, ma anche nelle regioni che avevano beneficiato degli effetti dei primi fenomeni di decentramento. Per effetto di questa *deriva* territoriale non solo i costi di *funzionamento* degli insediamenti umani e delle strutture produttive hanno subito un marcato aumento che la ricerca di settore ha da tempo analizzato<sup>2</sup>, ma declino economico e crisi della città hanno cominciato ad annodarsi in modo pressoché inestricabile, accentuando le criticità e compromettendo l'efficacia delle terapie che venivano di volta in volta sperimentate.

Il primo nodo che la valorizzazione delle aree industriali dismesse dovrà sciogliere – almeno se vorrà conseguire dei livelli apprezzabili di efficacia - riguarda la capacità di articolare con chiarezza la struttura analitica degli oneri della riconversione funzionale, separando nel modo più rigoroso possibile i costi di pre-urbanizzazione, legati alla bonifica dell'area dismessa, da quelli di urbanizzazione, che sono invece strettamente associati alla destinazione d'uso che verrà adottata. Inoltre questa lettura approfondita e rigorosa delle risorse necessarie a garantire il successo degli interventi di riconversione dovrà prestare una particolare attenzione alla distribuzione non solo dei costi, ma anche delle plusvalenze emergenti dalle trasformazioni urbane, perché è da una valutazione siffatta che è possibile attendersi una più attenta regia delle forme di collaborazione tra soggetti pubblici e privati<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Maria Cristina Gibelli e Edoardo Salzano (a cura), *No Sprawl: perché è necessario controllare la dispersione insediativa e il consumo di suolo*, Alinea, Firenze, 2006.

<sup>3</sup> Vedi a questo proposito, il saggio di Roberto Camagni, “Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare”, <http://www.storicamente.org/quadterr2/camagni.html>.

---

E' bene chiarire che tali approfondimenti non servono semplicemente a rispondere ad alcuni quesiti proposti in ambito accademico, ma soddisfano un'esigenza ben più diffusa; quella cioè di andare oltre la semplice consapevolezza che il moltiplicarsi dei fenomeni di dismissione determinati dalla crisi economica comporta una drammatica crescita degli oneri finanziari delle politiche di riqualificazione, e dimostrando altresì che questi ultimi potranno essere sostenuti solo grazie ad una loro avveduta ripartizione tra i soggetti e gli attori delle trasformazioni urbane. Contrastando la tendenza alla rimozione dell'interesse pubblico nelle decisioni economiche che domina ormai la scena da oltre trent'anni, si tratta dunque di associare i costi di una più generale riconfigurazione dei modelli insediativi – certamente non sostenibili se ci si ostina ad adottare una visione parcellizzata e settoriale – ai benefici assai rilevanti che potrebbero derivare dalle interazioni esistenti tra la promozione di un nuovo paradigma urbano e l'avvento di un differente modello di sviluppo.

Conviene prendere atto della natura assai complessa di questi approfondimenti, non tanto e non solo per il ricco elenco di variabili che l'analista è tenuto a considerare, ma anche per il crescente numero di *tipologie* che caratterizzano le aree e i manufatti coinvolti. Non solo; soprattutto nella fase più recente tende a emergere la tendenza dei processi di dismissione a diffondersi dalle grandi realtà urbane alle città intermedie o di piccola dimensione, con una geografia *a macchia di leopardo* che accentua le diseconomie che tale assetto tende a generare, e che sono ovviamente destinate a influire pesantemente sui bilanci economici delle operazioni di rigenerazione urbana, di riuso e di riqualificazione delle aree dismesse.

A fronte di una morfologia della dismissione che tende a rispecchiare la frammentazione del modello insediativo, anche le strategie messe in campo dalle amministrazioni locali sono costrette a sostituire la micro-urbanistica dei primi esercizi di recupero con un approccio integrato che punta alla riqualificazione di territori sempre più estesi. Si tratta di un fondamentale cambio di rotta, che all'inizio ha fatto leva sui nuovi strumenti urbanistici introdotti in via sperimentale nel nostro ordinamento (i cosiddetti *programmi complessi*), ma che con il passare del tempo punta ad estendere ulteriormente il proprio raggio di azione e a postulare strumenti di co-pianificazione di scala sovra-comunale che non hanno ancora ricevuto un'appropriata definizione normativa.

In presenza di questa palese contraddizione tra le opportunità offerte dalle aree dismesse agli ambiziosi tentativi di superare le principali anomalie della città contemporanea da un lato, e i limiti imposti dalla cronica penuria di risorse da destinare a questo ambizioso disegno dall'altro, vi è un unico percorso che è possibile seguire. Esso riguarda una valutazione comparata dei costi della dispersione insediativa, che riesca cioè a tener conto che la localizzazione delle imprese, dopo averne costituito l'agente scatenante, può contribuire in futuro ad indicare i principali fattori correttivi. La soluzione di questo apparente paradosso può essere offerta dalla ricerca di una compatibilità tra i costi ingenti della riconversione funzionale e la possibilità di attenuare almeno in parte le diseconomie di un'urbanizzazione irregolare e non pianificata, che ha dissipato suoli agricoli e ha incrinato gli storici equilibri del paesaggio, dell'ambiente e della stessa produzione (congestione veicolare, aumento della nocività ambientale, incremento del fabbisogno di infrastrutture, inefficienza della gestione urbana, ecc.).

Se si adotta questo particolare punto di vista, si è probabilmente in grado di affiancare alla più tradizionale analisi costi-benefici uno strumento in grado di stimare i prezzi impliciti (non di mercato) di quegli attributi qualitativi che contribuiscono in misura elevata al benessere dell'individuo. Laddove la prima tecnica rischia di assegnare i costi in prevalenza al soggetto privato e i benefici principalmente alla collettività, con la conseguenza inevitabile di non favorire in alcun modo l'adozione di provvedimenti correttivi realmente praticabili, il secondo approccio comporta al contrario il ricorso a un metodo di valutazione *edonico*, che si propone in ultima istanza di computare l'incremento di valore imputabile a provvedimenti che, migliorando la qualità delle

strutture insediative interessate da interventi di riqualificazione, sono altresì capaci di generare rendite di posizione o plusvalenze dei beni immobili che insistono su quello stesso territorio<sup>4</sup>.

Alla base di questa formulazione vi è la convinzione, ormai acquisita dalla cultura contemporanea, che è la stessa nozione di benessere individuale ad aver assunto un carattere multidimensionale, e che solo un pieno apprezzamento degli elementi costitutivi della *qualità della vita* può consentire di riportare ordine e concretezza nella individuazione delle questioni da privilegiare durante la messa a punto delle politiche pubbliche. In accordo con una proposta di Amartya Sen di alcuni anni fa, che invitava ad affiancare ai tradizionali indicatori macroeconomici di misurazione dello sviluppo quali il PIL un nuovo indice di sviluppo umano (*Human Development Index*)<sup>5</sup>, la Commissione istituita nel 2008 dal governo francese e presieduta, oltre che dallo stesso Sen, anche da Joseph E. Stiglitz, e da Jean-Paul Fitoussi, è dunque pervenuta alla definizione della *formula* del benessere, che comprenderebbe le seguenti *dimensioni*:

- condizioni di vita materiali (reddito, consumo e ricchezza);
- salute;
- istruzione;
- attività personali incluso il lavoro;
- partecipazione politica e governance;
- rapporti sociali e relazioni;
- ambiente (condizioni presenti e future);
- insicurezza di natura economica e fisica<sup>6</sup>.

In linea con questa riflessione si può dunque concludere che il suolo non costituisce solamente una risorsa scarsa di cui è necessario regolare sapientemente l'uso, né rappresenta semplicemente un fattore potenziale di sviluppo economico. A partire dalla tendenza del territorio a contribuire al benessere individuale e collettivo, le politiche di pianificazione finalizzate alla ricerca di un nuovo ruolo per le aree industriali dismesse possono costituire un catalizzatore per tutte quelle iniziative che nel breve termine cercheranno di escogitare una soluzione di sistema per una crisi che può essere affrontata solo grazie ad un'inedita propensione a guardare al futuro e a imparare le nuove regole del gioco. E per quanto ci riguarda più direttamente, ciò implica da un lato la capacità di elaborare la visione di un nuovo ordine urbano, e dall'altro la tendenza a coniugare gli strumenti della pianificazione urbanistica con il complesso armamentario che può consentire il superamento delle principali contraddizioni di un paradigma economico che appare sempre più in difficoltà.

---

<sup>4</sup> Cfr. Pietro A. Valentino, "L'economia dei beni paesaggistici e il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", in *Ri\_Vista Ricerche e progettazione per il paesaggio*, n. 10, luglio/dicembre 2008.

<sup>5</sup> Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.

<sup>6</sup> CMEPSP, *Report of the Commission on the measurement of economic performance and social progress*, Parigi, settembre 2009.

---

### 17.3. Verso l'affermazione di un nuovo paradigma insediativo

Dalle considerazioni che abbiamo provato a sviluppare nel paragrafo precedente emerge una profonda differenza tra il ruolo che fino a pochi anni fa era conferito alla disciplina urbanistica e i nuovi e più vasti compiti che sempre più spesso gli vengono assegnati. Se per tutta una lunga fase espansiva attraversata dal nostro Paese la pianificazione ha potuto giocare di rimessa, lo si deve principalmente alla circostanza per cui molti hanno fatto propria la convinzione che tanto il mercato capitalistico, quanto le strutture insediative erano sostanzialmente in grado di autoregolarsi e di bilanciare gli interessi contrapposti tanto della domanda e della offerta, quanto della rendita e del profitto. Ma ora lo scenario nel quale operano i protagonisti delle trasformazioni insediative appare profondamente mutato e la consapevolezza che un'equa distribuzione delle conoscenze sul funzionamento dei meccanismi di mercato possa ancora garantire la stabilità del sistema sembra essersi incrinata; al contrario si avverte ormai con preoccupazione crescente non solo la marcata asimmetria di informazioni<sup>7</sup> - che può ostacolare la formazione di coalizioni stabili tra operatori e *stakeholders*, o che mina alla base lo svolgimento di giochi competitivi - ma anche la progressiva dissoluzione di quel processo di rigenerazione delle risorse territoriali (e degli stessi valori urbani) che in precedenza avevano alimentato il nostro modello di sviluppo e la permanente rivitalizzazione delle strutture insediative.

Come ho provato ad argomentare più diffusamente in altri recenti contributi<sup>8</sup>, è proprio facendo leva sulle risorse territoriali ed economiche che sono impiegate nel sistema delle aree dismesse e, più in generale, nel patrimonio edilizio esistente che è possibile porre le basi per l'affermazione di strategie di valorizzazione dei capitali pubblici e privati realmente disponibili, e che possono essere messi in gioco per accelerare il passaggio a un nuovo paradigma urbano e, prima ancora, a un nuovo paradigma tecnico ed economico.

Coerentemente con un disegno così ambizioso e di lungo periodo, le gravi conseguenze determinate non solo dai processi di delocalizzazione delle imprese, ma anche dagli errori compiuti sotto il profilo insediativo (aumento del consumo di suolo, dissipazione di valori paesaggistici, deterioramento del bilancio ambientale, peggioramento delle prestazioni garantite dalle reti infrastrutturali ed ecologiche, ecc.), possono essere superate proponendo una nuova idea di città, che sia in grado di stabilire un collegamento virtuoso con l'offerta (e la domanda pubblica) di beni e servizi che si richiamano ai principi della *green economy*. Prendendo le distanze da un sentiero di sviluppo che si è fondato per secoli sullo sfruttamento delle risorse naturali e sulla scarsa attenzione per gli impatti prodotti dall'uomo sull'ambiente, sulla società e sulla qualità della vita, è necessario che i nuovi orientamenti alla produzione e al consumo siano interpretabili non semplicemente come la componente sostenibile del mercato, come peraltro finora sta già avvenendo, ma come un vero e proprio archetipo, autosufficiente e tendenzialmente esclusivo<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Si pensi alle tensioni che, a tale riguardo e non solo negli Stati Uniti, sono emerse con la crisi dei *sub-prime* e l'insolubilità di molti istituti creditizi.

<sup>8</sup> Faccio riferimento in particolare, oltre ad un saggio pubblicato sul n. 138/2009 di *Urbanistica* ("La riforma del governo del territorio e il nuovo ordine urbano"), anche a due lavori in corso di pubblicazione:

- M. Talia, "A metà del guado, verso un nuovo ordine urbano", in *Quaderni di TRIA*, vol. 4;

- M. Talia. "Introduzione", in Domenico Moccia (a cura), *La città sobria*.

<sup>9</sup> Cfr. OECD/European Commission/Nordic Innovation Joint Workshop, "The Future of Eco-Innovation: The Role of Business Models in Green Transformation", 2012.

E' ragionevole supporre che cambiamenti di questa entità potranno condurre al sovvertimento del sistema di interessi e di relazioni che ha finora sospinto lo sviluppo dell'economia industriale, offrendo alternative di notevole importanza non solo a chi intende colmare i varchi aperti dalla dismissione e, più in generale, dai processi di globalizzazione, ma anche a quanti puntano alla individuazione di nuovi settori strategici (eco-innovazione, risparmio energetico, prevenzione del rischio, ecc.) o all'adozione di processi innovativi in settori maturi (trattamento dei rifiuti, produzioni agricole di qualità, trasporti urbani)<sup>10</sup> sia per l'investimento del capitale di rischio, sia per l'offerta di nuovi profili formativi.

Naturalmente lo scenario che abbiamo provato a delineare costituisce una sfida particolarmente impegnativa per la cultura del cambiamento e della pianificazione, che potrà essere vinta soprattutto se i numerosi conflitti che si apriranno in sede locale verranno affrontati ricorrendo a strumenti evoluti di valutazione e di comunicazione. In tutte le occasioni in cui l'intervallo temporale tra la chiusura degli impianti produttivi e il completamento degli interventi di riqualificazione (o tra il licenziamento degli addetti e il riassorbimento di questi ultimi in nuove unità locali) tenderà a dilatarsi, sarà necessario affidarsi da un lato a nuove reti di solidarietà e a più efficaci forme di rappresentanza, e dall'altro a una comparazione dei costi e dei benefici del passaggio verso un nuovo paradigma che sappia tener conto di tutti i vantaggi della riconversione funzionale, e non solo di quelli a carattere micro-economico. Tra le esternalità positive di questa transizione non vi è solamente la mitigazione dell'impatto imputabile al processo di disinvestimento che ha riguardato i settori più *maturi* o il contenimento del consumo di suolo. Se solo proviamo ad allargare lo sguardo alla mappa del decentramento produttivo e alla chiusura di molti impianti periferici, dobbiamo prendere atto che la dismissione di stabilimenti ubicati in aree poco accessibili, a elevato valore paesaggistico e a rischio idrogeologico ci permette di contabilizzare importanti e talvolta inaspettati benefici, che per la pubblica amministrazione e per l'intera comunità si tradurranno nella marcata riduzione del disavanzo energetico, nel miglioramento della attrattiva esercitata dal nostro territorio e in un considerevole taglio dei costi associati alle calamità naturali<sup>11</sup>.

Se proveremo a governare i processi di dismissione con un approccio più integrato e comprensivo, saremo dunque nelle condizioni di cogliere le numerose occasioni offerte da una transizione di fase che, in caso contrario, sarebbe percepita in termini di pura negatività. La prima di queste opportunità riguarda senza dubbio la possibilità che le politiche indirizzate alla riqualificazione delle aree dismesse vengano considerate come una sorta di ulteriore declinazione del dibattito sulle *smart cities*, e cioè dimostrando che l'innovazione tecnologica può proporsi di guidare la scelta delle alternative da offrire ai capitali e alle risorse umane che sono stati messi in mobilità dall'impulso alla de-industrializzazione. Al tempo stesso questa prefigurazione di nuovi strumenti di governo può rivelarsi particolarmente efficace in alcuni contesti particolarmente problematici, nei quali i processi di industrializzazione attualmente in declino hanno messo in crisi i delicati equilibri tra il paesaggio urbano e il territorio aperto; qui le politiche di riqualificazione e/o riconversione delle aree dismesse possono favorire la ricomposizione urbanistica di vecchie fratture, e sia l'individuazione di fasce tampone ottenute grazie a movimenti di terra o a interventi di forestazione, sia la progettazione di spazi verdi negli interstizi che l'urbanizzazione incontrollata ha spesso moltiplicato, sono nelle condizioni di ristabilire condizioni ottimali di funzionamento per le reti ecologiche (cfr. Figg. 1 e 2).

---

<sup>10</sup> Cfr. E. Ronchi e R. Morabito (a cura), *Green economy: per uscire dalle due crisi. Rapporto 2012*, ENEA, Roma, 2012.

<sup>11</sup> Secondo una recente stima effettuata dall'ANCE e dal CRESME, e presentata in occasione di un incontro organizzato dall'Accademia Nazionale dei Lincei il 22 marzo 2013, l'Italia sostiene un costo annuo di circa 3,5 miliardi di euro per mitigare gli effetti prodotti da frane, alluvioni e terremoti.

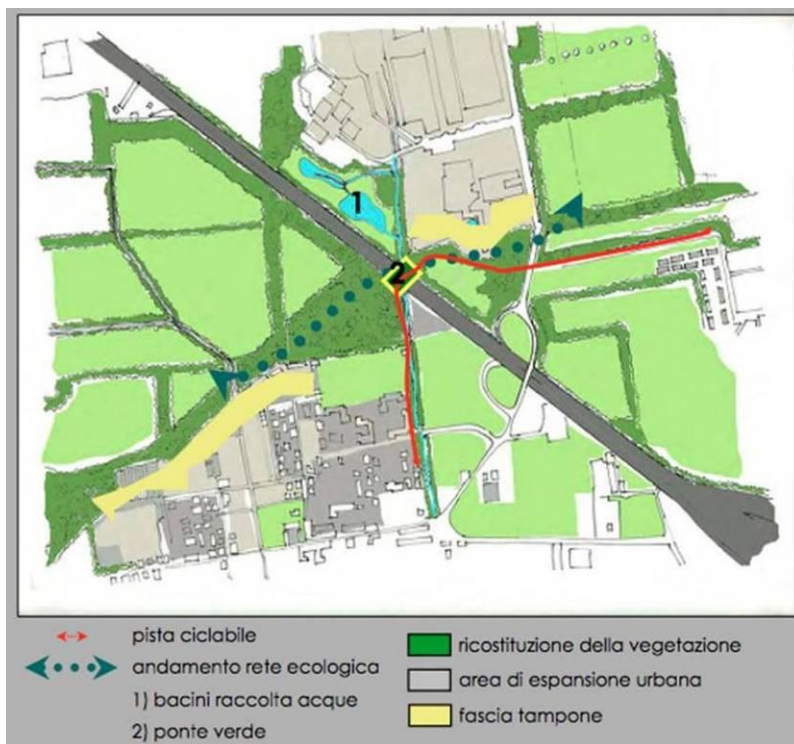


Fig. 1. Un esempio di ricomposizione urbanistica in presenza di rete ecologica (Fonte: “Repertorio delle misure di mitigazione e compensazione paesistico-ambientale”, Adeguamento del PTCP della Provincia di Milano alla LR 12/05, 2012)

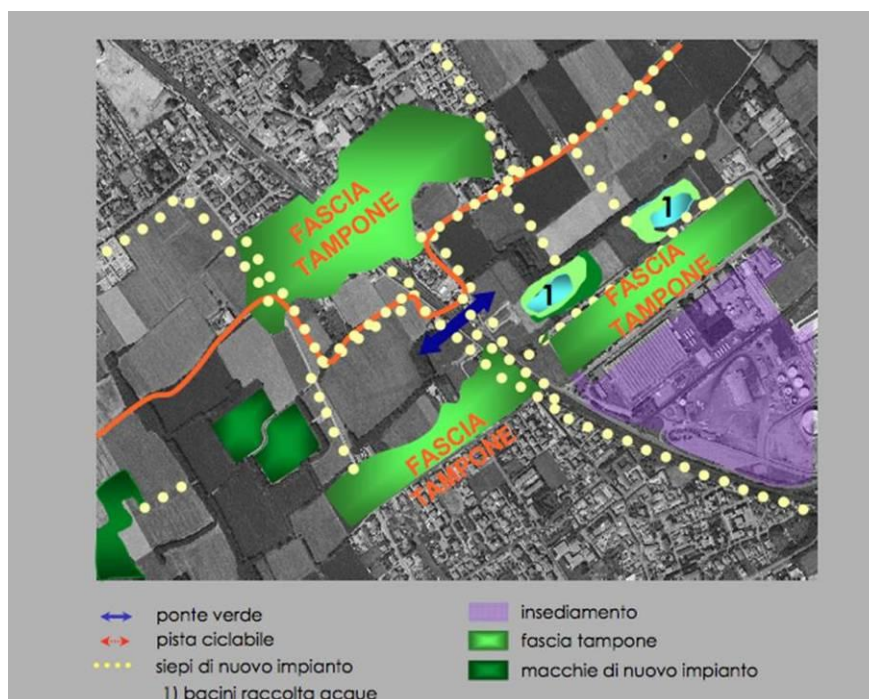


Fig. 2. Un secondo esempio di ricomposizione urbanistica in presenza di rete Ecologica (Fonte: “Repertorio delle misure di mitigazione e compensazione paesistico-ambientale”, Adeguamento del PTCP della Provincia di Milano alla LR 12/05, 2012)

Un secondo presupposto favorevole può essere ravvisato inoltre nel passaggio da una lunga fase caratterizzata per la finanziarizzazione sempre più marcata del comparto edilizio<sup>12</sup> - e in cui si avvertiva una spinta crescente ad alimentare le trasformazioni urbane facendo leva sulla formazione di rendita assoluta e su di un incremento fuori controllo dei diritti edificatori<sup>13</sup> - a una differente condizione, che potrà distinguersi invece per un'emissione assai più limitata ed accorta di nuova *moneta urbanistica*<sup>14</sup>. Lo spartiacque tra questi due stadi può essere individuato con chiarezza nella attivazione di processi di valorizzazione utili a trasferire l'interesse degli investitori verso aree e settori compatibili con gli obiettivi di rigenerazione urbana che abbiamo richiamato in precedenza, e che trovano nelle aree industriali dismesse un luogo privilegiato di applicazione. Un ri-orientamento delle politiche pubbliche di tali proporzioni potrà realizzarsi evidentemente solo grazie ad un'elevata qualità dei progetti urbanistici e alla previsione di strumenti innovativi di finanza pubblica, ma il successo di questa strategia appare comunque condizionato alla capacità di mettere in sintonia la transizione verso un nuovo paradigma insediativo da un lato e il ridisegno delle istituzioni sociali ed economiche dall'altro.

Le aree destinate a costituire il *laboratorio* di questa nuova filosofia di intervento sono comprese il più delle volte in quel territorio di confine tra la città e la campagna, che ha ospitato in passato le trasformazioni insediative più rilevanti ma che oggi può rivelarsi decisivo per il successo delle politiche pubbliche che mirano al superamento della attuale recessione. Qui il progetto di un nuovo margine urbano (cfr. Fig. 3) dovrà mettere in mostra la sua capacità di affrontare risolutamente almeno tre obiettivi:

- il contenimento degli episodi più significativi di frammentazione e di spreco del territorio;
- la capacità di sviluppare efficaci sinergie con le azioni che tendono alla riqualificazione dell'agroecosistema;
- l'impegno a superare le lacerazioni introdotte in precedenza dalla edificazione con un complesso di azioni coordinate (ripristino di connessioni ecologiche interrotte da opere infrastrutturali, inserimento di piste ciclabili, rinaturalizzazione di corsi d'acqua, ecc.)

E' tuttavia necessario evidenziare che molte aree industriali dismesse o in via di dimissione - e cioè quelle che si sono distribuite nel territorio aperto, spesso a notevole distanza dalla città - rischiano di perdere qualsiasi punto di contatto con una visione del futuro così fiduciosa circa la capacità di cambiare rotta rispetto agli errori del passato. Per questa componente *periferica* dell'apparato produttivo nazionale è infatti difficile pensare ad una palingenesi urbana, sia per la difficoltà di

---

<sup>12</sup> Si fa riferimento in particolare a quel processo di modernizzazione che, almeno a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, ha investito anche il settore immobiliare grazie all'avvio del processo di dismissione del patrimonio pubblico, alla creazione di società immobiliari di nuovo tipo, alla introduzione di nuovi strumenti finanziari specialistici (*Fondi Immobiliari*) e alla tendenza a trasformare il valore degli immobili in titoli direttamente negoziabili (*Securitisation* o cartolarizzazione).

<sup>13</sup> Cfr. Giovanni Caudo, "Perché creare un'agenzia nazionale di rigenerazione urbana", *Italianieuropei*, n. 8, 2012.

<sup>14</sup> Come è noto molte amministrazioni tendono a facilitare l'implementazione delle trasformazioni urbane di iniziativa pubblica e degli stessi comparti perequativi promuovendo l'acquisizione di beni immobili o terreni, con l'attesa di una compensazione monetaria o non monetaria da ottenere tramite l'emissione di diritti edificatori o la cessione di altre proprietà.

---

individuare delle nuove destinazioni d'uso compatibili con le caratteristiche ambientali e paesaggistiche dei siti interessati, sia per le conseguenze negative che una scelta di questo tipo comporterebbe in termini di consumo di suolo.

Ben più ragionevole appare invece il ricorso a una rinaturalizzazione mirata per quegli impianti produttivi che hanno ormai perso gran parte del proprio valore economico (soprattutto se si tiene conto degli ingenti costi di bonifica che in molti casi sarebbero richiesti), ma che possono essere riconvertiti in aree verdi utilissime sotto il profilo paesaggistico, ecologico e fruitivo (cfr. Fig. 4). A tale proposito è ormai possibile ispirarsi a una vasta esperienza nazionale e internazionale<sup>15</sup> che consente di affrontare sistematicamente i problemi, gli ostacoli e i processi relativi al risanamento delle aree industriali dismesse e alla loro conversione in spazi verdi, e di identificare con precisione i benefici che le comunità potranno trarre da questi nuovi spazi verdi, e gli strumenti di pianificazione che a tale proposito dovranno essere messi a punto.

A differenza di altri scenari di riqualificazione/riconversione, la semplice rinaturalizzazione delle aree industriali ormai abbandonate è assai meno allettante se confrontata con quelle strategie che puntano a soddisfare le aspettative sociali ed economiche delle comunità locali mediante la promessa della reindustrializzazione, ma appare in molti casi ben più realistica e di attuazione immediata. Qui infatti le misure di mitigazione e di compensazione possono affidarsi a dispositivi di implementazione diretta, quali ad esempio la previsione di congrue superfici a verde, eventualmente forestate sul fronte esterno delle aree urbanizzate più grandi, o la dotazione capillare di reticoli alberati e di spazi verdi nelle parti più interne<sup>16</sup>.

Anche se, almeno a prima vista, un siffatto approccio alla rigenerazione del paesaggio post-industriale può apparire riduttivo, la vastità del territorio che può essere interessato da tali interventi e la frequente coincidenza tra i siti delle attività industriali dismesse e l'assenza di qualunque forma di vegetazione inducono a valutazioni più prudenti. Se infatti teniamo conto della rapidità con cui il processo di destrutturazione/distruzione delle aree peri-urbane si sta diffondendo nel nostro Paese, è necessario prendere atto che le politiche di rinaturalizzazione possono proporsi non solamente di restituire a qualche forma di fruizione delle superfici urbanizzate significative e altrimenti inutilizzabili, ma anche di fare in modo che esse concorrano alla ri-configurazione di una rete ecologica e ambientale che le dinamiche urbane hanno profondamente alterato nel corso degli ultimi decenni, ma di cui non è possibile fare a meno.

---

<sup>15</sup> Vedi, tra gli altri, di Christopher A. De Sousa, "Turning brownfields into green space in the City of Toronto", *Landscape and Urban Planning*, vol. 62, 2002-2003, e di Juha Siikamaki e Kris Wernstedt, "Turning Brownfields into Greenspaces: Examining Incentives and Barriers to Revitalization", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 33, n. 3, 2008.

<sup>16</sup> Cfr. Carlo Socco, Andrea Cavaliere, Stefania M. Guarini e Mauro Montrucchio, *La natura nella città. Il sistema urbano e perturbano*, Angeli, Milano, 2005, pagg. 135-6.



Fig. 3 Esempio di un intervento sul margine città/campagna (Fonte: “Repertorio delle misure di mitigazione e compensazione paesistico-ambientale”, Adeguamento del PTCP della Provincia di Milano alla LR 12/05, 2012)



Fig. 4 La rinaturalizzazione del territorio periurbano

---

## CAP. 18. QUANDO NELLE AREE DISMESSE È SCRITTO IL FUTURO DELLE CITTÀ: IL CASO DI NAPOLI

di Immacolata Aprenda, Alessandro Dal Piaz, Daniela Mello

### 18.1. I grandi impianti di base dismessi

«Dietro al lento procedere della dismissione si intravedeva, via via più nitido, il gran gioco d'ombre prodotto dal confronto, quasi muscolare, che aveva (e addirittura ha tuttora) come posta in gioco l'uso dei suoli della piana di Coroglio (...) Destinarli quasi tutti a parco, come esigevano gli ambientalisti più radicali? In origine la giunta municipale, il sindaco, erano stati tentati da una soluzione prevalentemente paesaggistica: creare una grande macchia verde come atto di profonda contrizione per gli scempi compiuti in passato su tutto l'arco del golfo di Napoli. Ma non persero tempo a correggere l'eccesso di enfasi e a orientarsi verso un ragionevole compromesso: un grande parco, sì, dotato però di attrezzature in grado di assicurare almeno un po' di quello sviluppo e di quell'occupazione perduti con la chiusura dell'acciaieria. Sarà mai realizzato un tale progetto?» (Ermanno Rea, *La dismissione*, 2002).

Le vicende che accompagnano da molti anni le proposte e gli interventi di riqualificazione ambientale e di riuso dell'area di Bagnoli rappresentano bene la difficoltà di ricondurre in una strategia di riassetto della città e dell'area metropolitana di Napoli l'insieme di opportunità connesse alle numerose ed estese aree dismesse. E ciò non solo (o almeno non tanto) per la mancanza di visioni ed ipotesi quanto soprattutto per l'incapacità di gestire con tempestività e concretezza il rapporto tra mutamenti dell'assetto economico-produttivo, riconfigurazione urbana e sostenibilità ambientale e, in tale ambito, il conflitto tra aspettative collettive ed interessi particolari.

#### 18.1.1. I caratteri delle due grandi zone industriali a est e a ovest

Ad ovest e ad est della città sono ubicate due grandi aree dismesse, sedi un tempo di grandi impianti industriali. Ad ovest, nella piana di Bagnoli, sorgevano gli stabilimenti della siderurgia (Ilva-Italsider, a lungo nell'ambito delle partecipazioni statali), della chimica (Montecatini, poi Montedison, infine Federconsorzi), del cemento (Cementir) e del cemento-amianto (Eternit). Ad est, nel bassopiano già paludoso solcato in antichità dal Sebeto, la raffineria petrolchimica (Mobil Oil, poi Q8) e numerose aziende satelliti. In entrambi i casi la presenza dominante era quella dell'industria di base, che trasformava materie prime provenienti da lontano in semilavorati e prodotti finiti, in massima parte destinati ad andar lontano, *consumando* qui grandi estensioni di suolo e imponenti quantità di energia e di acqua e lasciando gravissimi inquinamenti, tuttora presenti nel suolo e nelle acque di falda e del mare.

Lo stabilimento siderurgico, ricostruito subito dopo la guerra e più volte ampliato nei decenni '60 e '70, ha cessato la sua attività all'inizio degli anni '90, causa condizioni internazionali del mercato dell'acciaio che lo rendevano non più competitivo.

Anche la raffineria ha cessato la sua attività negli anni '90, quando la mobilitazione degli enti locali ha ottenuto che il ministero dell'industria non rinnovasse più l'autorizzazione all'impianto; venti anni prima il ministro dell'epoca l'aveva invece rinnovata proprio mentre la Regione e il Ministero dei LL.PP. ne stavano studiando la delocalizzazione. Parte dell'area è stata dal 1996 sistemata come *deposito costiero* di carburanti.

Per la loro estensione e ubicazione entrambe le aree dismesse rivestono una rilevanza strategica nel contesto urbano e metropolitano. L'area di Bagnoli, al piede della dorsale collinare che si sviluppa dal Vomero fino a Capo Posillipo e all'isolotto di Nisida, è snodo geografico essenziale con la fascia costiera dei Campi Flegrei, alla cui caldera vulcanica e al cui heritage di archeologia e paesaggio partecipa integralmente. Il suo recupero ambientale ed il suo riassetto funzionale con un grande parco pubblico, attrezzature di ricerca e terziario avanzato e strutture turistiche e del tempo libero, restituendo il litorale alla fruizione pubblica, rappresentano una opportunità decisiva per il decollo di una prospettiva di valorizzazione sostenibile del patrimonio paesaggistico-culturale nell'area metropolitana.

L'area orientale, per la sua vicinanza ai principali nodi infrastrutturali (stazioni FS e AV, autostrade, aeroporto, porto) ed al centro direzionale (nonché, in definitiva, al centro storico) e per la sua centralità rispetto ai segmenti più dinamici del contesto metropolitano, appare in possesso di tutti i requisiti per assumere e svolgere ruoli propulsivi per uno sviluppo economico innovativo nell'auspicabile intreccio di produzioni *hi-tech* e della *green economy* e di servizi avanzati nei settori della ricerca, del trasferimento di innovazione, dell'alta formazione e della produzione culturale.

Lo stato attuale dei luoghi è oltremodo problematico. Ad est non si è ancora neppure avviata la preparazione degli indispensabili interventi di bonifica e si aggravano le condizioni generali di degrado anche nei contesti urbani, mentre si registrano specifiche manifestazioni di interesse per puntiformi opportunità speculative. Ad ovest, la scelta del recupero della balneabilità del litorale ha imposto una bonifica integrale del sottosuolo attraversato da una ricca falda idrica, operazione (nonostante gli imponenti finanziamenti e i lunghi anni di attività) non ancora conclusa, su cui ora pesano anche gravi sospetti giudiziari, che rendono ancora più incerti i tempi, se non gli esiti stessi, dell'attuazione delle scelte urbanistiche. Il *Piano Urbanistico Attuativo* (PUA) vigente ha scontentato le aspettative speculative dei costruttori e la *Società di trasformazione Urbana* (STU) "Bagnoli futura", vincolata ad un ruolo circoscritto alla bonifica e all'urbanizzazione e alla successiva vendita dei suoli, senza possibilità di trasformarli direttamente, è rimasta impaniata in tali limiti dimostrandosi quanto meno inadeguata: le prime aste di suoli utilizzabili sono andate deserte e i primi interventi per attrezzature pubbliche configurano risultati episodici finora sostanzialmente sterili. Da ultimo, l'incendio doloso del museo interattivo di Città della Scienza ha, da un lato, semidistrutto l'unica concreta forma di presenza postindustriale di qualità nella zona e, dall'altro, rischia ora di rimettere in discussione le scelte urbanistiche complessive per l'ambito, consentendo ad interessi finora sconfitti di aprirsi varchi utili grazie alle divisioni sul dove ricostruire il museo ed alla ipotesi di variare il PRG e il PUA per ricostruirlo, almeno in parte, a monte di Via Coroglio sottraendo l'area necessaria al parco.

#### *18.1.2. Le scelte urbanistiche per Bagnoli e per la zona orientale*

Il vigente PRG, approvato nel 2004, disciplina le due grandi aree industriali dismesse nel quadro di due vasti ambiti di riassetto urbano.

Nell'ambito di Coroglio, che include le aree dismesse del siderurgico e del cemento (Città della Scienza ha già riutilizzato le aree del chimico), il PRG individua una grande zona di "insediamenti urbani integrati" per circa 330 ettari, da specificare in sede di PUA con l'obiettivo di realizzare: un parco pubblico di 120 ha, più 35-55 ha di verde di comparto; 45-65 ha di attrezzature e infrastrutture; da 100 a 300mila mc di residenza su 10-20 ha; da 600mila a 1 milione di mc per attività di ricerca produttive e terziarie su 30-60 ha; da 100 a 300mila mc per attrezzature ricettive e commerciali su 5-30 ha. Il successivo PUA ha rideterminato in poco più di 313 ha la dimensione territoriale dell'ambito, destinandone complessivamente circa 165 a verde pubblico, e ha quantificato i volumi edilizi in 208.504 mc di conservazione (archeologia industriale e

---

residenze), 606.496 mc di reinsediamento (attività compatibili con sedi da rilocalizzare) e 1.099.696 mc di nuova edificazione per attrezzature pubbliche, attività di ricerca, terziarie, ricettive e commerciali. In particolare, il PUA prevede un porto-canale turistico con asse ortogonale alla costa lungo il quale sviluppare attrezzature turistico-ricettive e un complesso di sedi terziarie e di ricerca al limite nord-orientale del parco, in prossimità del rione di edilizia popolare “Cavalleggeri d’Aosta”.

Nell’ambito di circa 420 ettari nella parte orientale della città che include l’ex raffineria il PRG prevede: su quasi 150 ettari, insediamenti per la produzione di beni e servizi per oltre un milione di mq di superficie utile lorda; su 30 ettari, residenze per 210.000 mq di superficie lorda di pavimento (circa 2.500 alloggi); su quasi 150 ettari, un parco (“Parco del Sebeto”) con attrezzature pubbliche; sulla quota residua di territorio, un complesso di infrastrutture e impianti pubblici. Gli interventi saranno definiti attraverso strumenti urbanistici attuativi di iniziativa anche privata.

Se sull’area occidentale il Comune ha affidato quasi subito alla STU una *mission* circoscritta, per la zona orientale ha manifestato comportamenti più incerti. Dopo una prima ipotesi di STU poi abbandonata, si è promossa la presentazione di specifiche proposte private, solo alcune delle quali hanno progredito verso l’approvazione. Tra i PUA più complessi, va ricordato quello per l’ambito n.13 *ex raffineria* (in cui ricade l’impianto dismesso Q8 citato) per il quale il PRG vigente persegue l’obiettivo «della riqualificazione del paesaggio urbano per la formazione di un moderno insediamento per la produzione di beni e servizi» prevedendo, tra l’altro, in particolare: la delocalizzazione delle attività ritenute incompatibili, in primo luogo degli impianti petroliferi; nuovi insediamenti – come si è detto – per la produzione di beni e servizi e per la residenza; la realizzazione di un parco lineare (parte integrante del proposto parco regionale del Sebeto) che colleghi il quartiere di Ponticelli con la stazione centrale Fs, percorso da una linea tranviaria.

In esecuzione del Protocollo d’Intesa dell’11 dicembre 2006 sottoscritto da Regione Campania, Comune di Napoli, Soc. Napoli Orientale S.c.p.a., Kuwait Petroleum Italia S.p.A. e Kuwait Raffinazione e Chimica S.p.A., è stato redatto dalla società proponente *Napoli orientale* il Preliminare di PUA, strumento intermedio tra il PRG e il PUA, approvato nel 2009. Tale strumento, dettagliando le previsioni del PRG nel rispetto delle sue disposizioni normative, dovrebbe garantire un carattere unitario al processo di riconfigurazione urbana dell’intero ambito n. 13, con la definizione di un quadro generale di riferimento condiviso, in particolare delineando lo schema di assetto strutturale dell’area a cui devono conformarsi gli interventi di trasformazione attraverso i PUA dei sub-ambiti.

L’ambito attualmente è in gran parte occupato da impianti di prodotti petrolchimici dismessi o da dismettere, sedi di attività industriali in esercizio e dismesse (anche importanti quali l’Ansaldo), attività commerciali di diversa tipologia, l’area del depuratore Napoli est, nonché episodi residenziali. La superficie complessiva dei 420 ha è suddivisa tra diversi proprietari, tra i quali la Kuwait Petroleum Italia S.p.A.- Kuwait Raffinazione e Chimica S.p.A. detiene la maggiore superficie (circa 97 ha).

La complessità dell’attuazione è dovuta non solo alla notevole estensione dell’ambito ed alla ripartizione delle proprietà tra numerosi soggetti, ma soprattutto alle rilevanti criticità ambientali esistenti. Oltre alla presenza di numerose industrie ad alto rischio di incidente rilevante, va ricordato che l’ambito rientra nel Sito di interesse nazionale “Napoli Orientale” ai sensi della Legge 426/98, perimetrato con Decreto del 1999, per il quale non è stato ancora definito il progetto di bonifica dei suoli e delle acque, pur essendo stata avviata la procedura per gran parte dell’area, in alcuni casi con l’approvazione dei piani di caratterizzazione. Il Preliminare mette in evidenza la rilevanza della questione *bonifica*, dalla quale la riconversione dell’area non può prescindere, essendo il sito diffusamente inquinato (sia i terreni che la falda) per le attività pregresse e in corso,

prevalentemente da idrocarburi. Il citato Protocollo di intesa peraltro consente la permanenza dei depositi petroliferi nell'area definita "di ripiegamento o operativa" individuata dalla Kuwait Petroleum Italia, comunque per almeno 20 anni, fino al loro trasferimento in un diverso luogo definitivo.

Gli assi portanti del Preliminare di PUA, in coerenza con il PRG, sono la individuazione del parco, dei nuovi insediamenti urbani (produzione e servizi, residenza e servizi), la riorganizzazione della viabilità, affidando alla rete degli spazi aperti e delle strade il ruolo di orientare la ristrutturazione urbanistica dell'area. Criteri per la conformazione degli spazi e per la sostenibilità ambientale degli insediamenti costituiscono elementi qualificanti del Preliminare. Dal canto suo la Q8 ha poi predisposto un progetto preliminare di PUA per l'area di cui è proprietaria, approvato dal Dipartimento di Pianificazione Urbanistica del Comune nel settembre 2011 ed attualmente in fase di istruttoria nella sua versione definitiva.

### 18.1.3. *Le previsioni degli altri PUA approvati e in corso di approvazione/proposti*

Alla riconversione delle aree dismesse sono legate le trasformazioni più rilevanti prefigurate dal PRG. Il riassetto urbanistico ed ambientale degli ambiti in cui esse ricadono viene a svolgere, negli obiettivi del piano, un ruolo centrale ai fini della riqualificazione e del rilancio economico-produttivo non soltanto di alcune parti ma della città complessiva, per le ricadute sul sistema di relazioni sia tra le diverse zone urbane sia con il contesto metropolitano. Tuttavia la gestione dell'attuazione delle trasformazioni previste sta rivelando profonde carenze anche per la mancanza, peraltro intrinseca alla *forma* tradizionale di piano che caratterizza il vigente PRG, di contenuti realmente strategici, vale a dire che articolino secondo priorità e tempi le scelte di piano, coordinandone la realizzazione in rapporto alle sinergie attivabili ed agli effetti attesi in una prospettiva che privilegi gli interessi collettivi.

Il PRG subordina la trasformazione della maggior parte delle aree dismesse alla redazione di piani urbanistici attuativi dei relativi ambiti (o sub-ambiti). Nel corso degli anni per diverse aree sono state presentate proposte dai soggetti proprietari degli immobili, proposte che interessano anche aree dismesse dislocate all'esterno dei grandi ambiti occidentale ed orientale ma che riguardano prevalentemente il settore urbano orientale.

In merito bisogna ricordare che in questa parte di città sono già in corso rilevanti interventi, tra i quali la realizzazione dell'Ospedale del mare e del porto turistico di Vigliena, a volte legati alla riconversione dei siti industriali dismessi, come nel caso della realizzazione di una sede universitaria nell'area in precedenza occupata dallo stabilimento industriale della Cirio. Iniziative (quelle in corso e quelle proposte) che nel complesso, se adeguatamente coordinate, possono prefigurare un radicale mutamento del ruolo, dell'assetto e della qualità ambientale dell'area – attualmente connotata da disordine urbano e da un diffuso degrado – con conseguenti benefici per l'intera città ed il suo contesto.

Oltre al Preliminare di PUA dell'ambito *ex raffineria*, sono state predisposte proposte di PUA che interessano altre aree dismesse presenti nella periferia orientale, tra le quali particolarmente interessante è il caso dell'ex-fabbrica Corradini, sia in quanto il complesso è di proprietà comunale sia perché la relativa proposta di recupero e riconversione funzionale ha ottenuto il finanziamento previsto dal "Piano nazionale delle città" (il programma del ministero delle infrastrutture e trasporti per la rigenerazione delle aree urbane degradate), pari a 20 milioni di euro.

La fabbrica fu insediata nel 1882 lungo il litorale di Vigliena per la produzione metallurgica e metalmeccanica riutilizzando preesistenti strutture produttive ed ampliandosi successivamente con l'occupazione di fabbricati industriali dismessi. Il complesso riveste notevole interesse sotto il

---

profilo storico-architettonico ma anche paesaggistico-ambientale in ragione dell'ubicazione lungo la linea di costa. Gli edifici, infatti, sono vincolati ai sensi del D.lgs 42/04 in quanto testimonianza di archeologia industriale e la stessa area occupata dal complesso è sottoposta a vincolo paesaggistico .

Il PRG include l'area nell'Ambito n. 14 *Cirio-Corradini* per il quale «persegue l'obiettivo della riqualificazione della fascia litoranea del quartiere di S. Giovanni, dal ponte dei Granili a Pietrarsa, con la costituzione di un sistema di attrezzature di livello urbano e territoriale oltre che a servizio dell'intero quartiere, e il recupero del rapporto tra il quartiere e il mare, interrotto dalla realizzazione della linea ferroviaria costiera». In particolare, per l'area della Corradini si prevede il recupero dell'impianto e dei singoli edifici vincolati, destinandone parte a funzioni rappresentative della nuova sede universitaria da insediare nell'adiacente area industriale dismessa della Cirio, parte ad attrezzature e servizi connessi alle attività nautiche e alla realizzazione di un approdo per imbarcazioni da diporto, evidenziando la necessità di integrare l'insediamento con il contesto urbano e di ricucire il rapporto tra l'entroterra ed il mare.

L'area è inclusa nel Programma innovativo in ambito urbano (PIAU) previsto per l'area di S. Giovanni a Teduccio ed in tale contesto è stato predisposto il Preliminare di PUA della costa di S. Giovanni a Teduccio, approvato dalla Giunta comunale nel 2009. Il Preliminare di PUA, in coerenza con il PRG, individua quali obiettivi: il recupero del rapporto con il mare; la messa a sistema degli spazi e delle attrezzature pubbliche, esistenti e di nuovo impianto; la riconfigurazione urbanistica di alcune aree nodali; la definizione di indirizzi di dettaglio per gli interventi privati nei tessuti edilizi abitativi e produttivi. Tra le azioni delineate al fine di perseguire gli obiettivi, per l'area della Corradini, anche a seguito del processo di consultazione svolto con associazioni e comunità locale, si prevede di recuperare il complesso (a meno della parti già destinate ad Università e porto turistico) per la formazione di un *distretto di produzione artistico e culturale con annessi spazi per attività ricettive, il tempo libero e servizi*, con capacità attrattiva alla scala metropolitana e nazionale. Il Preliminare prevede che nelle more dell'approvazione del PUA si possa dare corso alla progettazione ed attuazione delle opere pubbliche individuate come prioritarie, tra le quali viene ricompreso il restauro dell'ex Corradini. Anche in ragione di tale opportunità la proposta per il recupero dell'area Corradini con la destinazione a distretto di produzione artistico e culturale e spazi per attività ricettive ed il tempo libero è stata presentata per il finanziamento con il fondo "Piano nazionale delle città".

Tra le altre proposte di riconversione di aree dismesse ricomprese nella periferia orientale della città, vi sono quelle relative al complesso industriale ex Breglia, nella zona nord-orientale di Napoli e dell'ex Manifattura Tabacchi nel quartiere Ponticelli, a sud-est. Va rilevato che l'estensione recentissima alle circoscrizioni di Ponticelli, Barra e San Giovanni a Teduccio dell'area di massima pericolosità vulcanica del Vesuvio obbligherà a rivedere quanto meno tutte le disposizioni del PRG che vi consentono incrementi di residenze.

La prima proposta ricade nell'ambito n. 43 *Magazzini approvvigionamento*, per il quale il PRG, perseguendo «l'obiettivo della riqualificazione del tessuto urbano della periferia nord-orientale, attraverso la formazione di un insediamento per la produzione di beni e servizi», prevede un parco produttivo integrato costituito da attività industriali, e in particolare aziende artigianali e piccola industria privilegiando quella innovativa e relative attività di servizio alla produzione, che dovranno occupare complessivamente una superficie non inferiore ai 2/3 dell'estensione dell'area, attrezzature per la produzione di servizi ed un insediamento residenziale per il quale si fissa una superficie lorda di pavimento non superiore a 4.000 mq. Inoltre il PRG specifica che le attrezzature pubbliche che il soggetto proponente realizzerà e cederà al Comune dovranno essere costituite da verde pubblico e attrezzature per lo sport e il tempo libero. Il PUA presentato dalla società Fingestim srl riguarda solo una parte dell'ambito 43 in cui prevede la realizzazione di un polo

integrato comprendente attività produttive, direzionali, una struttura commerciale per la grande distribuzione, un parco di quartiere e parcheggi pubblici.

La seconda proposta riguarda l'ex stabilimento industriale della Manifattura Tabacchi, ricadente nell'ambito n. 12 *Gianturco* per il quale il PRG «persegue l'obiettivo della riqualificazione del paesaggio urbano per la formazione di un moderno insediamento per la produzione di beni e servizi». Il PUA presentato dalla FINTECNA Immobiliare srl con modalità di Piano di Recupero ed approvato nel 2011 interessa soltanto l'area dell'ex Manifattura Tabacchi, che ha superficie complessiva pari a 165.864 mq, e ne prevede la riqualificazione attraverso una serie articolata di interventi comprendenti la conservazione degli edifici storici di archeologia industriale, quale memoria della manifattura, e delle aree verdi di pregio, la realizzazione di spazi per la produzione di beni e servizi, attrezzature pubbliche, residenza e l'adeguamento del sistema viario ed impiantistico. L'intera area ricade nel SIN Napoli Orientale e per essa è stata avviata la procedura prevista dalla legislazione vigente.

In riferimento alle opportunità di trasformazione che il PRG prefigura per l'area orientale, va ricordato che diversi soggetti imprenditoriali proprietari di aree in tale settore urbano, ivi inclusi quelli proponenti dei PUA su citati, si sono costituiti nel comitato denominato NaplEst, sperando così di acquisire maggiore capacità contrattuale a sostegno dei loro progetti e programmi. Di recente nel dibattito cittadino ha per qualche tempo tenuto banco la proposta della imprenditrice che presiede il comitato NaplEst per un nuovo stadio di calcio (integrato da attrezzature commerciali e per il tempo libero) nella zona orientale della città: sulla proposta la giunta comunale sembrava orientata positivamente ma a farla forse tramontare sono state le reazioni esplicitamente ostili della Società Calcio Napoli.

Come si è detto in precedenza, aree dismesse sono presenti anche in altre zone della città, sia pure in maniera episodica. Per la riconversione dell'area industriale dismessa della fabbrica Peroni, nel quartiere di Miano, zona nord di Napoli, è stato approvato nel 2012 il PUA proposto da Media Com srl. L'area, che ha una superficie di 97.854 mq, è individuata dal PRG come zona B *agglomerati urbani di recente formazione*, sottozona Bb, *espansione recente* per la quale sono consentiti anche interventi di ristrutturazione urbanistica. La riconversione dell'area è significativa in quanto prossima all'ambito n.3 *via Montello - Secondigliano*, Miano in cui il PRG prevede un complesso articolato di interventi finalizzati «a rimarginare il tessuto urbano compreso tra il vecchio tracciato della linea Alifana e la strada di nuova formazione che fiancheggia l'intervento residenziale del Programma straordinario d'edilizia residenziale (Pser)».

Le nuove funzioni proposte dal progetto di riconversione, che prevede il recupero di parte degli edifici della Birreria Peroni, sono quelle commerciali (centro commerciale), un albergo, residenze, un'attrezzatura polifunzionale, una palestra centro benessere, parcheggi, aree di verde pubblico.

## **18.2. Gli esiti del censimento WWF a Napoli**

Gli interventi promossi attraverso la redazione dei PUA tra cui quelli appena analizzati, costituiscono senza dubbio, pur in presenza delle difficoltà attuative di cui si è detto, le principali occasioni di riscatto sulle quali l'Amministrazione comunale di Napoli sta attualmente investendo ai fini di un'ampia ed integrata riqualificazione del territorio urbano. Ciò nonostante, essi non riescono a tener conto di una domanda di riqualificazione urbana più diffusa in riferimento ad una moltitudine di aree ed immobili abbandonati e/o degradati per i quali, siano essi di proprietà pubblica o privata, non esistono ancora proposte di riqualificazione pur essendo localizzati in contesti ad alta densità abitativa.

---

Il censimento condotto dal WWF Campania, grazie alla collaborazione di un gruppo di volontari, ha reso possibile una prima seppur parziale rilevazione di tali aree mettendone in evidenza alcune caratteristiche sulle quali si potrà avviare una successiva riflessione utile all'attivazione di possibili iniziative.

Prima di procedere ad alcune brevi considerazioni sulle aree censite si rendono opportune delle specificazioni di carattere metodologico.

Il censimento ha preso a riferimento un'area limitata del territorio di Napoli (con due *sconfinamenti* nei comuni di Pozzuoli e di San Giorgio a Cremano) coincidente con la fascia costiera per una profondità di circa 300 metri; esso non ha considerato le aree ricadenti nei tessuti della città storica e consolidata (da Posillipo a Piazza Mercato), nelle quali si presuppone una minore presenza di aree abbandonate, né l'ambito disciplinato dal PUA di Bagnoli-Coroglio. La scelta di un ambito di studio parziale è stata dettata, evidentemente, dalla impossibilità di esaminare in breve tempo e con scarse risorse umane ed economiche un territorio vasto e complesso come quello del comune di Napoli. Ciò nonostante, in virtù dello straordinario interesse che presentano ai fini della riqualificazione urbana, si è scelto di integrare al territorio costiero anche alcune aree interne localizzate ad oriente ed occidente in corrispondenza dei quartieri di Poggioreale e Fuorigrotta.

In riferimento al territorio oggetto di analisi, e in linea con il censimento nazionale, sono state ritenute abbandonate tutte quelle aree, di dimensioni anche molto diverse tra loro, per le quali non si sia registrata alcuna proposta progettuale da parte pubblica e privata nell'arco degli ultimi tre anni o quelle per le quali, pur in presenza di un progetto, si possa accertare la mancata attivazione del cantiere o una sua sostanziale stasi protratta nel tempo. Non sono state prese in esame, invece, tutte le aree oggetto di intervento di riqualificazione così come indicato dall'Amministrazione comunale nel *Quadro delle iniziative in corso* pubblicato con ultimo aggiornamento nel gennaio 2012.

L'attività di censimento, affidata a dieci volontari e svolta in sette sopralluoghi, è stata effettuata percorrendo gli ambiti territoriali individuati a partire dai rispettivi assi stradali principali ed integrando alle aree da essi direttamente accessibili, quelle oggetto di una conoscenza pregressa. La rilevazione ha consentito di classificare le aree e gli immobili abbandonati in funzione degli indicatori individuati a livello nazionale nella scheda predisposta per il censimento.

In coerenza con tali indicazioni metodologiche, sono state censite 71 *situazioni* di cui la maggior parte (circa il 70%) localizzate nel comune di Napoli, solo una piccola quota (circa il 23%) nel comune di Pozzuoli e 3 nel comune di San Giorgio a Cremano.

Nella maggior parte dei casi si tratta di immobili abbandonati di dimensioni più o meno rilevanti (le aree degli ex stabilimenti della Sofer a Pozzuoli costituiscono l'ambito più vasto), talvolta corrispondenti ad attrezzature scolastiche o ad impianti sportivi; in un numero più limitato di casi si tratta, invece, di aree verdi incolte, piccoli frammenti di aree originariamente a destinazione agricola scampate all'edificazione o aree di margine delle infrastrutture ferroviarie e degli svincoli della "tangenziale" di Napoli.

Da quanto emerge dal censimento si tratta per la maggior parte di immobili o aree di proprietà privata (per circa il 55%), ma non mancano esempi rilevanti di proprietà pubblica come nel caso delle attrezzature sportive localizzate nel quartiere di Fuorigrotta per le quali da troppo tempo sono stati presentati progetti di riqualificazione non ancora approvati e resi operativi.

Il censimento restituisce quindi un quadro estremamente frammentato e caratterizzato da situazioni molto disomogenee. Tale condizione, se da un lato è esito di alcuni limiti insiti nella strutturazione stessa della rilevazione e della parzialità dell'ambito di studio, dall'altro è lo specchio fedele di una

effettiva condizione di frammentazione e di degrado diffuso del territorio comunale che trova spiegazione sia nella crisi economica che investe le pubbliche amministrazioni ed il mercato immobiliare, sia in una generale incuria e scarsa attenzione per tutte quelle aree che non siano oggetto di interventi rilevanti dal punto di vista dimensionale ed economico e con forti impatti sul territorio. Per quanto il recupero o la riqualificazione di questi frammenti urbani non sia certo rilevante in relazione ad una strategia ampia di intervento, è vero pure che, in un quadro di generale inefficacia operativa, gli stessi stanno assumendo sempre maggiore peso soprattutto nell'ottica di una rinnovata vivibilità alla scala di quartiere. In questo senso si sta diffondendo sempre di più una domanda di riqualificazione dal basso che mira ad una riappropriazione di tali luoghi da parte della cittadinanza attraverso interventi di riqualificazione *leggera* e nuovi usi temporanei, come si proverà ad illustrare nel paragrafo che segue.

### **18.3. Micro azioni di riqualificazione urbana: una strada già tracciata**

Pur in un quadro articolato e complesso come quello ora delineato ed in presenza di una generalizzata difficoltà operativa da parte della pubblica amministrazione, si contano alcuni casi di interventi di riqualificazione che hanno interessato aree abbandonate e degradate, restituendo loro un nuovo ruolo all'interno del contesto urbano attraverso l'attivazione di processi partecipativi gestiti da associazioni territoriali. Seppure non si ritenga possibile ipotizzare che la riqualificazione e la trasformazione di una città possa avvenire ad opera del terzo settore senza una guida ed una azione forte e costante degli enti locali, tali iniziative risultano particolarmente significative, soprattutto in riferimento agli obiettivi della Campagna nazionale del WWF, in quanto segnali di una possibile metodologia d'intervento in grado di integrare strategie e modalità d'azione di soggetti con competenze diverse.

Si tratta, per la maggior parte, di interventi destinati ad aree di piccola dimensione, frammenti urbani situati prevalentemente in quartieri ad alta densità abitativa, che sono stati individuati in funzione del loro stato di abbandono e, allo stesso tempo, delle forti relazioni urbane con il contesto circostante. Nella maggior parte dei casi, aree destinate a verde pubblico per le quali risultano possibili interventi di riqualificazione *leggeri*, grazie al coinvolgimento diretto di volontari e cittadini e alla disponibilità di risorse economiche limitate.

Attualmente, se non forse per una tesi di dottorato, non esiste alcuno studio che testimoni di tutti i piccoli interventi realizzati in città nell'arco degli ultimi quindici anni dal terzo settore con finanziamenti pubblici e/o privati. Ciò nonostante, la rete delle relazioni esistenti nell'ambito dell'associazionismo consente di affermare l'esistenza di molteplici iniziative sperimentali i cui esiti sono stati, a seconda dei casi, più o meno incoraggianti.

Nell'ambito di tali interventi vanno sicuramente annoverati quelli condotti dal WWF Sezione regionale Campania, che ha iniziato ad operare a Napoli, in questa direzione, dalla prima edizione del *Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa*, promosso di concerto con l'INU a partire dal 1994. L'esperienza maturata in quella occasione, così come quella prodotta tra il 2002 ed il 2010 grazie alla ideazione ed alla gestione del progetto *Napoli sostenibile e partecipativa. Percorsi ecologici per l'attivazione di un'Agenda 21 locale*, finanziato dall'assessorato all'ambiente e da quello alle politiche sociali del Comune, ha consentito al WWF di mettere a punto una metodologia operativa atta alla riqualificazione di piccole aree urbane attraverso l'attivazione di processi di coinvolgimento della cittadinanza con una particolare attenzione al mondo dei bambini e dei ragazzi.

Purtroppo, questioni di carattere burocratico e procedimentale hanno in alcuni casi condizionato gli esiti degli interventi, compromettendone l'efficacia pur a fronte di un riscontro positivo in

---

riferimento al processo partecipativo e alle prime azioni di riqualificazione delle aree.

Le due iniziative più recenti nelle quali il WWF è stato ed è tuttora coinvolto riguardano la riqualificazione del parco “Lo Spicchio”, situato nel quartiere dell’Arenella, e quella del parco dell’ex-gasometro, nel quartiere del Vomero. Si tratta, in entrambi i casi, di interventi volti alla riqualificazione di aree scampate alla forte edificazione degli anni '60 e '70 che oggi si caratterizzano quali importanti occasioni per la realizzazione di nuovi impianti a verde. Le premesse storiche, la localizzazione e le specifiche caratteristiche dimensionali, fisiche ed ambientali delle due aree rendono, però, molto diversi tra loro i due interventi, così come la metodologia progettuale con la quale si è operato.

La riqualificazione del parco “Lo Spicchio”, una piccola area destinata ad attrezzatura a verde di quartiere, da molti anni in condizioni di estremo degrado fisico ed ambientale e quindi, di fatto, negata alla fruizione degli abitanti delle aree limitrofe, si è inserita nell’ambito del progetto *Rispolveriamo la città*, promosso dal WWF Campania nel 2010 e finanziato dall’assessorato alle politiche sociali del Comune con i fondi della legge 285/97. Il processo attivato è stato inquadrato in un ampio percorso didattico che ha avuto come fruitori prioritari i bambini ed i ragazzi di due realtà scolastiche e di una cooperativa sociale, pur rivolgendosi, contemporaneamente, ad un pubblico più ampio. La riqualificazione del parco è avvenuta, quindi, a partire dalla sensibilizzazione dei soggetti coinvolti e dalla loro concreta partecipazione alla redazione del progetto attraverso sopralluoghi, attività di analisi e momenti di discussione collegiale. La disponibilità di un budget economico, seppur modesto, riservato dal WWF nell’ambito del più generale finanziamento del progetto *Rispolveriamo la città*, ha consentito, al termine del percorso di progettazione partecipata durato circa cinque mesi, di dare avvio al cantiere e di terminare i lavori in breve tempo. L’inaugurazione del nuovo parco “Lo Spicchio”, il cui nome è stato scelto dai ragazzi che hanno preso parte al percorso, ha segnato il momento in cui il WWF ha completato il proprio mandato ed ha posto nelle mani dell’amministrazione municipale la gestione del parco. Purtroppo, nonostante l’esito estremamente positivo del percorso partecipativo, motivi burocratici hanno impedito a tutt’oggi l’apertura dell’area che, nuovamente abbandonata, rischia non solo di essere oggetto di degrado, ma anche di trasformarsi in un simbolo di fallimento e di sfiducia per quanti hanno dedicato tempo, energie e passione alla sua rinascita.

Il secondo intervento promosso dal WWF si riferisce all’area di un ex-gasometro, della dimensione di circa 2ha, situata nel cuore di un insediamento ad alta densità edilizia, ciò nonostante tutt’oggi con una forte valenza agricola e con la presenza di numerosi alberi da frutta. L’Associazione ha iniziato a porre attenzione a quest’area circa venti anni fa di concerto con altre associazioni territoriali, ottenendo nel 2000 l’affidamento, da parte del Comune, del progetto esecutivo per la riqualificazione. Dato l’alto valore ambientale dell’area - che costituisce non solo una delle poche aree verdi del Vomero, ma anche ciò che è rimasto di un raro esempio di orto arborato flegreo - obiettivo del WWF è stato fin da subito quello di predisporre, insieme ai diversi soggetti territoriali ed agli abitanti delle aree limitrofe, un progetto di recupero che ne preservasse l’identità originaria, realizzando un parco urbano agricolo con valenza di luogo d’incontro, orto urbano (il progetto prevede la realizzazione di orti da affidare alla gestione di singoli soggetti privati), orto didattico ed anche punto vendita dei prodotti alimentari coltivati in loco. Dopo una prima lunga e difficile fase operativa legata alla procedura di esproprio dell’area durata circa dieci anni, nel 2010 il Comune ha dato avvio ai lavori sulla base del progetto redatto dal WWF che, di fatto, ha assunto il ruolo di portavoce delle diverse realtà sociali coinvolte. Purtroppo, anche in questo caso, dopo una prima fase di lavori durata circa un anno, motivi amministrativi hanno bloccato il proseguimento dei lavori che ad oggi sono sostanzialmente fermi.

Gli esiti negativi, dal punto di vista procedurale, che le due esperienze ad oggi registrano, non possono impedire di leggerne, comunque, le enormi potenzialità in chiave metodologica ed il

contributo concreto che esse offrono alla domanda di riqualificazione urbana diffusa che emerge in riferimento al territorio napoletano. Una maggiore conoscenza e sensibilizzazione dell'amministrazione comunale rispetto a tali temi con il supporto delle competenze di quanti da anni lavorano in tal senso, potrà certamente portare a più incoraggianti ed efficaci risultati, così come si prefiggono gli obiettivi della campagna *RiutilizziAmo l'Italia*.

#### **18.4. Note conclusive**

Il ruolo che giocherà per il futuro di Napoli - e in qualche misura della sua area metropolitana - il riuso urbano delle grandi aree dismesse dalle industrie di base è evidente. La complessità di tale strategia è documentata anche dal lungo tempo trascorso e le vicende recenti ne rendono ben chiara la problematicità e, in ogni caso, la lunga durata.

Ma questa partita non esaurisce le opportunità da coltivare. Il PRG, al di là di alcuni limiti, prevalentemente intrinseci nella natura dello strumento che appartiene ancora alla *galassia* della legge 1150/1942, ne ha delineato una ricca pluralità: l'insieme dei PUA citati dimostrano che numerose opportunità sono state colte e almeno in parte percorse. Semmai, c'è da chiedersi in proposito se non occorrerebbe una più riconoscibile strategia integrata di rigenerazione urbana per coordinarle e qualificarle, dal momento che il solo quadro delle regole assicurato dal PRG non riesce a fugare l'impressione che si tratti di un mosaico prevalentemente casuale di progetti specifici, ispirati innanzitutto e soprattutto dalle specifiche convenienze private.

Il censimento condotto nel quadro di *RiutilizziAmo l'Italia* ha messo in luce due circostanze che vale la pena di sottolineare: negli ambienti più sensibili e avvertiti della società, anche meridionale, la consapevolezza delle gravi insufficienze dei contesti urbani è acuita dalla percezione dello spreco e del degrado collegabile alle innumerevoli situazioni, differenti per tipologie, dimensioni e caratteri, di immobili in abbandono e - in secondo luogo - l'immediato impulso a proporre il riuso a fini collettivi alimenta occasioni di fertile mobilitazione. Anche in questo caso non ci si possono nascondere le difficoltà procedurali e la durezza dello scontro sociale, ma qualche esempio di operazione almeno ben avviata conforta circa la possibilità di successo.

È chiaro, dunque, che ci si debba proporre di tenere insieme le prospettive di grande scala, le operazioni di livello intermedio e le mobilitazioni locali. A tal fine non bastano parole d'ordine generalissime e slogan d'effetto, occorre dotarsi di criteri articolati e discreti che evitino di determinare effetti negativi applicando principi astratti condivisibili.

Pertanto, se da un lato vanno incentivate e favorite le micro-azioni di riqualificazione e recupero di spazi dismessi o abbandonati, dall'altro è necessario che si rafforzino l'azione di coordinamento e l'efficienza operativa nella gestione delle iniziative di grande e media scala, quelle cioè che potrebbero condurre al miglioramento strutturale dell'assetto urbanistico, ambientale e socio-economico della città e del contesto metropolitano. La riconversione dell'area di Coroglio e dei diversi ambiti dell'area orientale di Napoli interessati dalla estesa presenza di aree dismesse richiede una strategia integrata sotto il profilo territoriale, funzionale ma anche decisionale. Il PTCP adottato nel 2008 dalla precedente amministrazione provinciale delineava utili indirizzi in tal senso, ma la sua revisione ancora non è giunta a conclusione e a distanza di quasi cinque anni dall'adozione ancora non si dispone di un Piano territoriale vigente per il territorio della provincia di Napoli, interessato peraltro da dismissioni e relative iniziative di intervento anche in contesti esterni al capoluogo.

L'esigenza di una visione territoriale di grande scala in rapporto al riuso delle grandi aree dismesse si avverte anche per quanto concerne gli effetti ambientali della riorganizzazione insediativa che ne consegue. Dagli esempi di iniziative sopra descritti emergono da un lato le opportunità, che si

---

aprono con la riconversione, di recupero ambientale di aree degradate o ancor più di bonifica di territori altamente inquinati, come quelli di Coroglio e dell'area orientale (che come si è detto in precedenza sono SIN), da cui gli interventi di trasformazione urbanistica non possono prescindere. A ciò sono da aggiungere, quali effetti ambientali positivi, le previsioni di incremento di aree verdi oltre che di riqualificazione dei paesaggi.

Ma dall'altro lato occorre considerare che la densificazione funzionale generalmente connessa al riuso di aree da tempo inutilizzate può comportare, negli ambiti interessati, incrementi anche notevoli di abitazioni e di attività, spesso con grandi bacini di utenza e, di conseguenza, incrementi del carico ambientale. In sostanza la coppia riuso-densificazione funzionale, se non viene giudiziosamente proporzionata e resa progettualmente ecocompatibile, può portare a concentrare localmente gli impatti ambientali della trasformazione urbanistica in termini di volumi di traffico, di consumi energetici, di inquinamento atmosferico ed acustico ecc. In riferimento alle iniziative napoletane è evidente che nell'area orientale, ad esempio, se si realizzassero tutte le previsioni di PRG/PUA si produrrebbe una notevole concentrazione di sedi di produzione di beni e servizi, attività culturali e per il tempo libero, attività commerciali ecc. Gli obiettivi di piano volti a conferire un ruolo centrale all'area, sotto il profilo urbanistico ed economico-produttivo, sono senz'altro condivisibili e del resto va ricordato che alcuni PUA concretizzano progettualmente i principi di sostenibilità ambientale cui sono ispirati, ma anche in riferimento a tale tema occorrerebbe che non si lasciasse la decisione alla buona volontà dei singoli operatori, ma piuttosto si definissero più spinti e coordinati indirizzi di piano volti ad assicurare un adeguato livello di sostenibilità ecologica degli interventi di riconversione sulla base di una valutazione degli effetti ambientali complessivi, anche di lungo periodo, conseguenti alle trasformazioni prospettate dal PRG vigente.



---

## CAP. 19. RIUSARE LE AREE INDUSTRIALI. IL CASO DI TORINO TRA MEMORIA E SPECULAZIONE

di Guido Montanari

### 19.1. Dalla città fabbrica alla città degli eventi

Torino *città fabbrica* può essere ricordata pensando alla vita della città negli anni Settanta del secolo scorso quando intorno alle sei del mattino, alle due del pomeriggio e alle dieci di sera si registrava l'affollamento di mezzi e di persone in corrispondenza dei grandi stabilimenti<sup>1</sup>. Erano gli ingressi e le uscite dalla fabbriche dei tre turni nei quali erano inquadrati i circa centocinquantamila operai dell'industria automobilistica che copriva l'80% delle attività industriali, coinvolgendo più di due terzi della popolazione attiva<sup>2</sup>. Un'altra testimonianza del ruolo della fabbrica al tempo emerge dal processo penale avviato nel 1971 contro la direzione della Fiat, accusata di aver schedato i dipendenti in base alle loro scelte politiche, morali, sindacali<sup>3</sup>. Durante il dibattito si scopre l'esistenza di più di 350.000 schede informative raccolte dalla direzione sui propri lavoratori: un numero corrispondente a poco meno di un terzo dell'intera popolazione della città! L'usurata definizione di *città fabbrica* o di *one company town* non ha quindi nulla di astratto per il caso di Torino e trovava un riscontro fisico nella distribuzione e nella quantità di superficie occupata dagli stabilimenti industriali, per quasi la metà del suo territorio<sup>4</sup>.

Torino appariva ai suoi abitanti, e nell'immaginario collettivo nazionale, come un città grigia, inquinata, deturpata dalle fabbriche e dai quartieri di edilizia popolare segregati, con un centro storico fatiscente e affollato di immigrati.

Una prima incrinatura di questa immagine si verifica con le celebrazioni del Centenario dell'Unità d'Italia. Le architetture di "Italia '61", realizzate su un'area periferica dopo aver sgomberato alcune migliaia di abitanti insediati in rifugi di fortuna, apparivano come costruzioni avveniristiche, caratterizzate dalla volte strabilianti di Palazzo vela, dalle soluzioni tecnologiche del Palazzo del lavoro e dalla fantascientifica *monorotaia* che, con la funicolare, permetteva ai visitatori di osservare i nuovi padiglioni espositivi da una prospettiva aerea e in movimento. L'Esposizione, visitata da 6 milioni di spettatori, celebrata in riviste e cataloghi, reclamizzata in manifesti, trasmissioni

---

<sup>1</sup> Il testo che segue è stato rielaborato dall'autore a partire da un contributo recentemente pubblicato. G. Montanari, Torino nuovi paesaggi urbani e sociali nella ex città fabbrica in E. Manzo (a cura di), La città che si rinnova. Architettura e scienze umane tra storia e attualità: prospettive e analisi a confronto, Franco Angeli, Milano 2012, pp. 142-151.

<sup>2</sup> S. Musso, Lo sviluppo e le sue immagini. Un'analisi quantitativa, in F. Levi, B. Maida (a cura di), La città e lo sviluppo. Crescita e disordine a Torino 1945-1970, Franco Angeli, Milano 2002.

<sup>3</sup> B. Guidetti Serra, Le schedature Fiat. Cronaca di un processo e altre cronache, Rosenberg e Selliers, Torino 1984.

<sup>4</sup> E. Dansero, Dentro ai vuoti, Cortina, Torino 1993.

radiofoniche e cinegiornali della nascente televisione, iniziava ad affermare l'immagine di Torino come città dello sviluppo economico e dell'efficienza tecnologica, enfatizzata anche dal cinema<sup>5</sup>.

Negli anni Settanta le lotte operaie per migliori condizioni di vita e di lavoro, hanno un fulcro importante a Torino e si riflettono nelle giunte di sinistra (1975-1985), guidate da Diego Novelli. E' il periodo del tentativo di sostituire il Piano regolatore vigente (Annibale Rigotti, 1959) con un nuovo strumento urbanistico incentrato sul riequilibrio territoriale a scala regionale, sul raggiungimento degli standard urbanistici, sul rispetto della struttura storica urbana e sul controllo della rendita fondiaria<sup>6</sup>. L'esaurimento di questa fase si annuncia con gli "anni di piombo" e con la sconfitta sindacale dello sciopero dei 35 giorni alla Fiat (1980), che segnano l'inizio di una metamorfosi economica e sociale epocale: frammentazione dell'apparato produttivo, smantellamento delle grandi concentrazioni operaie, chiusura di fabbriche, riorganizzazione e delocalizzazione della produzione nella cintura urbana e all'estero.

La fine dell'attività produttiva del Lingotto (1982) e il famoso concorso a inviti della Fiat per il riutilizzo dei suoi 181.000 mq<sup>7</sup>, sanciscono il tramonto della città-fabbrica, ma anche l'esaurimento dell'urbanistica dei piani e dei progetti pubblici e l'inizio dell'urbanistica contrattata<sup>8</sup>, direttamente guidata dai capitali privati, nella completa indifferenza del controllo democratico della trasformazione urbana.

## 19.2. Il riuso dei vuoti industriali

Con la chiusura di decine di fabbriche, l'attuazione da parte della Fiat di un massiccio piano di licenziamenti, di prepensionamenti e di cassa integrazione, Torino si presenta a fine anni Ottanta come una città in grave crisi, in bilico tra il rischio di una esplosione sociale dai risvolti imprevedibili e le opportunità di una nuova riscossa, a partire dal rinnovamento urbano di circa 10 milioni di metri quadri di aree industriali dismesse.

In una stagione politica improntata dall'ideologia neoliberista, Torino adotta il nuovo Piano regolatore (Vittorio Gregotti e Augusto Cagnardi, 1995) che si focalizza su tre obiettivi principali: lo sviluppo del terziario, la valorizzazione della produzione edilizia, il marketing urbano internazionale. Il piano individua tra i principali settori della trasformazione urbana la Spina centrale, come collegamento dei vuoti industriali, l'asse di corso Marche, come una nuova possibilità infrastrutturale e di espansione urbana, e l'asta fluviale del Po, come luogo di *loisir* e di sport. Di queste tre ipotesi soltanto la Spina centrale, avrà una completa attuazione, incentrata sul nuovo boulevard realizzato sull'asse nord sud, attraverso la copertura della trincea ferroviaria.

La vincente candidatura ai Giochi olimpici invernali del 2006 e le significative opere infrastrutturali del nuovo passante ferroviario e della metropolitana, sono tra i principali inneschi del nuovo Piano regolatore. Sull'onda della frenesia olimpica, nel decennio 2000-2010 le due amministrazioni di Sergio Chiamparino portano a termine la ricostruzione di circa 6 milioni di metri quadri di aree un

---

<sup>5</sup> Ricordo in particolare: Omicron (1963) di Ugo Gregoretti e The Italian job (1969) di Peter Collinson.

<sup>6</sup> R. Radicioni, P. G. Lucco Borlera *Torino invisibile*, Alinea, Firenze 2009.

<sup>7</sup> *Venti progetti per il futuro del Lingotto*, Etas Libri, Milano 1984.

<sup>8</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Roma-Bari 1999.

---

tempo industriali, attraverso più di 250 varianti del Piano che autorizzano notevoli densità edilizie per le *nuove centralità* e assumono la contestata decisione di realizzare *edifici alti*<sup>9</sup>.

La Spina infrastruttura gli interventi più significativi da un punto di vista quantitativo, organizzati in quattro comprensori<sup>10</sup>. Spina 1, collocata tra corso Rosselli e corso Peschiera, dove un tempo sorgeva la ex Materferro, vede la realizzazione di residenze ed un centro commerciale, con la conservazione della sola facciata dei capannoni storici. Sulla copertura della ferrovia le fontane con le sculture di Mario Merz cercano di contrastare la sensazione di abbandono e di freddezza che suscita il disegno degli spazi pubblici, limitati ad una deserta piazza anfiteatro e ad un breve viale pedonale, entrambi privi di verde. A marcare l'inizio della Spina è in progetto "Porta Europa", composta da due torri asimmetriche, incongruamente disassate rispetto all'asse del boulevard.

Compresa tra corso Peschiera e corso Vittorio Emanuele II, Spina 2 doveva caratterizzarsi come un nuovo polo culturale della città, incentrato sul raddoppio del Politecnico, sulla nuova biblioteca di Mario Bellini e sul riuso a strutture espositive delle notevoli architetture ottocentesche delle carceri e delle Officine Grandi Riparazioni delle ferrovie. Sono però state completate soltanto le nuove residenze sull'area ex Nebbiolo ed ex Westinghouse, fabbriche storiche completamente demolite, tranne la palazzina uffici, in stato di abbandono. L'espansione del Politecnico si è sviluppata secondo un piano frammentario e poco aperto alla città, mentre i progetti della biblioteca e della destinazione delle nuove aree espositive sono sospesi per mancanza di risorse. Lascito positivo della stagione olimpica è l'ex villaggio media di via Boggio, destinato a residenze universitarie, estremamente necessarie in una città che ha individuato nella *conoscenza* uno dei principali settori di sviluppo.

Proseguendo verso nord un'altra importante area di trasformazione è quella della stazione di Porta Susa, riprogettata come nodo di interscambio modale su tre livelli e destinata a soppiantare la storica stazione di testa di Porta Nuova. Nelle vicinanze è in costruzione il grattacielo di Renzo Piano, che sverterà per circa 180 metri a ridosso dei quartieri ottocenteschi della città storica, mentre la gara per l'assegnazione del vicino grattacielo gemello è per ora andata deserta.

Ancora a nord, oltre la Dora, si trova Spina 3, l'area più significativa di tutta la trasformazione postindustriale che comprende le ex Acciaierie Vitali, la ex Michelin, la ex Savigliano, per circa un milione di metri quadrati<sup>11</sup>. Vi sono realizzate residenze per circa 15.000 abitanti, attività commerciali, direzionali e di ricerca, ma non sono previsti asili, scuole, ambulatori, luoghi di ritrovo. Il parco di 450.000 mq disegnato da Peter Latz, rivela un'affascinante sedimentazione di ruderi industriali, contestata dai cittadini per la scarsa presenza di verde<sup>12</sup>. Altro spazio pubblico importante è la chiesa del Santo Volto di Mario Botta, confinata però in una zona a margine che non

---

<sup>9</sup> Quello che non fu mai un vero dibattito democratico sulla scelta di costruire in altezza è rintracciabile in *Torino verticale* "Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino", n. 3, dicembre 2010. Cfr. anche il sito web: [www.nongrattiamoilcielo.org](http://www.nongrattiamoilcielo.org).

<sup>10</sup> Gli indici di edificazione, tra 0,6 e 0,7 mq di superficie lorda di pavimento (SLP) per mq di superficie territoriale, hanno generato sulle Spine circa 600.000 mq di SLP, ovvero quasi 2 milioni di metri cubi.

<sup>11</sup> Fondazione Vera Nocentini, *Torino che cambia. Dalle Ferriere alla Spina 3. Una difficile transizione*, Angolo Manzoni, Torino 2009.

<sup>12</sup> E. Boero, *La spina 3 di Torino. Trasformazioni e partecipazione: il Comitato Dora Spina Tre*, Impremix Edizioni, Torino 2011.

riesce a porsi come fulcro del quartiere, sostituito dalla *piazza* del centro commerciale e della multisala cinematografica.

Più a nord, lungo l'asse di via Cigna, è in costruzione Spina 4, i cui primi esiti confermano la visione urbana fin qui descritta: nuovi edifici dissonanti dal contesto per tipologie costruttive e distributive, che non riescono a operare la ricucitura di un tessuto urbano piuttosto incerto con spazi pubblici di qualità.

La nuova amministrazione guidata dal sindaco Piero Fassino ha nel suo programma la continuazione di questa attività di *valorizzazione* immobiliare e sta continuando la trasformazione di altri 4 milioni di aree industriali tra cui spiccano, per dimensioni e per impegno progettuale, il Polo universitario delle Facoltà umanistiche progettato da Norman Foster sull'area Italgas, la nuova sede della Regione Piemonte, con il grattacielo di Massimiliano Fuksas, sull'area ex Fiat Avio, le Manifatture Tabacchi e la Fiat Mirafiori<sup>13</sup>.

### 19.3. Quale bilancio del riuso delle aree industriali a Torino?

Il “modello Torino” è stato propagandato dai mezzi di informazione e da buona parte della pubblicistica specializzata come un esempio di trasformazione positiva e di gestione oculata del territorio<sup>14</sup>, ma nel dibattito non sono stati tenuti in conto temi quali paesaggio, beni comuni, partecipazione, sostenibilità sociale e ambientale. I Giochi olimpici e una serie di altri eventi accortamente proposti in sequenza, dal Congresso mondiale degli architetti alla nomina a World Design Capital, dai Campionati mondiali di scherma, alle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità, hanno avuto un'ampia eco mediatica che è riuscita a promuovere a scala internazionale e nazionale una nuova immagine di Torino come città dell'arte, della ricerca scientifica, del divertimento e dello sport<sup>15</sup>. In effetti il turista trova un centro storico riqualificato, alcune aree pedonali, una buona presenza di verde, di musei e di monumenti, in gran parte resi attrattivi da significativi interventi di restauro e di ammodernamento<sup>16</sup>.

Tuttavia questa visione consolatoria di una città che ha saputo far fronte alla più grave crisi della sua storia contemporanea, evitando drammatici conflitti sociali e reinventandosi come luogo degli *eventi* e del turismo, manifesta alcune crepe<sup>17</sup>. Ad una analisi più attenta, che si rivolga alla città nel suo complesso, e non soltanto alla sua parte aulica, emerge che il disegno delle nuove edificazioni non riesce a rilanciare il carattere storico e sociale di una città storicamente fortemente normata, le cui architetture sono state sempre sottomesse alla qualità dello spazio pubblico, incardinate sul

---

<sup>13</sup> Tra le altre aree industriali i cui progetti sono allo studio o in corso: Lavazza, Alenia, Ghia, Gdrand, Lancia, Isvor Fiat e Officine Grandi Motori.

<sup>14</sup> Emblematico di questo approccio: G. Durbiano, A. Derossi, *Torino 1980-2011. La trasformazione e le sue immagini*, Allemandi, Torino 2006.

<sup>15</sup> M. Bottero (a cura di), *L'eredità di un grande evento*, Celid, Torino 2007.

<sup>16</sup> Tra questi si segnalano il restauro della Venaria Reale e la riqualificazione di Villa della Regina, del Museo Egizio, del Museo dell'Automobile, del Museo di Arte e Ammobigliamento della Palazzina di caccia di Stupinigi.

<sup>17</sup> C. Bianchetti, *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma 2008.

---

disegno delle piazze, delle strade, dei portici, delle prospettive aperte sullo straordinario ambiente naturale costituito dall'arco alpino, dalla collina e dal fiume<sup>18</sup>.

Pur in presenza di qualche significativa eccezione<sup>19</sup>, l'indifferenza alle suggestioni che potevano venire dal patrimonio industriale, dalla struttura viaria, dal rapporto con le visuali paesaggistiche, dal dialogo con i contesti consolidati, ha disatteso una lunga tradizione di studi di storia urbana<sup>20</sup>. Si è affermata, invece, una visione dell'urbanistica, sottomessa alle proposte di investitori e di proprietari privati attratti da notevoli profitti, come risorsa per fronteggiare la crisi del bilancio comunale, dovuta ai tagli dei governi centrali alla finanza locale e agli investimenti infrastrutturali e olimpici.

Il ricorso alle numerose varianti che progressivamente hanno ridotto le aree per verde e per servizi aumentando le cubature e le altezze, secondo la regola della "monetizzazione" del territorio e della posticipazione della realizzazione dei servizi pubblici, si è rivelato una continua, inutile rincorsa alle esigenze del bilancio<sup>21</sup> e non ha risolto problemi di fondo legati all'abitare che si fanno anzi sempre più pressanti.

Nonostante la presenza di un patrimonio di 35.000-50.000 alloggi sfitti<sup>22</sup>, le circa 10.000 famiglie in cerca di casa<sup>23</sup> non riescono ad accedere ad affitti calmierati e si moltiplicano le situazioni di sfratto e di crisi abitativa. Ampie porzioni di territorio, come le sponde della Stura, oppure l'area a nord del parco della Pellerina, sono utilizzate per edificazioni abusive o di emergenza, prive anche dei servizi urbani primari, in parte realizzate da popolazioni nomadi e da irregolari.

L'Amministrazione pubblica non è riuscita a controllare lo sviluppo urbano in senso sociale, ad avviare processi di aggiornamento tecnologico, di innovazione produttiva, di attenzione agli aspetti ambientali ed energetici, in grado di incrementare la qualità architettonica e urbana dei nuovi quartieri<sup>24</sup>. La fragilità di un'edilizia basata prevalentemente sulle quantità realizzate evidenzia sempre più i suoi limiti, sia come volano dell'economia sia come reale valorizzazione delle aree<sup>25</sup>.

La capitolazione dell'Amministrazione nei confronti delle grandi banche e dei grandi investitori, a fronte delle difficoltà del bilancio, si traduce in una debole difesa dei servizi sociali, dei beni

---

<sup>18</sup> G. Faraggiana, *In fondo alle vie di Torino, la città e le alpi*, Editris, Torino 2005.

<sup>19</sup> Per esempio il quartiere dell'ex Mercato Ortofrutticolo Ingrosso di Pietro Derossi e altri, che riesce a dialogare con il contesto e il Cineporto, ex Lanificio Colongo dello Studio Baietto Battiato Bianco, corretto recupero di un manufatto industriale. C. Ronchetta, M. Trisciuglio (a cura di), *Progettare per il patrimonio industriale*, Celid, Torino 2008; L. Gibello (a cura di), *Il cineporto della Film Commission Torino Piemonte*, Celid, Torino 2009.

<sup>20</sup> Politecnico di Torino, Dipartimento Casa-città, *Beni culturali ambientali nella città di Torino*, Torino 1984.

<sup>21</sup> G. Montanari, *Il più grande sacco dai tempi di Mussolini*, in "Carta", n. 8, ottobre 2007, pp. 18-20.

<sup>22</sup> Il dato è di difficile reperimento qui si fa riferimento sia ai censimenti Istat (2001) sia a fonti di agenzia.

<sup>23</sup> Il dato viene dalla Direzione dell'Azienda Territoriale della Casa di Torino.

<sup>24</sup> S. Crivello, L. Davico (a cura di), *Qualità dell'architettura torinese. La parola ai protagonisti*, Celid Torino 2007.

<sup>25</sup> Preoccupazioni in tal senso sono state espresse in numerosi convegni e prese di posizione sia da parte di associazioni dei costruttori, sia di sindacati dei lavoratori del comparto edilizio.

comuni, delle scelte di sostenibilità ambientale e per una mobilità sostenibile che sono alla base della difficoltà di dialogo tra i cittadini e amministratori<sup>26</sup>.

Torino, una città non più fordista nella sua organizzazione del lavoro ha continuato a imporre i processi decisionali tipici della città fabbrica, autoritari e burocratici, consolidando nei ruoli decisionali una ristretta élite dirigente, eterogenea per composizione, ma molto compatta per metodi e obiettivi, che comprende alcuni vertici della grande industria e della finanza, quadri del vecchio Partito comunista e rappresentanti del “terzo settore”<sup>27</sup>.

Riusare in modo virtuoso il territorio impone un confronto pubblico che coinvolga i cittadini, i comitati, le associazioni, le università, per ripensare la trasformazione tenendo conto degli aspetti sociali, culturali e ambientali. Perché il necessario riuso delle aree dismesse non diventi solo un’immagine per riviste patinate e per pieghevoli turistici, ma inneschi reali processi di partecipazione democratica, è necessaria una nuova visione progettuale basata su concetti di sviluppo sostenibile e di decrescita, finalizzati alla costruzione di territori e di città rispettosi del paesaggio e dei diritti dei cittadini<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Questa difficoltà ha riscontro nei tanti Comitati di cittadini nati a difesa della qualità urbana e trova testimonianze nei convegni di Italia Nostra, di Pronatura, di “Cittàbella” e nei dibattiti organizzati dall’Unione Culturale Franco Antonicelli (2009-2013).

<sup>27</sup> S. Belligni, S. Ravazzi, R. Salerno, *L’élite che governa Torino*, in “Teoria Politica”, n. 1, Torino 2008. M. Pagliassotti, *Chi comanda Torino*, Castelvecchi, Roma 2012

<sup>28</sup> Le riflessioni di questo articolo sono scaturite anche nell’ampio confronto sviluppato nel tempo con numerosi colleghi ed amici. Per la loro competenza e disponibilità ringrazio, tra altri: Silvano Belligni, Paolo Berdini, Franco Berlanda, Enrico Bettini, Fiorenzo Ferlaino, Elisabetta Forni, Roberto Gambino, Roberto Gnani, Pier Giorgio Lucco Borlera, Claudio Malacrino, Agostino Magnaghi, Andreina Milan, Fabio Minucci, Manfredo Montagnana, Raffaele Radicioni, Matteo Robiglio, Maria Teresa Roli, Emilio Soave, Maria Teresa Silvestrini, Antonella Visentin.

---

## CAP. 20. AREE INDUSTRIALI IN DISMISSIONE: RICICLO E NUOVI PAESAGGI IN VENETO

di Enrico Fontanari e Maria Rosa Vittadini

### 20.1. Le caratteristiche del dismesso in Veneto

La crisi del modello di sviluppo del Veneto e, in generale, si può dire del Nord-est, ha creato molti *relitti territoriali* che oggi rappresentano dei potenziali luoghi del riuso: capannoni, intere parti di aree industriali, cave e caserme dismessi, luoghi di resto, fasce pedemontane né urbane né rurali, conurbazioni indistinte. Alcuni studi recenti hanno messo in evidenza la dimensione della questione in queste regioni: la quantità di capannoni presenti sul territorio equivale alla quantità di edilizia residenziale e molti di questi oggi sono in stato di abbandono.

Quest'ultima osservazione appare di particolare importanza. Nel prendere in considerazione la quantità di territorio urbanizzato e in gran parte destinato ad aree produttive nei decenni passati, quello che conta è sapere se la sottrazione di suolo all'agricoltura e all'ambiente naturale ha favorito un miglioramento delle condizioni di vita e lavoro della popolazione residente e valutare il grado di *durabilità* di tale condizione nel futuro.

In sostanza, bisogna valutare la cosa in termini di efficienza ed efficacia delle trasformazioni indotte e l'impressione attuale è che, a fronte del cambiamento profondo e delle crescenti tendenze all'abbandono di intere filiere nel mondo industriale, si sia trattato in realtà di un notevole spreco di risorse. Un fenomeno più immobiliare che produttivo, guidato da logiche di finanziarizzazione più che da esigenze operative dell'impresa e ormai con evidenza inadeguato a far fronte alle innovazioni di sistema oggi richieste dal nuovo assetto globale. E' dunque necessario imporre da subito un freno introducendo modi più appropriati di guardare e affrontare la trasformazione di queste zone, anche favorendo risposte diverse alle domande (scarse, ma proprio per questo preziose) di investimento o innovazione dei settori produttivi.

D'altra parte, le situazioni dell'abbandono sono diversissime, non tanto per le ragioni intrinseche del venir meno dell'interesse industriale, quanto per il contesto territoriale in cui si inseriscono. E' il contesto che definisce problemi e opportunità determinanti per la possibilità stessa della loro ri-significazione. Si tratta della sedimentazione storica delle vicende, degli assetti proprietari, della maggiore o minore vicinanza ai centri, del collegamento con le infrastrutture, delle valenze paesaggistiche e ambientali. Oltre che, ovviamente, del *milieu* culturale e della capacità d'azione comune delle istituzioni e della collettività locale.

Per restare nell'area veneta, se ad un estremo sta il grumo di capannoni semivuoti, talvolta mai utilizzati, sparsi nella campagna, all'altro estremo sta l'immensa area di Porto Marghera, polo industriale di rilievo nazionale, prossima a quel grande attrattore che è Venezia e a tutto il sistema di infrastrutture *rare* che intorno ad essa si concentra. E ciononostante per la gran parte in evidente stato di abbandono. A Porto Marghera il suolo è stato sottratto alla laguna con gli imbonimenti delle barene all'inizio del secolo scorso piuttosto che all'agricoltura e la *pesante* storia industriale del sito, con le necessità di bonifica che ne discendono, condizionano in modo determinante le possibilità di riuso. Ma il tema della riutilizzo e del cambiamento di paradigma industriale si pone con non minore evidenza. Si può anzi osservare che il caso di Marghera presenta in modo paradigmatico i complessi problemi tecnici, di strategia industriale e di politica territoriale che occorre affrontare. E rappresenta bene, nel dibattito attuale, la perdurante difficoltà di trovare quelle regole e quella coesione d'intenti tra privati, attori istituzionali e collettività che invece altrove, ad esempio nella Ruhr, ha dato risultati non disprezzabili.



*Foto di Sissi Rosselli\_2013*

---

## 20.2. Il consumo di suolo agricolo in Veneto

Prendendo a campione il caso della Regione Veneto, alcuni dati in particolare possono aiutare a capire come si sta delineando la dimensione dello spreco di territorio<sup>1</sup>.

Secondo le stime ufficiali (probabilmente sottodimensionate)<sup>2</sup>, nel 2006 il Veneto occupava il secondo posto (dopo la Lombardia) per percentuale di superficie territoriale urbanizzata, con quasi il 14% (circa 240.000 ha) del totale (nel 1970 era solo il 5%). A partire dagli anni '70, nel corso di poco più di 30 anni, la regione ha perso più del 10% della superficie agricola coltivabile (oltre 140.000 ha), come conseguenza del processo di urbanizzazione.

Dal 2000 in poi, l'edificazione per il settore industriale ha ricoperto un ruolo dominante in questo processo di consumo di suolo agricolo. Dal 2001 al 2004 il Veneto occupa il primo posto tra le regioni del nord-italia per la quantità di mc per kmq di nuovi fabbricati per insediamenti produttivi (quasi 8000, rispetto a una media nel nord-italia di 4600 ca.). Complessivamente, dal 2001 al 2009 sono state rilasciate concessioni edilizie per oltre 111 milioni di metri cubi di fabbricati per il settore secondario (industria e artigianato), portando la superficie complessiva per aree produttive nella regione a oltre 41000 ha, con una dimensione media di poco superiore ai 7 ha.

In totale, nel 2009 in Veneto vi erano 5679 siti produttivi, in media 10 per ogni comune. Dunque un processo accelerato di diffusione di piccole o piccolissime aree industriali, che si disperdono nella campagna urbanizzata evitando accuratamente il riutilizzo dei vuoti esistenti. Compresa la localizzazione nell'area di Porto Marghera, dove nel medesimo decennio si sono prodotti grandi vuoti *da abbandono* e gli occupati sono diminuiti dai 18-20 mila del 1988-89 agli 11mila circa del 2011.

Gli effetti distruttivi di questa diffusione, da molti anni denunciata dalla cultura locale più avvertita e dalle associazioni ambientaliste, trova ormai larga eco anche negli interessi industriali e commerciali se è vero che Confindustria, Confartigianato, Confagricoltura e Confcooperative nel 2012 hanno firmato insieme un pubblico manifesto per chiedere alla Regione del Veneto provvedimenti per tutelare il paesaggio, ridurre a zero il consumo di suolo agricolo, esercitare un maggior controllo sugli enti locali e sui loro strumenti urbanistici. Un controllo finalizzato ad imporre il riuso dei suoli urbanizzati prima di ogni ulteriore occupazione di suolo, che si associa alla richiesta di "bloccare qualsiasi area produttiva e commerciale nelle periferie e in prossimità dei caselli autostradali". L'aver messo al primo posto il paesaggio e la sua tutela fa intravedere un interessante svolta nella ricerca dei fattori di competitività. Anche per le associazioni imprenditoriali il contesto necessario al successo delle attività si gioca oggi sulla qualità dell'ambiente e del paesaggio e su di una rinnovata vitalità dei centri piuttosto che sulla assenza di regole nell'uso delle risorse territoriali, matrice della dispersione e dello spreco di suolo. Si tratta di una novità di tutto rilievo, che chiede una rinnovata capacità di governo dei fenomeni di trasformazione territoriale e che potrebbe aprire inedite alleanze con le collettività locali nella ricerca del necessario rinnovamento.

---

<sup>1</sup> I dati sono tratti dal PTRC del Veneto e da diversi studi; tra questi, molto interessante il lavoro di T. Tempesta, presentato a un convegno della Regione Veneto sull'uso del suolo agricolo nel 2012.

<sup>2</sup> La fonte in quegli anni era il sistema di foto satellitari *Corine Land Cover*, che in genere sottostimava il fenomeno.



*Foto di Sissi Rosselli\_2013*

---

### **20.3. La sfida attuale: dallo spreco al riciclo**

Come si è detto, la crescita impetuosa di aree industriali nella pianura veneta, consistente e diffusa ma priva (da un punto di vista urbanistico e architettonico) di una vera progettualità, rappresenta oggi un problema largamente avvertito. Un problema legato alla scarsa qualità architettonica dei manufatti e dei loro spazi, dell'assetto urbanistico e delle relazioni territoriali, ma anche un problema di efficienza economica, dal momento che i capannoni realizzati si stanno rivelando in molti casi poco utilizzati o addirittura vuoti.

Se si considera che nel periodo 2001-2009 (quando ancora la crisi non si era manifestata in tutta la sua gravità) l'occupazione industriale si è ridotta del 6,4% e che anche il valore aggiunto prodotto si è ridotto del 14%, si ha una chiara immagine del problema di spreco e sottoutilizzo che si è generato in quella stagione. Nella sola provincia di Treviso (una delle più caratterizzate dalla forte presenza di industrializzazione diffusa), si stima che degli oltre 78 milioni di mq di aree industriali esistenti (1077 aree industriali distribuite in 95 comuni, più di 10 per comune), nel 2020 non ne saranno necessari più di 52 milioni. Questo vuol dire che, in questa sola provincia, già oggi si deve affrontare il problema di dismettere e riconvertire, o, meglio, riciclare, oltre 25 milioni di mq di aree industriali.

Date le dimensioni del fenomeno, che escludono l'ipotesi di poter immaginare una semplice cancellazione di questa realtà costruita e urbanizzata<sup>3</sup>, la vera sfida è rappresentata dal "che fare" con queste aree, come affrontare il loro riciclo senza che questo comporti la creazione, di nuovo, delle condizioni di un potenziale spreco del territorio in futuro.

La grande dismissione di capannoni industriali e il parziale abbandono di aree industriali che interessano il Veneto e sono ormai generalizzabili a tutto il Nord-Est, sono fenomeni sicuramente legati ai processi di globalizzazione (delocalizzazione della produzione), ma anche all'insorgere di nuove modalità di lavoro. Il sistema di produzione europeo sta subendo un profondo cambiamento: si assiste alla dismissione della produzione fisica di materiali ed oggetti e si investe sulla produzione immateriale di idee, progetti, servizi. L'osservazione contemporanea di questi due fenomeni può permettere di stabilire un possibile parallelismo tra la complessa azione di rigenerazione delle aree industriali in via di dismissione (con tutti i problemi connessi di bonifica dei terreni, di soluzione delle questioni proprietarie, ecc.) e la possibilità di riciclare questi luoghi come spazi che, sfruttando le nuove forme del lavoro, favoriscono una loro integrazione nel tessuto territoriale come nuove parti di città, non più isolate e separate, segregate dal resto del territorio.

### **20.4. Porto Marghera come paradigma**

Il riciclo appare potenzialmente assai promettente nel caso di Porto Marghera. Qui il problema della riconversione produttiva degli oltre 3000 ha del polo industriale è nell'agenda politica delle istituzioni locali da oltre un ventennio. Con tappe importanti, come l'Accordo di programma sulla chimica del 1999 finalizzato a "costituire e mantenere nel tempo a Porto Marghera condizioni ottimali di coesistenza tra tutela dell'ambiente e sviluppo produttivo nel settore chimico, in un

---

<sup>3</sup> Considerando la quantità di capitale fisso costruito e i costi delle eventuali bonifiche, i casi nei quali si può pensare a processi di ri-naturalizzazione o ri-ruralizzazione sono molto ridotti.

quadro di certezze gestionali”. I risultati non sono stati brillanti se è vero che da allora le aree inutilizzate sono fortemente cresciute, che gli investimenti per il miglioramento ambientale non sono decollati, che le necessarie bonifiche e le loro regole sono ragione di incertezza nei tempi e di scoraggiante incremento dei costi di localizzazione. E soprattutto se è vero che i nuovi equilibri derivati dalla globalizzazione portano altrove le lavorazioni della *chimica pesante* ancor oggi presenti, che possono sopravvivere a Porto Marghera solo per la completa ammortizzazione degli impianti e per l’assenza di nuovi investimenti.

Le cose stanno tuttavia cambiando. E’ recentissima la approvazione da parte del Ministero dell’ambiente di una ri-perimetrazione delle aree da bonificare che ne riduce significativamente l’estensione, accompagnata da una drastica semplificazione delle norme e delle procedure di bonifica nonché da una altrettanto drastica riduzione delle garanzie finanziarie richieste ai proprietari dei terreni. Il Piano di Assetto del Territorio del Comune di Venezia, oggi in attesa di approvazione, indica per le aree di Porto Marghera il mantenimento della funzione industriale, con l’eccezione di una stretta fascia confinante con l’abitato di Marghera destinata ad assumere valenza pienamente urbana, come del resto sta già avvenendo. Da parte sua ENI si è impegnata alla cessione di una significativa estensione di terreni bonificati che dovrebbe consentire la localizzazione di nuove attività industriali, sostitutive di quelle da cui ENI stessa si ritira.

Nel frattempo il mix delle industrie localizzate a Porto Marghera si è andato *spontaneamente* trasformando sia dal punto di vista delle tipologie produttive, più diversificate, che del loro ambito di mercato, più orientato alla dimensione regionale e locale. In questo nuovo mix spiccano due elementi: la presenza del polo scientifico e tecnologico VEGA, finalizzato a fornire servizi avanzati per l’innovazione tecnologica delle imprese e l’affermarsi di una estesa utilizzazione delle aree per la *logistica*, ovvero la movimentazione delle merci connessa alla presenza del porto e delle infrastrutture autostradali e ferroviarie. L’Autorità portuale si spinge ad immaginare un futuro nel quale la gran parte delle estesissime aree disponibili sia utilizzata per la movimentazione delle merci, magari associata a lavorazioni finali di prodotti realizzati altrove.

Basta tutto questo per dire che Porto Marghera rappresenti un caso *virtuoso* dal punto di vista della riutilizzazione delle aree dismesse e della riduzione del consumo di suolo?

Nell’attuale dibattito le posizioni sono diverse, ma non manca chi pensa a Porto Marghera come un luogo ideale per sperimentare le nuove soluzioni prima ricordate. Per trasformare i grandi vuoti in aree dove attività produttive non più incompatibili e non più da segregare convivono utilmente e piacevolmente con attività terziarie e commerciali in un mix improntato alla sinergia, all’uso razionale delle risorse, all’efficienza energetica, alla chiusura dei cicli, alla riduzione dei rifiuti. Dunque per Porto Marghera una nuova forma urbana, capace di valorizzare la sua collocazione come snodo tra Venezia centro storico, la Laguna e la grande e bella città di Mestre. Un nuovo luogo urbano per produrre, potentemente attrezzato con le reti dell’informazione, accessibile da terra e dall’acqua, propizio allo sviluppo della ricerca e dell’innovazione. E al contempo ricco di spazi per incontrarsi, per godersi il paesaggio, per mostrare e mostrarsi al resto del mondo. Ancora: una città dove sia anche possibile abitare, non sia difficile allevare i figli, aver sottomano servizi avanzati, strutture per l’istruzione e la cultura, fortemente integrata all’intera area metropolitana.

Con densità del tutto ragionevoli una tale riutilizzazione basterebbe a offrire gli spazi produttivi necessari a tutta l’area metropolitana di Venezia per qualche decennio, fermando di fatto l’attuale *sprawl*.

Sono prospettive possibili? Al momento queste idee, pure presenti nel dibattito, non trovano eco nelle sedi decisionali, che sembrano schiacciate dalle necessità o dagli interessi contingenti e non in

---

grado di sviluppare un orizzonte capace di orientare piuttosto che subire l'evoluzione delle cose.

E tuttavia la prospettiva del *mantenimento* industriale tradizionale rivela subito la sua fragilità: basta l'affacciarsi di Pierre Cardin e della sua monumentale torre di vetro, per contraddire l'impostazione industrialista e compromettere in un nuovo disordine la ri-utilizzabilità dell'insieme.

Ad oggi manca forse l'elemento più importante, ovvero la capacità delle Amministrazioni di far sistema, di immaginare e implementare un processo capace di far convergere gli interessi di tutti gli attori economici e delle componenti sociali in un contesto di esplicito interesse dell'intera comunità, come gli esempi di successo in Germania e in Francia hanno ampiamente dimostrato.

## 20.5. Che fare?

Tornando all'insieme delle aree produttive dismesse, una volta rilevate nel territorio e nelle città grandi quantità di aree e manufatti ordinari inutili e inutilizzati, il vero problema è come costruire proposte di intervento e di trasformazione molto complesse, da impostare su parametri e in modi completamente nuovi.

La trasformazione dei luoghi del lavoro e i cambiamenti territoriali indotti, la trasformazione dei territori dettata dal mutamento occorso al sistema economico e dalla ri-organizzazione di quello produttivo, rivelano una potenziale tendenza dei nuovi spazi del lavoro a tornare a strutturarsi come organismi complessi, sul modello delle ipotesi per Marghera ora ricordate. Non più semplici capannoni industriali ma vere e proprie città dotate di laboratori, centri studi, spazi di relazione con il pubblico e con il paesaggio. In altri termini, si tratta di trovare gli strumenti che possano favorire l'avvio di un virtuoso processo di *ibridazione* tra diverse realtà funzionali, superando definitivamente le rigide compartimentazioni prodotte dalla vecchia prassi dello *zoning* urbanistico.

La sfida è affrontare il tema della dismissione dei modelli di produzione nel territorio cercando di capire quali nuove opportunità di trasformazione queste presenze diffuse offrono in termini di riqualificazione urbana e territoriale, di risposta a domande di nuova qualità residenziale e nuove attività, evitando la facile risposta della messa a disposizione di nuove aree da urbanizzare. Particolarmente delicata appare la questione della residenzialità, verso cui si immagina di trasferire buona parte delle volumetrie, che presenta però una situazione ormai quasi generalizzata di sovradimensionamento e di sottoutilizzo, con forti percentuali di invenduto sul mercato.

Più interessante l'ipotesi di identificare alcune aree strategiche da potenziare, che presentano una potenzialità positiva per dimensione, localizzazione e possibilità di inserimento in comparti/distretti industriali attivi, in filiere di ecologia industriale efficace e competitiva, da affiancare all'insediamento di comparti innovativi, caratterizzati da una nuova concezione nell'organizzazione del lavoro (basata più sull'incrocio d'idee che sulla filiera produttiva) e di conseguenza con una diversa necessità di organizzazione spaziale e territoriale. Per lo spazio del lavoro di queste attività diviene sempre più importante la relazione con l'intorno, vi è una sorta di riscoperta dell'utilità di condivisione dello spazio, di prossimità ad altre funzioni di carattere più urbano. Un esempio in questo senso è rappresentato in Veneto dalla recente attivazione di nuove realtà produttive che si insediano in complessi industriali dismessi, quali il Diesel Village a Breganze (VI), o in grandi tenute agricole in parziale dismissione, quali l'H-Farm di Ca' Tron (TV).

Si tratta di un processo di difficile gestione economica, per le note difficoltà del settore creditizio e per l'impossibilità di intervento diretto delle pubbliche amministrazioni, e di difficile gestione giuridica e normativa, in particolare considerando la questione dei diritti di proprietà dei suoli e dei manufatti. Appare necessario quindi costruire un percorso condiviso, tra soggetti coinvolti e coinvolgibili, tra amministrazione pubblica, portatori di interessi e cittadini. Costruire uno spazio di

discussione e proposta su un tema così complesso può aiutare a costruire un nuovo progetto di territorio, più inclusivo nei confronti delle persone e più efficace nel creare una sinergia tra le diverse realtà costruite, e abbandonate, che costellano i nostri territori. Un progetto nel quale il grande patrimonio inutilizzato trovi una ricollocazione e un nuovo senso, un nuovo ciclo di vita, in un progetto complessivo di territorio.

Riflettendo su quanto evidenziato finora, appare necessario quindi porre una particolare attenzione agli aspetti operativi, che vanno dagli aspetti normativi alle questioni di carattere amministrativo e in particolare alla necessità di attivare il coinvolgimento e la partecipazione consapevole delle amministrazioni comunali, le prime a dover rispondere del governo dei processi di trasformazione del territorio e a poter attivare e coordinare l'indispensabile azione di coinvolgimento dei soggetti privati. Anche in questo caso, considerando le dimensioni del problema e le quantità di risorse da mettere in gioco, la ricerca di soluzioni di sistema e la costruzione di partnership pubblico/private appaiono come l'unica strada percorribile se si vogliono realizzare azioni di una certa efficacia.

---

## **CAP. 21. LE PROSPETTIVE DI RIUTILIZZO DELL'AREA INDUSTRIALE DI SALINE JONICHE**

*di Laura Zampaglione e Daniela Cricrì*

Giardini, alberi, una vastissima zona verde, poche e piccole case, coltivazioni di bergamotto e gelsomino, i due stagnoni con la loro fauna, questa era la pianura costiera di Saline agli inizi degli anni Settanta.

Ma a partire dagli anni '70 tutto è sostituito da un progetto sbagliato e millantatore che si estende per ben due chilometri di costa e settecento mila metri quadri di superficie.

I finanziamenti investiti dal pacchetto Colombo per la Liquichimica sono 300 miliardi. Cifre pazzesche: per un'area addetta alla produzione di mangimi animali derivati dal petrolio. Un'opera immensa: vasche, silos per l'acido citrico, mense, addirittura un porto. La struttura viene ultimata nel 1974, giusto il tempo di per fare qualche collaudo e dare inizio alla primissima produzione delle bioproteine che l'allora Ministero della Salute bloccò l'attività per gli effetti cancerogeni che il prodotto portava sulla salute umana.

Da allora tutto si è fermato ed oggi arrivando a Saline Joniche si vedono, già dalla strada statale Jonica 106, la ciminiera, enorme, spenta, con i suoi 175 metri di altezza, i tanti silos, gli avanzi delle infrastrutture, tanti capannoni e caseggiati per uffici. Tutto vuoto, abbandonato. Intorno il porto anch'esso non utilizzato e aree in attesa da decenni di destinazioni produttive. Di fronte lo stretto e l'Etna, alle spalle uno dei punti forti del turismo grecanico, il paese di Pentadattilo. Una strana eredità industriale di una fabbrica che è stata chiusa nel tempo record di 48 ore. Da 40 anni non vi è stato attuato alcun progetto di recupero.

### **21.1. Il sistema paesistico ambientale**

L'area industriale di Saline Joniche è ubicata nella fascia costiera pianeggiante costretta fra il mare e i rilievi collinari, caratterizzata dalla presenza di due corsi d'acqua - le Fiumare Sant'Elia e Torrente Falcone - e di una vasta zona palustre detta il "Pantano". Questa depressione retrodunale, riveste una rilevante importanza naturalistica in quanto unica zona umida della provincia di Reggio Calabria luogo di straordinario valore determinato dalla presenza di specie nidificanti o di passaggio, spesso rarissime nella regione. Proprio per preservare questo patrimonio naturale si sono mosse iniziative di ambito nazionale ed internazionale che hanno portato alla classificazione di quest'area come zona protetta "Oasi di protezione della fauna selvatica".

Alla fascia costiera si affianca, immediatamente a ridosso, la zona collinare delle pendici meridionali dell'Aspromonte, che si innalza dal livello del mare fino al Monte Pentadattilo, peculiarità paesaggistica dalla morfologia a cinque dita. Il paesaggio dei rilievi collinari è fortemente caratterizzato dall'azione antropica, pur conservando alcune caratteristiche di naturalità; infatti dai nuclei boscati si passa al tessuto agricolo con aree a seminativo in prossimità della costa e zone a terrazzamenti con coltivazione ad uliveto, vigneto o frutteto, fino alle vaste aree incolte. Importante è la coltivazione del Bergamotto, che ha reso quest'area geografica una delle maggiori zone di produzione al mondo.



*Saline Joniche, foto di Roberta Papalia*

---

Oltre ad essere di particolare interesse naturale-paesaggistico, presenta delle valenze strategiche date dalla sua ubicazione vicina ai centri urbani di Reggio Calabria e Melito Porto Salvo. Dal punto di vista insediativo si osserva la presenza di centri costieri di recente costituzione, come i piccoli nuclei urbani di Saline Joniche e del Quartiere Sant'Elia, a cui si accompagnano alcuni nuclei edificati lungo le prime pendici collinari, e i borghi dell'entroterra, arroccati sui contrafforti dell'Aspromonte, di notevole rilievo storico-urbanistico, quali il paese medievale di Montebello Jonico, posto sulla rupe che domina la fiumara di Sant'Elia, e il nucleo urbano di Pentedattilo che, arroccato sulle cime dell'omonimo rilievo montano e caratterizzato dalle tipiche costruzioni in pietra locale (rimasto abbandonato per lungo tempo e solo recentemente è oggetto di un graduale progetto di recupero).

Il sistema infrastrutturale è composto da due linee principali di trasporto: la Superstrada Jonica SS106 e la linea ferroviaria Reggio Calabria-Metaponto, posta ad ovest dell'area industriale.

## **21.2. Le grandi trasformazioni dell'area**

Dopo gli eventi socio-politici del 1970 di Reggio Calabria, una vera rivolta popolare conosciuta anche come la "Rivolta reggina", il Governo pensa di affiancare alla forza repressiva dell'esercito un allettante piano di sviluppo economico. Così si comincia a parlare dell'insediamento nel territorio reggino di apparati produttivi, tra cui i poli industriali di Saline Joniche. Trecento miliardi di lire per dare vita allo stabilimento Liquichimica, che avrebbe dovuto dare lavoro a circa mille persone. La fabbrica viene ultimata nel 1974, ma non entrò mai in funzione in quanto il Ministero della Sanità certificò che i mangimi, le cosiddette "bistecche al petrolio" di normalparaffina, erano cancerogeni.

Nel 1977 viene dichiarato il fallimento, che avvia la cassa integrazione di circa 600 operai che non hanno avuto il tempo di cominciare a lavorare.

Nel 1997 il Consorzio Sipi (Saline Ioniche Progetto Integrato), costituito da imprenditori locali, rileva all'asta gli impianti e i terreni ex Enichem con l'obiettivo di rottamare il ferro e l'acciaio degli impianti e rivendere il terreno. Dopo un silenzio durato nove anni, nel 2006, l'impresa svizzera Sei SpA (Società Energia Saline) acquista dalla SIPI una parte dell'area dove sorgeva l'ex Liquichimica nel comune di Montebello Jonico, per la realizzazione di una centrale termoelettrica con la potenza di 1320 MW, con raffreddamento ad acqua di mare. Insomma una centrale a carbone, lo stesso carbone il cui utilizzo per la produzione di energia elettrica è vietato dal Piano energetico regionale per tutto il territorio calabrese.

Annesso all'area Liquichimica, viene realizzato anche il porto di Saline Joniche, costituito da uno specchio d'acqua di notevole superficie (mq. 137.000), da un molo a due bracci di 750 m e da una darsena con fondali di 8 m.

Anch'esso però, a causa della sbagliata progettazione, diventa un'altra opera nefanda abbandonata alla forza della natura, che da tempo ha ridotto a brandelli i bracci di cemento; la sabbia, lentamente e inesorabilmente, ha bloccato l'accesso al porto stesso depositandosi all'imbocco, e rendendo la struttura inutilizzabile. Oggi il porto di Saline Joniche continua ad essere insabbiato. A ben poco sono servite le proteste dei pescatori impossibilitati a svolgere il loro lavoro e le cui imbarcazioni sono intrappolate all'interno dello specchio d'acqua. Negli ultimi periodi gli interventi realizzati non sono serviti a risolvere definitivamente il problema dell'insabbiamento, poiché i varchi di piccole dimensioni ricavati sono stati puntualmente bloccati dalle mareggiate. La stessa Provincia di

Reggio Calabria ha cercato di trovare una soluzione con un'idrovora per togliere la sabbia, ma il pontone adibito ad effettuare questo compito rimane inerme.

A nord-ovest del porto e della ferrovia che corre lungo la costa ci sono le Officine Grandi Riparazioni delle FFSS. L'impianto copre un'area di circa 10 ettari, un enorme capannone bianco di dimensioni impressionanti; lo stesso è collegato alla stazione ferroviaria di Saline Joniche mediante un lungo cavalcavia, appositamente costruito, ed una stazione a servizio delle OGR, oggi soppressa. A questo stabilimento venivano affidate le riparazioni di macchine motrici elettriche ed era, all'epoca, uno dei più moderni e tecnologicamente avanzati dalle FS. Si trattò, purtroppo, del secondo fallimento, dopo le prospettive disattese della Liquichimica, della presunta vocazione industriale dell'area. Infatti, questa struttura, ha risentito quasi da subito della mancanza di commesse di lavoro da parte delle Ferrovie dello Stato, chiudendo i battenti e costringendo gli operai alla cassa integrazione. Allo stato attuale versa nel più completo abbandono, un deposito di vagoni in disuso risalenti agli anni '90.

### **21.3. L'attuale situazione**

Come detto, l'appetibilità dell'area industriale di Saline, che ormai da troppo tempo auspica un progetto di recupero, è tale da stimolare grande interesse da parte di diversi investitori, ma rischia al contempo di attrarre affari altrui camuffati da benefici per i cittadini. E' il caso del nuovo progetto, proposto dalla società svizzera SEI, di una centrale a carbone,.

La storia si ripete, e la centrale a carbone - così come prima la Liquichimica - viene presentata come progetto di rilancio produttivo dell'area, come opportunità di occupazione, come la soluzione a tutti i problemi di questo territorio. Ma se la storia insegna è bene diffidare. A questa nuova via, si è contrapposto e si contrappone un ampio fronte del no, fatto di associazioni ambientaliste ma anche di Enti Locali come i diversi comuni dell'area, la Provincia e la Regione. Un sondaggio, stilato dall'istituto di ricerca ISPO su incarico del WWF Svizzera, mostra chiaramente come la maggioranza della popolazione della provincia di Reggio Calabria sia contraria alla costruzione della centrale.

Sono i cittadini a scendere in piazza ed esprimere a gran voce il loro dissenso. E' stato un susseguirsi di manifestazioni, cortei, petizioni a difesa del territorio per impedire la realizzazione del progetto. E' stato ad esempio un successo pieno il presidio simbolico contro il carbone durante la giornata del *No Coke Day* nazionale quando il movimento calabrese si è ritrovato a Saline Joniche e ha preso d'assedio l'area industriale dell'ex Liquichimica, e, o addirittura la trasferita a Coira, in Svizzera della delegazione per il No al Carbone, a rappresentanza delle tante associazioni dell'area grecanica, dei movimenti, dei comitati e della stragrande maggioranza dei cittadini che da anni lottano contro il progetto e che è stata definita dalla stampa Svizzera una delle più grandi manifestazioni popolari mai fatte nel cantone dei Grigioni. E' palese dunque il forte interesse della comunità locale a scenari che diversi da quelli della centrale proposta e di un recupero di un'area ormai da troppo tempo lasciata abbandonata.

---

## 21.4. Il laboratorio di Saline<sup>1</sup>

Il laboratorio territoriale s'inserisce all'interno del percorso di riutilizzo dei manufatti presenti nel territorio e della riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, come elemento cardine della progettazione.

L'obiettivo è quello di identificare, con campioni significativi di popolazione, le reali necessità territoriali, le percezioni della permanenza di segni e caratteri dell'instabilità territoriale provocata dall'inutilizzato, la disponibilità da parte della popolazione ad agire direttamente per il recupero naturalistico ed il riuso dei manufatti. Il confronto e la partecipazione di ampie fasce di popolazione (da piccolissimi 5-10 anni fino agli anziani 80/90 anni), grazie ad interviste, questionari, seminari divulgativi, permetterà di attivare stimoli e confronti e porterà alla realizzazione di un progetto condiviso. Il prodotto progettuale avrà carattere fortemente applicativo nella sperimentazione di un metodo idoneo anche alla diretta realizzazione da parte della popolazione, ritenendo che solo attraverso un'attenta analisi dell'attuale stato di conservazione e mantenimento del territorio e alla partecipazione attiva tramite laboratori territoriali, si potrà operare un corretto riciclo, recupero ed riutilizzo di quelle parti di città e di paesaggio funzionali alle comunità odierne e future. In questa ipotesi gli abitanti saranno i veri protagonisti in positivo della riqualificazione dei territori in cui vivono.

Il caso di Saline Joniche viene affrontato partendo da considerazioni di base. Nello specifico dall'ipotesi di approntare una specifica metodologia di intervento che possa favorire la partecipazione attiva della comunità locale nella definizione del futuro dell'area.

Il percorso si avvia con una indagine diretta sulla percezione da parte dei cittadini dei valori presenti sul territorio e sulle motivazioni del giudizio: valutazione sui tanti manufatti abbandonati presenti in area e raccolta dei desideri della comunità e sulla disponibilità a divenire parte attiva nella loro realizzazione, con particolare riguardo al riuso dei manufatti esistenti.

A seguire i cittadini saranno invitati a partecipare a momenti comuni in cui valuteranno due scenari progettuali, elaborati dal gruppo di lavoro, afferenti ai manufatti dismessi esistenti nel territorio; due scenari impostati su due criteri di intervento profondamente diversi ma fortemente coerenti alle logiche del modello insediativo perseguito (ad esempio uno scenario industrializzato ed uno naturalistico-turistico). Negli incontri si tenderà a palesare i vantaggi e gli svantaggi delle scelte sottolineando quanto alcune scelte possano essere inibitrici di altre soluzioni, e a stimolare i soggetti nella proposta di valide alternative agli scenari presenti.

Il laboratorio con i cittadini proseguirà con altri incontri nei quali saranno di volta in volta presentati elaborazioni del gruppo di lavoro, tra i quali sarà previsto anche un incontro con i giovanissimi (scuole elementari) per capire la loro percezione del territorio.

---

<sup>1</sup> L'attività del Laboratorio di Saline Joniche sono svolte dal gruppo di lavoro del dArTe, Università Mediterranea di Reggio Calabria responsabile Prof. A. Paoletta, componenti Arch. D. Cricri e Arch. L. Zampaglione nell'ambito del progetto Prin 2010-11 "Re-Cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio", Coordinatore Scientifico delle Unità di Ricerca Nazionali il Prof. R. Bocchi, responsabile dell'Unità di Ricerca di Reggio Calabria Prof. G. Celestini/ Prof. E. Gioffrè. Il Prin ha come partner il WWF Italia e il MAXXI di Roma. Sullo stesso tema è in definizione un accordo operativo tra WWF Italia e dArTe nell'ambito dell'iniziativa Riutilizziamo l'Italia.

Obiettivo è sperimentare un metodo in cui il progetto oltre che dalle competenze tecniche degli specialisti si componga sulla base dei desideri dei cittadini e del supporto che gli stessi si impegnano a fornire per la realizzazione del progetto medesimo. Una sperimentazione che raccoglie e istruisce i desideri dei cittadini e contemporaneamente organizza le attività che i singoli cittadini sono disposti a fare direttamente (curare un orto, mantenere un pezzo di giardino, tenere pulito un percorso etc). E' questa la parte innovativa della ricerca, quella che ci consente di fare evolvere i processi di partecipazione verso la concretizzazione di una azione diretta, autonoma dalla disponibilità di fondi pubblici in cui la comunità e gli individui che la compongono scelgono consapevolmente di recuperare una parte di territorio.

Le disponibilità di partecipare attivamente da parte dei singoli cittadini dovrebbe comporre un elenco di interventi definito in base ad un accordo individuale in cui a fronte di un impegno di manutenzione o trasformazione (“ho bisogno di un capanno per prendere il sole”, “sono disposto a curare un giardino”, etc) si concede l’uso di un terreno, che comunque afferisce alla comunità, secondo modalità definite e limitate. Questo elenco costituirebbe uno degli elementi portanti della soluzione progettuale definita dal gruppo di lavoro.

Lo scenario così composto individuerrebbe: a) un intervento pubblico (a parziale recupero degli errori passati) finalizzato principalmente all’esproprio dei terreni ed alla loro eventuale bonifica; b) un intervento che sostenga cooperative e singoli imprenditori nell’avvio di attività produttive (riducendo al minimo la parte speculativa dell’intervento); c) un intervento teso a rispondere ad esigenze singole emerse nei laboratori e che individua le azioni individuali di manutenzione o gestione anche improduttiva dell’area (in questo si può recuperare attività di volontariato ed sostenere la produzione agricola a supporto dell’economia delle famiglie); d) un intervento svolto da gruppi di cittadini teso a rispondere alle esigenze emerse (ad esempio la costruzione diretta di residenze o di spazi comuni).

L’ipotesi progettuale è che la scelta di configurare l’area sulla base delle esigenze emerse da parte dei cittadini possa, travalicando i parametri del mercato vigente, raggiungere una autonomia economica e produttiva che altri scenari non garantirebbero e possa altresì recuperare quella comunanza di interessi fondata sull’uso anche individuale di beni comuni indivisibili che è alla base del benessere.

### *Bibliografia*

AA.VV. (2005) *Città, quartieri, case. Abitare il futuro*, SAIE, BE-MA editrice, Milano.

AA.VV. (1997) *Il futuro futuro della città, idee a confronto*, Cuen, Ercolano (NA).

Amin A. e Thrift N. (2005) *Città,. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna.

Amendola G. (2003) *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.

Augè M. (2007) *Tra i confini. Città, luoghi, interazioni*, Bruno Mondadori, Milano.

Augè M. (1992) *Un etnologo nel metro’*, Elèuthera, Milano.

Bazzini D. e Puttilli M. (2008) *Il senso delle periferie, un approccio relazionale alla rigenerazione urbana*, Tascabili Elèuthera, Milano.

- 
- Bettini V. (1996) *Elementi di ecologia urbana*, Biblioteca studio Einaudi, Torino.
- Boeri S. (2011) *L'anticittà, Saggi tascabili*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- D'Albergo E. e Lefèvre C. (2007) *Le strategie internazionali delle città. Dieci metropoli a confronto*. Il Mulino, Bologna.
- Davico L. e Mela A. (2002) *Le società urbane*, Carocci editore, Roma.
- Friedman Y. (2009) *L'Architettura di sopravvivenza, una filosofia della povertà*, Bollati Borincheri, Torino.
- Gehl J. (1991) *Vita in città, Spazio urbano e relazioni sociali*, Maggioli Editore, Rimini.
- Governa F. e Memoli M. (2011) *Geografie dell'urbano. Spazi, politiche, pratiche della città.*, Carocci editore, Roma.
- Hough M. (1995) *Cities and natural process*, Routledge, London.
- Jenks M., Burton E., Williams K. (1996) *The compact city. A sustainable urban form?*, E & FN Spon, Oxford.
- Kohr L. (1992) *La città a dimensione umana*, Red edizioni, Como.
- La Cecla F. (1996) *Mente locale per un'antropologia dell'abitare*, Elèuthera, Milano.
- Le Galè P. (2006) *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Lynch K. (1981) *Progettare la città, La qualità della forma urbana*, Etaslibri.
- Lorenzo R. (1998) *La città sostenibile, partecipazione, luogo, comunità*, Elèuthera, Milano.
- Magatti M. (2007) *La città abbandonata*, Bologna, Il Mulino.
- Magnaghi A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri Editore, Torino.
- Martinotti G. (1993) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.
- Paoletta A. (2003) *Progettare per abitare. Dalla percezione delle richieste alle soluzioni tecnologiche*, Eleuthera, Milano.
- Paoletta A. (2003) *Il progetto ambientale delle aree industriali. Un'ipotesi per l'ASI di Bari Mondugno*, Papageno edizioni, Palermo.
- Paoletta A. e Blasi C. (2005) *Identificazione e Cambiamenti nel Paesaggio Contemporaneo, Atti del Terzo Congresso IAED, Roma, 4/6 dicembre 2003*, Papageno Edizioni, Palermo.
- Passaro A. (2003) *Esperienze innovative per la configurazione del processo rurale. Atti 2003*, Luciano editore, Napoli.
- Pellizzoni L., Osti G. (2008) *Sociologia dell'ambiente*, Il Mulino/Manuali, Bologna.
- Scandurra E. (1997) *Città del terzo millennio*, Edizioni la meridiana, Bari.

Sclavi M., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M., Toussaint (2002) *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano.

Toesca Pietro M.(1994) *Per fondare una città*, Elèuthera, Milano.

Véron J. (2008) *L'urbanizzazione del mondo*, il Mulino, Bologna.

Vicari Haddock S. (2004) *Le città contemporanee*, Bologna, Il Mulino.

Ward C. (1998) *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Piccola Biblioteca Morale (PBM),edizioni e/o, Città di Castello.

[http://www.urbanistica.regione.calabria.it/allegati/eventi/urban.../qtr\\_fera.ppt](http://www.urbanistica.regione.calabria.it/allegati/eventi/urban.../qtr_fera.ppt)

[http://www.urbanistica.regione.calabria.it/qtr/allegati/laboratori/dossier\\_citta\\_dei\\_due\\_mari.pdf](http://www.urbanistica.regione.calabria.it/qtr/allegati/laboratori/dossier_citta_dei_due_mari.pdf)

<http://www.ecoage.it/conferenza-rio-de-janeiro-1992.htm>

<http://www.sceltesostenibili.it>

<http://www.un-documents.net>

<http://www.un.org/>

<http://www.are.admin.ch>

<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences>

<http://www.unhabitat.org>

<http://www.unccd.int/>

<http://www3.corpoforestale.it>

<http://www.un.org/>

---

## CAP. 22. PROGETTI DI RIGENERAZIONE PERMEABILE E DI FILIERA CORTA PER I SITI DISMESSI NELL'AREA METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA

di Consuelo Nava

### 22.1. Un nuovo paradigma progettuale per scenari sostenibili

E' indubbio che l'attività che ha prodotto alti impatti ambientali connessi alla trasformazione ed antropizzazione dei territori abbia maturato la coscienza di un'emergenza che non ha più tempi di attesa medio-lunghi, ma che trova i suoi effetti nel quotidiano vitale di comunità ed insediamenti. Ciò ha di fatto mutato le capacità operative e la cultura che produce nuovi modelli di lettura dei contesti e nuove strategie per prevederne trasformazioni più controllate, risolvendo gli scenari configurati con progetti, il cui carattere previsionale e di salvaguardia dei siti è sistematicamente connesso ad un nuovo paradigma operativo sulle trasformazioni stesse dell'ambiente costruito e del paesaggio. *Nel mondo dell'urbanistica, dell'architettura e del paesaggio un nuovo paradigma è un modo di operare che ha grandi effetti sugli spazi di vita. Un nuovo paradigma fa riferimento ad un'idea della scienza per al quale le tecnologie o le nuove scoperte possono completamente cambiare il modo in cui la gente pensa o agisce. Per le discipline del progetto vale la stessa idea: un nuovo paradigma è un modo completamente diverso di guardare agli spazi dell'abitare e al loro mutamento.* (M. Ricci, 2013 pag. 7)

La necessità di fondare un nuovo linguaggio operativo e culturale, strutturato in azioni progettuali ed alti livelli di fattibilità economica, sociale ed ambientale, si muove all'interno del complesso ambito in cui i fenomeni demografici divengono meno controllabili, l'urbanizzazione procede per necessità secondo nuovi caratteri di occupazione dei suoli, su un territorio già insediato, oppure rubato all'agricoltura o comunque da riconquistare da quegli *spazi rifiuto*, che al limite della città già insediata o all'interno in enclaves produttive di qualsiasi tipo, costituiscono veri e propri siti-risorsa, quei siti dismessi che rigenerati possono accogliere nuove comunità insediate, secondo modelli connessi alle attività che si possono svolgere e con una capacità di attivare processi di riciclo urbano, realizzando modelli di efficienza sempre più dipendenti da reti; attività e scambi (dalle *green city* alle *smart city*).

*La fine del Novecento è stata caratterizzata dalla tensione metropolitana, ovvero dall'idea di metropoli come obiettivo di qualità dello sviluppo urbano. Anche la città infinita andava in qualche modo interpretata in rapporto a modelli e a condizioni di efficienza metropolitana. Oggi, forse non è più così. L'espansione demografica è incontrollabile. Per la prima volta nella storia dell'umanità, la maggior parte degli abitanti del pianeta conduce una vita urbana, una tendenza che è destinata a protrarsi (nel 2050 quasi l'80% della popolazione globale si sarà concentrato nelle città).* (M. Ricci, 2013 pag. 8)

Questa dichiarata necessità di nuovo *inurbamento*, non può assumersi come nel passato, affidandosi a strategie di pianificazione che non tengano conto di altre emergenze, come quella riferita alla limitazione del consumo di suolo, alla necessità di de-impermeabilizzazione di gran parte del territorio compromesso, nella possibilità di essere governate da una capacità del progetto oltre che di limitare, di mitigare, tuttavia di produrre trasformazioni in grado di rigenerare i suoli, innescando nuove attività e/o nuovi modelli di insediamento. Il 2050 diventa una data comprensibilmente riferibile ad un tempo *audit*, come è evidente, ma anche alla possibilità che nuovi scenari assorbano entrambi le richieste, *inurbamento* e de-impermeabilizzazione, mantenendo alta la qualità della vita

ed i livelli di sicurezza sociale connessi alla salvaguardia dell'ambiente, all'ecologia dei siti e dei paesaggi, secondo il nuovo assetto cercato.

*La strategia tematica per la protezione del suolo (COM(2006) 231) della Commissione europea e l'ultima relazione sullo stato dell'ambiente europeo a cura dell'Agenzia europea dell'Ambiente (AEA, 2010b) considerano l'impermeabilizzazione come uno dei maggiori processi di degrado del suolo. (...). La tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (COM(2011) 571) ha proposto che entro il 2020 le strategie dell'UE tengano conto delle ripercussioni dirette e indirette sull'uso del suolo nell'UE e a livello mondiale e che l'incremento della quota netta di occupazione di terreno tenda ad arrivare a zero entro il 2050. Ha altresì riconosciuto che l'occupazione di terreno, ovvero l'espansione di città e infrastrutture a spese dell'agricoltura, della silvicoltura o delle risorse naturali, e di norma correlata all'impermeabilizzazione del Suolo. (AAVV. Commissione Europea, pag.11)*

Anche i modelli che interesseranno le nuove attività produttive non potranno ripetere gli errori del passato, dovranno fondarsi su filiere controllabili, su modelli di occupazione dei suoli che tengono conto della necessità di non separarsi dai modelli urbani di residenzialità e servizi, ma concependo localizzazioni produttive che innescano processi virtuosi di salvaguardia ambientale, con ricadute su tutta la struttura urbana. Il riciclo di aree urbane dismesse, di siti produttivi non più in funzione e la riattivazione di entrambi, deve innescare processi di migliore utilizzo delle risorse naturali, di rimessa in funzione di rapporti diretti tra chi produce ed il prodotto, tra chi produce e chi consuma e soprattutto non può mandare mai in crisi il territorio con modelli progettuali e realizzativi irreversibili, anche nei loro scenari d'uso nel tempo. *La necessità di nuove abitazioni, industrie, sedi per la localizzazione di imprese e infrastrutture di trasporto rappresenta solitamente la motivazione principale dell'impermeabilizzazione del suolo, prevalentemente in risposta al fenomeno della crescita demografica e alla richiesta di una qualità e di un tenore di vita migliori (unità abitative più grandi, più strutture sportive e sociali, ecc.). (AAVV. Commissione Europea, pag.13)*

## **22.2. Gli ambiti della ricerca: rigenerazione permeabile e filiera corta**

Un nuovo modello economico fondato sull'innovazione sociale prima ancora che tecnologica e produttiva, realizza sistemi di coesione sociale in grado di controllare i processi che gli vengono affidati. Il progetto di *rigenerazione permeabile*, su modelli produttivi da *filiera corta*, è in grado di rispondere a tutte le istanze, organizzando processi progettuali su contesti mutevoli, di ogni tipo di sensibilità e carattere ed in particolare per siti dismessi, propone di riattivare processi produttivi di soft-economy, non indifferenti alla stratificazione e qualità dei siti di riferimento e delle risorse da recuperare e reimpiegare. *Molto dipenderà dalle nuove generazioni della conoscenza, di coloro che lavorano comunicando, quelli della classe creativa, per dirla con Florida, che io preferisco il quinto stato della furia e della rabbia dei cervelli (...). Sono loro in grado di contaminare il fare imprese, il ricercare, innovare e vestire il nuovo Made in Italy che va nel mondo. Appare una composizione sociale che ragiona in termini di soft economy, di sviluppo sostenibile, di innovazione tecnologica, di creatività, di economia dell'esperienza, di saperi formali contaminati con i saperi contestuali dell'artigiania, di estetica della merce, di bellezza di dove la si produce e di paesaggio...Parole chiave di un'eterotopia della transizione capitalistica che induce la mutazione antropologica della cultura di impresa. Si passa da una logica di quantità, il capannone proliferante, ad una logica di qualità (..), non solo dentro le mura dell'impresa, ma anche fuori ne territorio e nel fare paesaggio" (A. Bonomi, 2012).*

---

Un nuovo approccio conoscitivo, che si fonda sull'analisi fuori confine del sito, verso il contesto urbano, del rilievo tipico dell'urban design, delle sezioni sensibili, attraverso la lettura delle azioni riferibili alle *funzioni*, al livello di *fruibilità/mobilità*, alla *permeabilità del suolo*, con una capacità di prevederne i nuovi assetti (fig.1-2, Progetto di G.Mangano, 2013) ed anche di ridisegnarne, in un'azione di *re-morphing* ambientale e del paesaggio, una nuova qualità ambientale di tutti i sistemi, dall'interpretazione dei caratteri identitari dei luoghi e degli edifici stessi esistenti (fig.3a/b-4, Progetto di C.Briguglio, 2012). Ciò a dimostrazione di come sia possibile innescare modelli produttivi controllati, recuperandone flussi e risorse già in parte consumate ed ibridandole a nuovi sistemi, ad antiche ed innovative culture della produzione e del progetto. *E' evidente che non è possibile addebitare ai metodi di produzione industriale le cause di alterazione ambientale e di degrado sociale del pianeta. Il problema risiede nella loro utilizzazione speculativa che spinge a una imposizione, sia fisica che culturale, del modello industriale su tutte le pratiche operative, indifferenziatamente. Per questo risulta indispensabile non aderire, nello sviluppo dei progetti, alla logica propria dell'organizzazione produttiva industriale, che marginalizza le pratiche artigianali. Le competenze dei maestri, la capacità umanistica e sociale dei progettisti e non fa rientrare all'interno della progettazione quella società che del prodotto è utilizzatrice.*(A.Paoletta, 2008, pag. 39-40)

### **22.3. Per un atlante dei casi studio nell'area metropolitana di Reggio Calabria.**

I predetti assunti teorici e propositivi si misurano nella ricerca applicata per la sperimentazione in corso del programma *Re\_Cycle Italy*, (ricerca PRIN 2012), con quanto proposto per l'unità di Reggio Calabria come contributo dell'autrice del testo sui temi della rigenerazione urbana dei siti dismessi nell'area metropolitana di Reggio Calabria, attraverso la progettazione di *un'eco-infrastruttura a carattere energetico-ambientale*, connotata dai nuovi modelli di funzionamento progettati nei differenti siti, attraverso azioni di riciclo urbano, di flussi, materie e risorse.

L'eco-infrastruttura a carattere energetico -ambientale, nella sua organizzazione spaziale e relazionale indicherà fortemente i rapporti dei flussi produzione-utenza, sovrapponendo attributi di funzionamento con capacità di prestazione, definendo quindi nella fisicità di strutture di collegamento, di servizio, di distribuzione, di accessibilità (mobilità lenta) il riciclo dei flussi stessi, recuperandone la funzione o mutandola, innestando nuovi valori o rottamando e sostituendo parti funzionali all'intero sistema, ristrutturando ambiente e paesaggio, nella stessa azione: *“Consider the green lines and connections to the slow mobility (walking and cycling) which run along the infrastructure and mitigate the impacts, which improve comfort by lowering the noise and environmental noise pollution of dust and hydrocarbons, which control the sunny climate and resolve the relationship between permeable and impermeable surfaces, designing flooring systems for the disposal of storm water on a draft of the gradients which manages the run-off widespread accessibility at the same time.”* (Nava C., 2010, p.199)

Il terminale di tali flussi o le isole intermedie saranno i nodi insediativi assistiti dai valori energetico-ambientali dell'infrastruttura, essi stessi vi partecipano con le proprie qualità (urbane o extraurbane) reinnescate da nuovi processi di riqualificazione delle aree dismesse, di recupero degli edifici, di riuso dei materiali di scarto in nuovi cicli di vita efficaci ed efficienti, ottenuti da modelli energetici a basso consumo e da filiere produttive corte da gestirsi in rete, riducendo così *un carico ambientale esistente che se dovesse essere dismesso coinvolgerebbe un ciclo energetico importante per lo smaltimento* (Nava C., 2012, p.25).

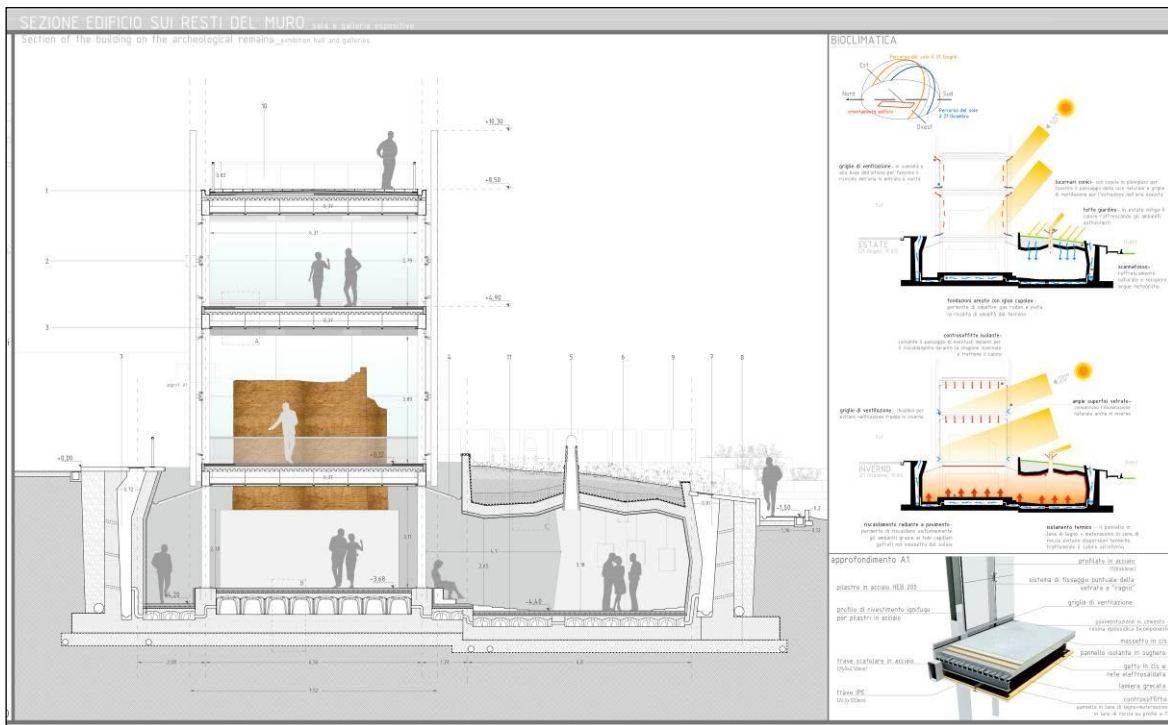
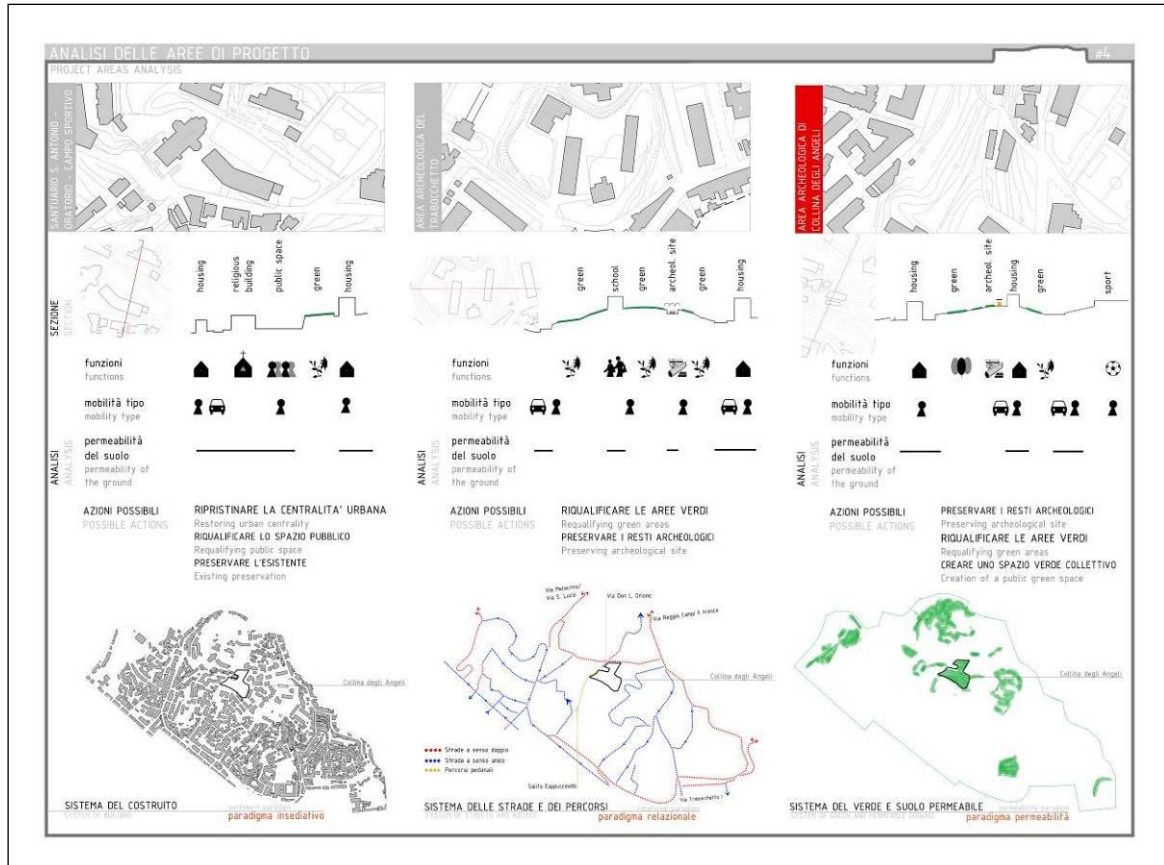


Fig.1-2 Giuseppe Mangano, Riquilificazione sostenibile dell'area urbana di Collina degli Angeli a Reggio Calabria, con nuovi spazi ricettivo-culturali nel sito archeologico, Tesi di Laurea, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 2013, Relatrice Prof.ssa C.Nava.

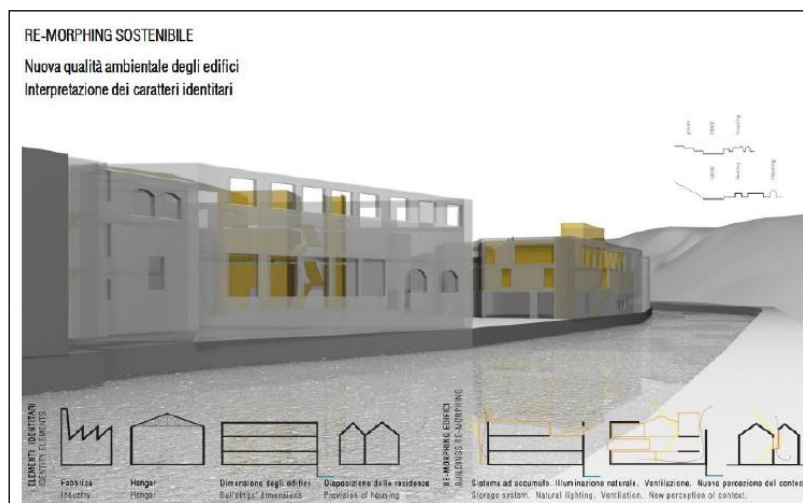
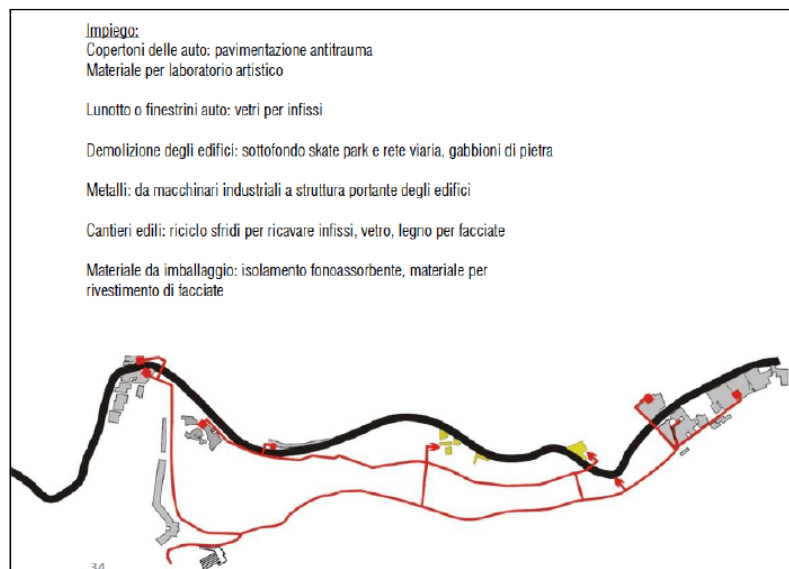
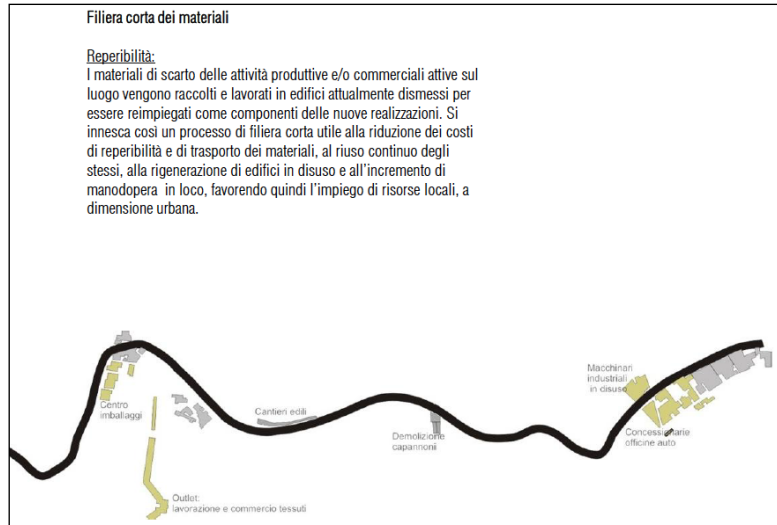


Fig.3a/b-4. Claudia Briguglio, Spazi Pubblici collettivi ed ecosito didattico lungo il fiume Vesdre a Verviers, Tesi di Laurea, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 2012, Relatrice Prof.ssa C.Nava.

I casi studio che parteciperanno a costruire l'Atlante nella sezione “*Progetti sperimentali per la città metropolitana di Reggio Calabria*”, fondano la propria metodologia sulle tesi che possono supportare l'ipotesi dell'eco-infrastruttura a carattere energetico-ambientale, come descritta. In prima istanza si individuano i contesti su cui è possibile innestare una tale metodologia operativo - progettuale in tre aree di interesse:

- a) area urbana metropolitana della città di Reggio Calabria (sito archeologico Collina degli Angeli; sito logistico Isola Ecologica-Atam; sito ex deposito ferroviario Calamizzi)
- b) area metropolitana costa Tirrenica (sito Porto RC; sito ex Fiera Agrumaria Pentimele; Sito aree dismesse Villa S.Giovanni - Porticello)
- c) area metropolitana costa Jonica (sito area industriale S.Gregorio; sito ex industria Saline Joniche; sito agro-urbano G.Tauro)

La selezione di casi studio per l'area metropolitana di Reggio Calabria è avvenuta secondo criteri che hanno anticipato le condizioni generative di ogni eco-infrastruttura da progettare, valutando quelle aree dismesse (rifiuto) in grado di esprimere le migliori ambizioni come nuove aree produttive (risorsa), riciclando lo stesso scenario di partenza nel ri-vedere e ri-connotare tutti gli elementi *detrattori* presenti in possibili *valori* futuri. Quindi, tutti i siti indicati rispondono *a regimi di qualità attese* per disponibilità di risorse materiali e/o immateriali.

Si tratta:

- di aree dismesse in contesti sensibili a forte valenza ambientale e paesaggistica (come per le aree di costa o di valore urbano);
- di aree dismesse dove erano presenti cicli produttivi ormai interrotti, a causa di un cambiamento di mercato, di filiere produttive obsolete o di rilevanti impatti ambientali;
- di aree dismesse con forte riconoscibilità ed attrattività dei caratteri urbani ed extraurbani, ma fuori sito produttivo (per nuove centralità urbane, poli culturali etc.);
- di aree dismesse a forte valenza energetico-ambientale per disponibilità di risorse naturali e contesto fisico-climatico favorevole;
- di aree dismesse dove resiste una forte cultura materiale per disponibilità di manufatti e strutture da recuperare e riciclare (tecnologie e tipologie connotanti);
- di aree dismesse-discarda, dalla grande quantità di materiale-rifiuto in grado di riattivare processi di riciclo per materie prime-secondarie (da filiere dell'edilizia e da altre filiere);
- di aree dismesse che per localizzazione sono in grado di innescare processi di generazioni di flussi di energia, materiali e funzionamenti in rete con altri poli e con filiere produttive corte ed a basso consumo energetico-ambientale (aree terminali tipo siti logistici: porti, nodi viari, etc.).

Tali criteri di scelta possono sovrapporsi nella lettura dei casi-studio ed in ogni caso concorreranno a stabilire le categorie di lettura e gli argomenti con cui costruire una metodologia di tipo progettuale, che pur descrivendo i caratteri fortemente connotanti dei siti, ambirà a descrivere le diverse modalità con cui l'eco-infrastruttura risponde ai progetti per le nuove aree produttive,

---

innescando nuove economie connesse a nuovi cicli di vita.

### *Bibliografia*

AAVV, Commissione Europea, “Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo”, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2012.

BONOMI A., “Comunità, territorio, impresa: la Metamorfosi del Made in Italy” in Zevi L. (a cura), *Le Quattro Stagioni. Architetture del Made in Italy da A. Olivetti alla Green Economy*, 13° Biennale di Architettura di Venezia, Electa ed., Milano, 2012.

NAVA C., “Scenari sostenibili per Contesti Mutevoli: dall’urbano all’edificio attraverso l’ambiente per il paesaggio” in NAVA C., GIOFFRE’ V., *Con\_testi Sostenibili*, LISt Lab ed., Trento, 2012.

NAVA C., “When Infra-energy and energy park measure the sustainability of Mediterranean spaces”, in ULISSE Alberto, *EnergyCity*; LIStLab ed., Trento, 2010.

PAOLELLA A., “Attraverso la tecnica. Deindustrializzazione, cultura locale e architettura ecologica”, Elèuthera ed., Milano, 2008.

RICCI M., “Nuovi Paradigmi”, collaba BABEL, LIStLab ed., Trento, 2013.



---

## CAP. 23. NUOVI CICLI DI VITA PER I PAESAGGI DELLO SCARTO: UN APPROCCIO SPERIMENTALE PER LA CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA

di Vincenzo Gioffrè

La Campagna *RiutilizziAmo l'Italia* ha coinvolto l'intero paese in un dibattito culturale di assoluta centralità, che riguarda essenzialmente il miglioramento della qualità degli spazi di vita quotidiana nelle aree urbane e peri-urbane. I risultati dell'iniziativa sono particolarmente interessanti in termini di quantità e qualità delle proposte ricevute dal WWF e rivelano soprattutto l'esistenza di un sentire comune che si sta diffondendo molto rapidamente tra le comunità di abitanti. Si tratta di una consapevolezza nuova circa l'enorme potenziale che risiede in quelle parti di città, di infrastrutture e di paesaggi abbandonati o sottoutilizzati, luoghi in attesa di un progetto o, meglio, di una azione che sia in grado di svelare potenzialità latenti e qualità inespresse.

Le idee e le proposte raccolte dalla campagna del WWF possono essere ricondotte a categorie e temi sui quali si concentra oggi gran parte della ricerca progettuale, nello specifico: mobilità dolce, lenta, lungo tracciati viari e ferroviari dismessi; agricoltura urbana e peri-urbana multifunzionale con la prevalenza dell'aspetto sociale; rinaturalizzazione di aree antropizzate degradate; realizzazione di parchi urbani e spazi pubblici di prossimità in aree intercluse; nuovi servizi e funzioni urbane in manufatti dismessi. Si tratta di interventi che hanno lo scopo di rafforzare la presenza di spazi collettivi in ambiti urbani, soprattutto se di margine, per ritrovare condizioni favorevoli di socialità ed un rapporto sano con la natura ed i suoi tempi. Dalle esperienze proposte emerge il ruolo fondamentale degli abitanti, reali protagonisti delle realizzazioni, a dimostrazione che il rinnovamento degli spazi di vita quotidiana parte *dal basso*, dai fruitori stessi, che si fanno promotori di azioni concrete per sopperire ad una diffusa e frequente carenza cronica di gestione pubblica della città e del paesaggio.

Esistono innumerevoli esempi estremamente interessanti di progetti realizzati con il diretto coinvolgimento degli abitanti. Particolarmente avvincente è il lavoro dei collettivi di giovani progettisti e artisti che, intervenendo in luoghi critici con la formula dei workshop intensivi, adottano soluzioni a basso costo ma ad alto impatto figurativo e spaziale. Tra gli altri è il caso del gruppo Coloco di Parigi ed il collettivo sudamericano Basurama. Il progetto di paesaggio, per il gruppo di architetti e paesaggisti francesi, si declina alle diverse scale; da quella territoriale con progettualità che affrontano i grandi temi delle connessioni ecologiche tra parti diverse di città o tra aree urbane e spazi naturali, fino alla scala del giardino nella costruzione di micro spazi pubblici di prossimità secondo un repertorio figurativo tanto attraente quanto essenziale nei materiali e nelle tecniche costruttive. Il collettivo latino-americano adotta invece la spazzatura come materiale primo di costruzione dello spazio pubblico, l'efficacia dell'azione è nell'assemblaggio di materiali ai quali è assegnata una nuova qualità espressiva, gli stessi oggetti che viviamo nella quotidianità in cumuli abbandonati sotto i cavalcavia, negli alvei dei fiumi, ai lati dei capannoni, sono reinventati a costruire dispositivi creativi che interagiscono con gli abitanti e stimolano la sensibilità comune sui temi del riciclo. In entrambi i casi la comunità con le sue aspirazioni è la protagonista delle *performance*.

Eppure non tutto è riutilizzabile, né dall'iniziativa volontaristica di comunità di abitanti, né con interventi pubblici, tantomeno con progetti d'autore che richiedono il ricorso a grandi risorse economiche. Siamo già in una fase storica nella quale, dato per assodato che bisogna intervenire nell'esistente, si rende necessario proporre degli approcci in grado di *scegliere* cosa e come

riutilizzare, a partire dall'enorme quantità disponibile di manufatti o spazi aperti abbandonati o sottoutilizzati. Un lavoro per progettisti e studiosi che affrontano i temi del miglioramento della qualità della vita in relazione alle risorse di cui si dispone e che non può prescindere dall'intercettare le aspirazioni delle comunità di abitanti. Si tratta quindi di sperimentare approcci innovativi che propongono metodi operativi efficaci in grado di selezionare i luoghi, quindi interpretarne le vocazioni per prefigurare scenari evolutivi sostenibili e condivisi.

La crisi economica planetaria che oggi viviamo sta notevolmente accelerando i processi di evoluzione delle pratiche progettuali sempre più indirizzate verso scelte e approcci sostenibili. Il ricorso al programma delle "4R; *Riduci, Riusa, Ricicla, Recupera*" è sempre più di frequente, condiviso e sperimentato nella trasformazione di parti di città e di paesaggio. Si tratta di termini che hanno un obiettivo comune nel contenimento del consumo di suolo e più in generale nella proposta di nuovi stili di vita più rispettosi delle risorse naturali. I termini non sono però tra di loro sinonimi, ne tantomeno interscambiabili, ognuno è portatore di un proprio significato, anche metaforico, e di una specificità operativa. In maniera diversa declinano l'obiettivo di risignificare dal punto di vista funzionale, simbolico, figurativo, manufatti o spazi aperti già esistenti che sono oggi luoghi dell'abbandono, del rifiuto, dello scarto. Su queste categorie operative è in atto un vivace dibattito tra studiosi di diverse discipline impegnati nelle trasformazioni dell'habitat contemporaneo.

Sull'applicazione del principio del riciclo ai temi dell'architettura, un evento particolarmente importante è stata la mostra al MAXXI del 2011 "Re\_Cycle. Strategie per l'architettura, la città e il pianeta" ampiamente documentata e commentata nell'omonimo catalogo. In quel caso si tratta di un manifesto, una dichiarazione di intenti che si muove trasversalmente tra l'urbanistica, il paesaggio, l'architettura, il design. Una ricca rassegna di progetti d'autore, molto sofisticati, che spaziano dall'architettura parassita ad interventi di demolizione di parti dure della città per consentire il reinstallarsi della natura (Clément), dal recupero di manufatti urbani apparentemente insignificanti che guadagnano nuove centralità grazie a nuove scritture (Corner & Diller-Scofidio), ai grandi piani per capitali europee che propongono un'immagine di città porosa (Secchi e Viganò) o incisive azioni di forestazione urbana che trasformano strade carrabili in una rete di parchi lineari (Gausa).

Dalla mostra del MAXXI e altre ricerche pregresse, ha preso avvio dal febbraio 2013 il Progetto di Ricerca PRIN (Programmi di Rilevante Interesse Nazionale) "RE-CYCLE Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio" che vede coinvolte le Università IUAV Venezia (coordinamento), Camerino, Chieti-Pescara, Genova, Politecnico di Milano, Politecnico di Torino, Napoli Federico II, Palermo, Reggio Calabria Mediterranea, Roma La Sapienza, Trento. Il programma di ricerca si basa sulla presa di coscienza della condizione problematica nella quale oggi versano le città e i paesaggi italiani a causa della progressiva urbanizzazione dei suoli e del contemporaneo processo di abbandono di strutture e spazi aperti anche di recente trasformazione o costruzione.

Nello specifico l'Unità di Ricerca di Reggio Calabria propone una sperimentazione applicata per la risignificazione di paesaggi dello scarto, del rifiuto, dell'abbandono, in nuovi paesaggi portatori di una dichiarata vocazione ecologica ed un messaggio eticamente e socialmente positivo. *Nuovi Paesaggi* come esito finale di processi e programmi largamente condivisi con le comunità di abitanti, definiti da una figuratività inedita che fa riferimento ad una estetica propria della sostenibilità. Campo di applicazione della ricerca è il territorio della città Metropolitana di Reggio Calabria, caratterizzata da fenomeni particolarmente eloquenti per descrivere il fenomeno di compromissione del territorio regionale.

Secondo, infatti, i dati ISTAT e della Regione Calabria 2009, si registrano:

- 
- 26,13 % di riduzione della Superficie Agricola Utilizzata tra 1990-2005;
  - 2.500 alloggi illegali edificati ogni anno;
  - il 25% del totale degli alloggi sono illegali;
  - 5210 abusi edilizi lungo i 700 km di costa;
  - 8 milioni di vani a fronte di una popolazione inferiore ai 2 milioni di abitanti;
  - il 75% degli abitanti vive lungo la costa;
  - il 70% degli insediamenti produttivi è sulla costa.

Nel territorio calabrese è quindi lungo la costa che si concentra la maggiore quantità di paesaggi dell'abbandono e del degrado, con un conseguente elevato consumo di suolo che ha gravemente compromesso le risorse naturali e storico-culturali. Eppure il caotico fenomeno di urbanesimo spontaneo in atto determina una grande quantità di spazi vuoti interstiziali e risparmia grosse porzioni del paesaggio agrario, fiumi, arenili e rilievi collinari che continuano ad essere ancora presenze significative, in termini quantitativi ma non qualitativi, tra le infrastrutture costiere e i nuclei edificati.

Si tratta, appunto, di *paesaggi dello scarto*, materiale ideale a cui attribuire nuovi ruoli, funzioni, significati e qualità per avviare un processo virtuoso di rigenerazione urbana e disegnare un modello di città metropolitana sostenibile.

In questa ottica il riciclo, esteso dalla pratica degli oggetti al paesaggio, è inteso come dispositivo progettuale innovativo per la sua connaturata carica creativa, capace di determinare relazioni efficaci quanto imprevedibili tra architettura, comunità, ambiente, mondo produttivo, paesaggio. Il tema del riciclo è quindi oggi assunto come principio progettuale in grado di riparare la città contemporanea nelle sue parti deboli o compromesse senza quindi rinunciare alla carica figurativa, tradizionalmente centrale nel progetto di paesaggio, per prendere in considerazione i temi dell'ambiente e dell'ecologia (non più trascurabili) e tradurli in nuovi linguaggi.

Oggetto della ricerca sono quindi i paesaggi dell'abbandono che si determinano ai lati, sotto, tra gli interstizi di sistemi autostradali, linee ferroviarie, strade statali, in adiacenza di banchine portuali, in prossimità di cave dismesse, discariche; sono luoghi sensibili, paesaggi latenti in attesa di progetti in grado di disegnare nuovi scenari mediterranei e metropolitani, per *reti* di unità di paesaggio, con flussi energetici di scambi produttivi, usi e comportamenti di tipo condiviso. Per intervenire in contesti così complessi è necessario comprendere come gli abitanti percepiscono i *paesaggi dello scarto* e individuare quali siano gli ambiti nei quali la comunità intende muoversi nel progetto di riciclo dell'esistente. In realtà, quella del sud, è una comunità che ha ben presente la pratica del riciclo, attuata nella vita quotidiana in forme tutt'altro che banali, una comunità che rinnova l'utilizzo degli oggetti fino al loro deperimento definitivo in interventi di spazi di soglia privati ma con vocazioni collettive. È necessario, quindi, accogliere ed istruire questa propensione al riciclo insita nelle comunità di abitanti per estenderla dai singoli oggetti alle parti del paesaggio, dagli spazi privati a quelli pubblici e collettivi; per occupare con nuove attività economiche luoghi oggi abbandonati e sperimentare una ricerca spaziale e figurativa con nuovi materiali, tecnologie e programmi funzionali.

Si tratta quindi di assumere come materia prima proprio quei luoghi – manufatti edilizi dismessi, infrastrutture abbandonate, vuoti urbani – che per il loro sottoutilizzo sono suscettibili di un nuovo ciclo di vita ed effettuare una serie di valutazioni per poter praticare la *scelta* di cosa e come

riciclare. Per intervenire con azioni di riciclo là dove vengono riconosciute potenzialità esperibili attraverso nuove pratiche produttive sostenibili; in altri casi, per assenza di condizioni favorevoli, proporre progetti di demolizioni puntuali o parziali o ancora pratiche di abbandono controllato fino anche al deperimento definitivo dei manufatti; in altri casi ancora, là dove le macerie sono inutilizzabili, procedere con l'incentivazione di processi di rinaturalizzazione controllata.

L'esito applicativo del progetto di ricerca è ipotizzare una serie di approfondimenti (con un taglio multiscalare e trasversale fra diverse discipline) che definiscano *l'Atlante delle Strategie* secondo categorie operative comuni a quelle individuate dalla Campagna *Riutilizziamo l'Italia* del WWF: mobilità dolce, agricoltura sostenibile, produzione di energia da fonti rinnovabili, rinaturalizzazione di aree compromesse. Nello specifico secondo 7 programmi di progetto:

- infrastrutture produttive di energia da fonti rinnovabili in aree industriali dismesse;
- rinaturalizzazione con dispositivi ecologici di fiumare e arenili;
- sperimentazione di nuovi materiali da costruzione prodotti dalla lavorazione di materiali di scarto delle attività agricole;
- applicazione di processi di autocostruzione regimentata negli immobili sottoutilizzati con l'adozione di nuovi materiali e tecnologie sostenibili;
- conversione di aree abbandonate in campi per agricoltura multifunzionale gestiti da associazioni di abitanti;
- spazi attrezzati per attività commerciali di filiera corta in terreni sottoutilizzati;
- forme di mobilità lenta alternativa per un turismo sostenibile in infrastrutture viarie o ferroviarie abbandonate.

Lo scopo è riformulare un concetto di nuova urbanità utilizzando la categoria paesaggio come tema unificante per questioni ambientali e di carattere architettonico e urbanistico. Ogni azione progettuale ipotizzata nel progetto di ricerca si *aggancia* ad un fattore propulsivo che arriva dalla comunità per innescare dei processi produttivi, per rispondere ad esigenze sociali o emergenze ambientali, ma anche richieste di enti su argomenti specifici come sistemi di piazze, giardini, arboreti, ciclabili e percorsi sicuri; stimolare spin-off università imprese, laboratori di quartiere con addetti nel settore delle costruzioni e della piccola e media impresa, cooperative agricole con finalità sociali per produzione e vendita di prodotti di qualità con filiera corta.

Nel complesso si tratta di definire un repertorio di progetti operativi, condivisi e partecipati con le comunità di abitanti, per agevolare attività di cooperazione e partenariati pubblico/privato; per ipotizzare ricadute dirette nella produzione di scenari sostenibili di tipo locale quindi incentivare nuove attività economiche; per ritrovare e sperimentare nuove forme di abitabilità e socialità che ritrovano un equilibrio sano con la natura e le sue risorse.

**PARTE QUARTA: LE ASPETTATIVE E LA PARTECIPAZIONE  
DEI CITTADINI**



---

## CAP. 24. RIUSO TEMPORANEO: DALL'ESPERIENZA PIONIERA DI *TEMPORIUSO* ALLA DIFFUSIONE NAZIONALE

di Isabella Inti, Giulia Cantaluppi, Andrea Graglia

### 24.1. Il riuso temporaneo

Edifici, aree urbane e spazi aperti sono soggetti a cicli di alto e basso utilizzo, nel corso dei quali vi sono dei momenti di transizione, di incertezza e di immobilismo. Crisi economiche, instabilità del mercato finanziario, deindustrializzazione, cambiamenti politici, portano spesso al collasso delle vecchie destinazioni d'uso e, quando ancora non vi sono nuovi programmi e progetti di riuso, si verifica un *gap temporale*. Le cause del ritardo nella riqualificazione degli spazi in abbandono sono molteplici, spesso dovuti ai costi elevati di riqualificazione e bonifica ambientale, alle opposizioni politiche e alle proteste locali per progetti decontestualizzati, alla lentezza nell'approvazione di piani e progetti di recupero, o ancora allo scarso interesse economico di alcune aree. E' in questo *tempo di mezzo* tra vecchia e nuova destinazione d'uso, che è possibile sperimentare attività e progetti temporanei (*usi ad interim*)<sup>1</sup>, che possono offrire nuovi scenari di rigenerazione urbana.

Arsenali portuali e scali ferroviari abbandonati, fabbriche e centri commerciali dismessi, cascine e capannoni agricoli in disuso, palazzi ed appartamenti vuoti in città, uffici e negozi sfitti e ancora slarghi e spazi interstiziali tra infrastrutture, campi incolti e *terrain vagues*... uno sguardo attento e ravvicinato a molti spazi e terreni vuoti che non trovano ancora un nuovo utilizzo definitivo in alcune città europee, ci mostra come in assenza di sviluppo immobiliare, molte aree sono diventate un terreno di sperimentazione per differenti popolazioni, nuove forme di arte, musica, cultura pop, come pure il luogo di avvio per associazioni legate al sociale con progetti di abitazioni temporanee per studenti o ancora spazi per eventi ludici, per il giardinaggio, per il commercio informale dei mercatini. L'incertezza e apertura di questi luoghi ha catalizzato nuove forme di città (Oswalt 2003)<sup>2</sup>, ispirato attività e progetti temporanei, ha permesso l'avvio di economie informali e nuovi servizi autorganizzati per i contesti locali. Usi inaspettati che hanno spesso accelerato processi di ripresa economica.<sup>3</sup>

---

1 "Constituting the Interim", la costituzione dell'interim (stato e tempo di mezzo) è una ricerca di STEALTH.unlimited (Ana Dzokic, Marc Neelen) and Iris de Kievith, avviata per offrire una cornice, delle regole condivise e degli strumenti per attori che avviano progetti di riuso temporaneo e prefigurano scenari di trasformazione urbana. La pubblicazione della ricerca è in corso ed è stata avviata su invito di Optrek/laboratorium van de tussentijd, 2010.

2 Dal 2001 al 2003 la ricerca internazionale e interdisciplinare "Urban catalyst", diretta da Philipp Oswalt, Klaus Overmeyer e Philipp Misselwitz dell'Università TU Berlin, ha esaminato le strategie per gli usi temporanei in cinque metropoli europee, Berlino, Amsterdam, Napoli, Vienna e Helsinki.

3 Isabella Inti, "Spazi Urbani Residuali e Azioni Temporanee, un'occasione per ridefinire i territori, gli attori e le Politiche urbane", dissertazione di dottorato DrPPT\_Dottorato in Pianificazione Territoriale e Politiche Pubbliche del Territorio, IUAV\_ Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 2005.

4 transparadiso (Barbara Holub, Paul rajakovics), "Vacancies and urban reserves" in "Temporary urban spaces", ed. Birkhauser, 2007.

Gli spazi vuoti possono essere intesi come riserve urbane per la sperimentazione dei sogni collettivi<sup>4</sup>. Per periodi di tempo mutevoli sono spazi resistenti alle pressioni e speculazioni economiche, liberi di accogliere e lasciare sedimentare un capitale sociale. Questi luoghi divengono un laboratorio dove osservare le tattiche di autorganizzazione della città post-capitalista.

A partire dal confronto con diverse realtà associative, artistiche e ONG europee, nasce nel 2008 l'associazione culturale Temporiuso.net che ha avviato la ricerca-azione *TEMPORIUSO*. Il progetto si propone di utilizzare il patrimonio edilizio esistente e gli spazi aperti vuoti, in abbandono o sottoutilizzati di proprietà pubblica o privata, per riattivarli con progetti legati al mondo della cultura e dell'associazionismo, dell'artigianato e della piccola impresa, dell'accoglienza temporanea per studenti e del turismo giovanile, con contratti ad uso temporaneo a canone calmierato. Il progetto ha avuto nel 2008 il patrocinio dell'Assessorato alla Cultura della Provincia di Milano, nel 2009 dell'Assessorato allo Sviluppo del Territorio del Comune di Milano, nel 2010 il patrocinio del Comune di Sesto San Giovanni, nel 2012 il sostegno del Comune di Milano.

Dal 2009 la ricerca ha avuto il sostegno e contributo dei ricercatori e tirocinanti del laboratorio *Multiplicity.lab*, DiAP Politecnico di Milano ed è stata avviata una rete di collaborazioni con associazioni, attivisti e ricercatori a scala locale ed internazionale. Il 30 Marzo 2012 è stato siglato un Protocollo d'Intesa per avviare nel Comune di Milano delle Politiche e dei progetti pilota di riuso temporaneo di spazi in abbandono o sottoutilizzati di proprietà comunale.



---

5 Pulska Groupa, Atti del seminario internazionale PULA POSTCAPITALYST CITY, 14-16 Agosto 2009.

## 24.2. La strategia di *Temporiuso*

Come avviare dei progetti di riuso temporaneo prendendo in analisi alcuni casi studio stranieri e mettendoli a confronto con la propria realtà urbana? L'associazione *Temporiuso.net* ha definito una possibile strategia che si diversifica nei diversi contesti, ma che prevede 7 passi ricorrenti: 1. mappare gli spazi abbandonati e sottoutilizzati coinvolgendo istituzioni e cittadini; 2. mappare la domanda delle popolazioni locali e ascoltare le loro richieste e proposte di riuso; 3. indagare quali nuovi cicli di riuso si possono attivare negli spazi, dal riuso di una settimana per una mostra d'artista ai 9 mesi di residenza di uno studente Erasmus, ai 3-5 anni di associazioni ed artigiani; 4. a seconda dello stato di abbandono o sottoutilizzo e del tempo dato in concessione, fare uno studio di fattibilità per la riattivazione di infrastrutture e architetture primarie; 5. definire dei bandi/ inviti alla creatività con giuria scientifica per l'assegnazione degli spazi, (il contratto di comodato gratuito o canone sociale prevede un *baratto creativo* di tempo e servizi che ciclicamente gli usufruttuari dedicheranno al quartiere e comunità locale); 6. Lo start-up dello spazio, che sarà il nodo cruciale, prevedendo non solo allestimenti e *businessplan* per mantenere le spese (luce, acqua, riscaldamento, ecc), ma anche molte riunioni tra i nuovi utenti per definire assieme le regole comuni e consolidare una comunità di pratica; 7. consolidare le regole, le procedure e le garanzie giuridiche che permettano l'avvio di politiche e progetti pilota, ma anche il confronto tramite un *Tavolo cittadino* annuale tra proprietari di immobili e soggetti che hanno idee e proposte progettuali per gli spazi.



### 24.3. I progetti avviati

Tra i progetti avviati, alcuni si confrontano con la memoria architettonica e produttiva degli spazi di archeologia industriale e con le nuove modalità di lavoro e condivisione, come quello (2009-10) *Ex Breda Greenhouse*, primo progetto di riuso temporaneo dell'ex portineria Breda come *malerbario* (museo delle piante malerbe), serra, vivaio e spazio incontri sul verde. Progetto vinto dall'artista Ettore Favini e dal collettivo Atelier delle Verdure. (Durata: 3 mesi + rinnovo).

Nel 2011-13 è partito *Made in Mage*, laboratori di moda e design sostenibile negli ex Magazzini Generali Falck di Sesto San Giovanni. Spazi atelier, laboratori, sale e servizi comuni gestiti da ARCI Milano e supporto allo start-up di ARCI Milano e laboratorio *Multiplicity.lab*, DiAP Politecnico di Milano. I 14 gruppi di designer e stilisti provenienti dall'area metropolitana milanese vincitori del bando sono stati: Alíta, Artedì, Atelassé, Alice Cateni, Effemeridi, Nicoletta Fasani, Fabbricanti di Gioie, GarbageLAB, Ghostzip, Laafia, RiCreazioni, Semi di sesamo, Tabata&Pez, Tea\_TIME. Durata del progetto: 3 anni + possibile rinnovo).

Alcuni progetti si confrontano con il sottoutilizzo di spazi comunali quali mercati e piscine estive. Nel 2012 *Happinessie. Il mostro della felicità*, l'avvio di pranzi pubblici e nuova immagine coordinata per il mercato comunale coperto e (2012-13) *Revolve* nel mercato comunale coperto Montegani a Milano. Alcuni progetti provano ad attivare nuovi pubblici e un programma di attività in spazi pubblici quali piscine e piazze sottoutilizzate o degradate, come (2012-2015) *Argelati tutto l'anno!* e *SuperPowell Skate Park*, con moduli per lo skate e attività outdoor e l'organizzazione di eventi aperti ai residenti, agli adolescenti, alle famiglie. Ma come non provare a confrontarsi con la domanda abitativa? Anche a Milano, come in altre città italiane e straniere esistono popolazioni temporanee di studenti, lavoratori, parenti di degenti che faticano a trovare un posto letto a prezzi calmierati. Nasce nel 2012-2018 *Liberty, Ospitalità e Scambio*, progetto di riuso temporaneo delle palazzine liberty 2,3,6,7 di proprietà SOGEMI come locanda, spazi di co-working, spazi per aggregazione ed incontro delle realtà di quartiere, ospitalità per parenti degenti, studentato, bed&breakfast tramite l'assegnazione di spazi ad uno o più soggetti gestori ed utenti vincitori dell'*Invito alla creatività zona 4*.

### 24.4. La rete Re-Bel Italy

Come diffondere e moltiplicare le esperienze di riuso di spazi in abbandono a scala nazionale? Abbiamo chiamato attorno ad un tavolo molte realtà italiane che a Milano, Bologna, Firenze, Trieste, Roma, Bari, Brindisi, Torino e in altri capoluoghi hanno avviato o desiderano avviare progetti di riuso. L'incontro "Re-Bel Italy (rifacciamo bella l'Italia e ribelliamoci all'abbandono in Italia). Manifesto per il riuso di spazi in abbandono e sottoutilizzati" si è tenuto a Milano lo scorso 11 aprile 2013<sup>5</sup>, punto di avvio della costruzione di una rete nazionale aperta di scambio di saperi e

---

<sup>5</sup> L'incontro Re-Bel Italy si è tenuto a Milano, l'11 aprile 2013 presso la piscina estiva Argelati, luogo nel quale temporiuso.net sta promuovendo il riuso per tutto l'anno. Tra le realtà che hanno partecipato e sottoscritto per prime la petizione segnaliamo: Vaia Balekis (Firenze), Cantieri Ziza (Palermo), Controprogetto snc (Milano), Roberto Covolo (Taranto), esibisco (Firenze), esterni (Milano), Ex Fadda (San Vito dei Normanni-BR), Hors Commerce (Milano), Valentina LaTerza (ARCI Milano), Luca Molinari (Milano), Tempriuso.net (Milano), Manifesto 2020 (Trieste), Semenze (Palermo), Spazi Indecisi (Forlì), Spazio Gemma (Trieste), URBE (Torino).

---

progettualità tra associazioni socio-culturali, esperti e cittadinanza attiva in diverse città d'Italia, che hanno attivato o si propongono di avviare progetti che utilizzano il patrimonio edilizio esistente e gli spazi aperti vuoti, in abbandono o sottoutilizzati di proprietà pubblica o privata per riattivarli con progetti legati al mondo della cultura ed associazionismo, allo start-up lavorativo per arte, artigianato e piccola impresa, all'accoglienza abitativa per popolazioni temporanee e turismo low-cost, con contratti in comodato d'uso gratuito o a canone sociale.

Re Bel Italy è costituita da attivisti, ricercatori, artisti, associazioni culturali, cittadini e promuove una rete fisica e multimediale per lo scambio dei saperi e delle conoscenze sulla base di esperienze e sperimentazioni di progetti di riuso in diversi contesti in Italia e all'estero, chiedendo la collaborazione e il sostegno di quanti credono che aggregazione, creatività e scambio culturale siano conciliabili con l'autogestione, la cura e lo sviluppo degli spazi in abbandono o sottoutilizzati delle nostre città.

Le finalità economiche, sociali ed urbanistiche che la rete intende perseguire sono: la rigenerazione urbana in termini di riqualificazione e riattivazione degli immobili e degli spazi aperti in disuso o sottoutilizzo; la sottrazione del patrimonio edilizio dal deperimento; il contenimento del consumo di suolo; la sussidiarietà con il terzo settore; dare risposta alla domanda diffusa di luoghi di incontro e socialità, di spazi di lavoro ed abitativi; il sostegno agli spazi autogestiti e ai servizi autopromossi dalle comunità locali.

I progetti di riuso sono da considerarsi sussidiari e non sostitutivi agli spazi e ai servizi permanenti ad uso della collettività.



Sotto il profilo etico, i progetti di riuso proposti dalle singole realtà della rete nazionale non perseguono finalità di mercato immobiliare o speculazione economica ma si basano su un patto di scambio tra bene comune e capitale sociale; non si propongono come soluzione contro l'occupazione o per la vigilanza delle proprietà, ma come risorsa e laboratorio sperimentale per la valorizzazione della città.

Si sostengono iniziative di tipo abitativo, lavorativo, ludico e socioculturale ad opera di singoli e gruppi, anche non formalizzati, per lo sviluppo di progetti che abbiano un ritorno sociale, culturale, lavorativo per la collettività; non si appoggiano iniziative di stampo politico o religioso.

Gli strumenti utilizzati per le finalità del progetto sono: un data-base nazionale accessibile che incroci l'offerta di spazi in abbandono e sottoutilizzati e la domanda da parte dei cittadini; incontri e tavole rotonde annuali tra i proprietari degli spazi vuoti o sottoutilizzati e le realtà che hanno idee progettuali sugli spazi stessi; concorsi di idee e workshop per riprogettare gli spazi; promozione delle pratiche di autocostruzione con il coinvolgimento di esperti e comunità locale; bandi e inviti alla creatività per regolamentare in modo trasparente l'accessibilità degli spazi; modalità di comunicazione e scambio di progettualità e saperi tramite social network, incontri pubblici, seminari e workshop.

Le realtà della rete nazionale Re-Bel Italy intendono: permettere la sperimentazione di progetti pilota di riuso temporaneo e non; individuare nuovi modelli gestionali per gli spazi riattivati, che siano supportati da efficaci politiche urbane per la rigenerazione del tessuto abitativo, lavorativo, sociale e culturale; chiedere alle pubbliche amministrazioni che le pratiche di riuso entrino a far parte dell'agenda delle politiche pubbliche di diversi Comuni italiani, anche con risorse economiche dedicate a tali iniziative. La rete Re-Bel Italy sostiene la necessità di avviare una riforma urbanistica e normativa che garantisca modalità più *leggere* di accesso agli spazi abbandonati o sottoutilizzati, che offra strumenti finalizzati al risparmio delle risorse territoriali, energetiche, naturali ed economiche per i cittadini, anche tramite incentivi fiscali e di valorizzazione patrimoniale per i proprietari pubblici e privati che dimostrino di voler sottrarre i propri spazi dallo stato d'abbandono.

---

## CAP. 25. LE ESIGENZE DELL'UTENZA NELL'AFFERMAZIONE DELL'INTERESSE PUBBLICO AL RECUPERO DEL PATRIMONIO URBANO ESISTENTE

di Manlio Marchetta e Tiffany Geti

### 25.1. Patrimonio disponibile ed esistente a confronto nella realtà quotidiana

Il *patrimonio esistente* delle nostre città non viene ancora pienamente riconosciuto come tale - sul piano culturale e metodologico - tanto dall'opinione pubblica generalmente intesa quanto dalle amministrazioni autodefinitesi come *competenti*, spesso senza meritargli e senza averne le capacità e i mezzi necessari.

Non vi è dubbio tuttavia che sempre più di frequente si svolgono e sviluppano, anche se in modi sempre differenti, iniziative che vengono definite di *partecipazione*, volte a ridare nuova vita e valore a quei beni che sono divenuti parte integrante della vita quotidiana ma che sempre meno sono valorizzati e riconosciuti nei loro caratteri di preminenza storico-culturale, sociale, umana.

Deve essere chiarito il confine tra patrimonio (spesso e molto impropriamente definito *dismesso* o degradato) assimilabile a beni di cultura (il cui rapporto con l'uomo ed il contesto è andato perdendosi) e patrimonio genericamente *disponibile* ovvero quello cui si riconosce, anche se in modo generico, un certo valore di pregio tale da porlo sotto la luce di un riflettore, tanto da intendere riportarlo a nuova vita.

Tale confine, ammesso che debba/possa esservi, è rappresentato da una linea così sottile che, nella vulgata, le due componenti finiscono quasi col coincidere, arrivando il più delle volte a definire, erroneamente, il patrimonio definito *dismesso* quale unico patrimonio *disponibile* nel nostro paese.

Ma il complesso degli utenti potenziali cosa pensa in proposito e cosa si attende dall'eventuale recupero alla vita della nostra società di tale eccezionalmente ampio complesso di beni? Quali soluzioni intende suggerire allo scopo, evidente, di ridefinire il rapporto con un contesto rigenerato? Nella quotidianità gli utenti delle città fanno solo relativamente e solo eccezionalmente attenzione sia ai singoli elementi che al complesso dei beni culturali, non essendo stati messi in grado, in modo preventivo ed autonomo, di apprezzarne correttamente ed adeguatamente il significato profondo e le valenze nei riguardi della propria vita ordinaria. Salvo, talvolta, nei pochi casi in cui una targa evidente provveda a segnalarlo in qualche modo, ammesso che tale segnalazione sia comprensibile a tutti.

Il Codice dei beni culturali (D. Lgs. 42/2004) all'art. 10, definisce come beni culturali "*Le cose immobili e mobili, appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli altri Enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico*". Evitando così di precisare, come sarebbe necessario, che gli *interessi citati* sono solo alcuni degli *interessi coinvolti o da coinvolgere* con un ampliamento concettuale. E in molti casi non sono gli interessi localmente principali. Si pensi, ad esempio non esaustivo, al vastissimo campo dell'interesse scientifico-storico-educativo che assumono tantissimi beni urbani praticamente sconosciuti, fra cui, non certo ultimi, i tessuti urbani minuti, di dimensioni e materiali vari, le configurazioni architettoniche, le decorazioni e i colori delle facciate della generalità degli immobili, le disposizioni planimetriche specifiche e così via nell'infinito mondo della produzione artigianale e artistica.

## 25.2. Recupero e catalogazione del patrimonio dismesso quale occasione di rinnovo urbano

E' di uso comune - ma non esaustivo né del tutto coerente sul piano del metodo - considerare il *patrimonio immobiliare dismesso* come il complesso di quei beni mobili, immobili, urbanistici che, pur possedendo avendo un certo valore storico, culturale, artistico, non vengono da tempo utilizzati.

Il caso più significativo e noto di tal genere è offerto da tutti quei complessi che una volta venivano impiegati per lo svolgimento di attività lavorative, in special modo di tipo produttivo e industriale. Ma ve ne sono tantissimi altri, fra cui gli antichi palazzi che, per l'inadeguatezza o addirittura l'assenza dei servizi e degli impianti, non possono essere fruibili dagli utenti. Si tratta di casi innumerevoli che, per molte cause, risultano ormai invalidi e ben poco salubri e, quindi, lasciati spesso da moltissimi anni in stato di abbandono ma, tramite opere opportune, suscettibili senz'altro di una loro nuova utilizzazione.

Il cosiddetto patrimonio *dismesso* è fronteggiato dal ben più ampio patrimonio *disponibile*. Si tratta, in sostanza, della parte del patrimonio urbano complessivo che, sulla base di studi scientifici appositi, possiamo validamente considerare come *disponibile al rinnovo e alla rigenerazione*, anche indipendentemente dal livello di degrado e di utilizzazione. Certo è che gli elementi in disuso o in sottoutilizzo di tale patrimonio possono costituire le priorità ai fini degli interventi di rigenerazione urbana, di cui molto si scrive ma su cui poco si opera.

La disponibilità rispetto al rinnovo urbano riguarda in ogni caso gli elementi del sistema in cui è ancora possibile intervenire attraverso modificazioni, recuperi, rimesse in funzione e in agibilità del patrimonio stesso. La disponibilità è determinata pertanto dalla capacità degli elementi di prestarsi a nuovi riutilizzi, magari ospitando funzioni diverse da quelle per cui sono stati progettati e realizzati in origine, ovvero di prestarsi ad una riutilizzazione almeno parziale ovvero alla loro, più comune, suscettività per funzioni culturali e sociali.

Gli elementi del patrimonio disponibile, però, non devono essere presi in considerazione al solo fine di tentare di ricomprenderli, sempre e solo, nel campo dei *Beni Culturali*, tutt'altro. Invece devono prima di tutto essere inventariati e considerati di per sé, anche per il semplice fatto di esistere ed essere riqualificabili e convertibili per soddisfare le esigenze della collettività, portandoli a nuova vita.

Spesso i due concetti di patrimonio disponibile e di patrimonio dismesso, per grandissima parte degli utenti delle città, tendono purtroppo a coincidere, incidendo negativamente sulle loro attese e sul livello qualitativo di tali attese. Infatti il più delle volte il patrimonio che abbiamo a ben vedere a *disposizione* per la rigenerazione urbana, per numerose cause da dettagliare, da parte degli utenti stabili e saltuari/periodici, viene identificato, *sic et nunc*, col solo patrimonio che appare direttamente dismesso o programmato tale.

I beni che ci appartengono e di cui disponiamo non sono riconosciuti come beni, per cui non appaiono degni di menzione o di interesse da parte delle amministrazioni e della stessa cittadinanza/utenza, abituata ad averli avuti a disposizione e ancor più abituata passivamente a vederli degradare di giorno in giorno, vederli trasformarsi sotto i propri occhi senza intervenire o curarsi quanto dovrebbe di quanto accade. Ne consegue il rapido raggiungimento di uno stato limite di degrado che incide negativamente sulle possibilità concrete, anche economiche, di rivitalizzazione.

---

La questione cardine che oggi si pone, sia a livello nazionale che a quello internazionale, è l'individuazione di una metodica complessiva non solo per la identificazione del patrimonio disponibile per contribuire alla rigenerazione di porzioni significative di città e cittadine ma anche, e soprattutto, per aggiornare la cultura e le tecniche uscendo dai limiti – divenute ben poco logici e comprensibili – dei soli beni riconosciuti tali da una *vincolistica* astratta e limitata a pochi e rari casi, peraltro non certo derivanti da inventario a tappeto ma da eventi saltuari non meglio precisati. Questi hanno generato e generano ancora uno squilibrio fra beni effettivi esistenti, inventariati o inventariabili, e beni oggetto di provvedimento specifico, stimabile non meno di 20-30 contro uno.

### **25.3. Partecipazione: espressione delle esigenze dell'utenza cittadina**

Il ruolo degli utenti – stabili, periodici o parziali - di città e cittadine ha assunto spesso in passato , particolarmente nell'ultimo trentennio, e assume/assumerà oggi e in futuro una valenza determinante in assoluto, in particolare proprio in relazione al recupero ed alla rigenerazione urbana.

Sempre più di frequente negli scorsi decenni è stata introdotta, simulando quasi che in precedenza non fosse avvenuto nulla di simile, la prassi dei *percorsi partecipativi*, limitata in genere e impropriamente ad una selezione percentuale, spesso tramite sorteggio (!) fra i soli cittadini anagraficamente residenti e in genere con esclusione degli altri utenti effettivi degli spazi e dei servizi della città. Ma con lo scopo, senz'altro utile ma limitato sul piano della democrazia avanzata, di aggiornare le informazioni di una quota qualsivoglia di residenti, supposti primari fruitori ed utilizzatori della città, nonché con lo scopo di rendere tale quota, almeno prima del *processo*, parte integrante delle dinamiche di trasformazione che coinvolgono la città ed il territorio.

Durante tali processi si suppone che la cittadinanza sia attivamente coinvolta, chiamata a esprimere il proprio parere e la propria posizione al fine di dare supporto alle amministrazioni (ai vari livelli), esternando problematiche e possibili soluzioni che consentano di definire una strategia di azione.

In esperienze pregresse - come quelle svolte in Toscana anche in applicazione di una apposita legge, dotata di risorse proprie - che hanno riguardato ambiti e questioni particolari (è il caso dell'esperienza svolta a Marina di Carrara a proposito del fronte d'acqua e del porto) i cittadini sorteggiati, sentendo *propria* la città, hanno espresso in modo diretto ma, beninteso, mediante la intermediazione di suscitatori di dibattito, soluzioni più o meno adeguate per il contesto urbano in discussione, di volta in volta ma quasi sempre comprensivo di numerosi *beni* dismessi o disponibili.

Decisivo, in questi casi, è apparso il livello di preparazione tecnica degli specialisti/animatori: essi possono essere o meno in grado di far dialogare le persone delle diverse fasce di età e di attività, *componendo* in quadri logici di insieme e di confronto i punti di vista e le richieste di tutti, compresi studiosi e professionisti invitati, anche se non sempre, a collaborare.

Si è verificata - come era da attendersi, come tutt'altro che facile o scontato - il raggiungimento di una univoca interpretazione delle intenzioni e delle proposizioni avanzate nei processi, spesso implicite o sfiduciate, dal campione di cittadinanza e, soprattutto, una loro riformulazione in un disegno logico e progettuale direttamente fruibile nelle decisioni, ovvero capace di conciliare le esigenze contrastanti secondo modi che non privilegino le decisioni pregresse e le sole volontà già espresse dalla Amministrazioni cosiddette competenti rispetto a quelle dell'utenza.

#### 25.4. Casi esemplari di interventi di riqualificazione urbana: il complesso delle murate di Firenze

Le aspettative dei cittadini/utenti - ove manifeste o manifestate, ovvero le loro interpretazioni più o meno oggettive - si svilupperebbero maggiormente tramite letture collettive non pregiudiziali o pre-orientate dell'insieme di beni delle città, fondate su una duplice visione ovvero quella del cittadino/utente e quella del cosiddetto esperto di processi di partecipazione dotato di conoscenze preventive.

Non v'è dubbio che anche il mero studio collettivamente condotto degli elementi di base di una questione urbana critica costituisce un risultato positivo e un avanzamento nella tematica del recupero del patrimonio disponibile. Processi collettivi del genere, anche se limitati e spesso deludenti in fase conclusiva/decisionale, consentono tuttavia di avviare interazioni tra i cittadini/utenti e il contesto urbano congruo, nonché di sviluppare finalmente un ragionamento non ripetitivo ed esprimere valutazioni, risvegliando il legame che esiste tra l'uomo e la città. Con la conseguenza, anche se non sempre certa, di poter apportare, da parte dell'utenza, il proprio contributo originale.

Potremmo pertanto concludere che “...occorre subordinare la crescita indefinita e qualsiasi delle città ai preventivi/prioritari concetti di recupero/riuso/valorizzazione di tutto quanto esiste nelle città e dintorni. Se si perdesse tale obiettivo tutto diverrebbe nebuloso e poco chiaro”. E che persino il requisito/parametro della *partecipazione*, per quanto decisivo per il significato di coinvolgimento di tutti che comporta, può rischiare di portare fuori strada rispetto al tema del patrimonio di cui disponiamo, specie nei casi di assenza o insufficienza della consapevolezza collettiva del valore del patrimonio stesso.

Ne consegue, ad esempio, che il caso dell'obiettivo del recupero - ma senza la ventilata distruzione /sostituzione con l'aggiunta delle ormai consuete *torri* ipotizzata nelle miopi intenzioni proprietarie - dello straordinario complesso di architettura industriale razionalista della ex Manifattura Tabacchi di Firenze, potrebbe relazionarsi, per il metodo che andrebbe perseguito, al caso pregresso dell'ex Convento femminile ed ex Carcere maschile, sempre fiorentino, delle “Murate”, in gran parte positivamente concluso, a seguito di un impegno polare di orientamento e di controllo (1985-2005). In questo ultimo caso infatti, erano state preventivamente chiarite, nella opportuna sede del Consiglio di Quartiere, a Firenze di natura elettiva, le esigenze della collettività nazionale e locale (ci troviamo nei pressi della Biblioteca Nazionale) e, nello stesso tempo, del fabbisogno di abitazioni poco costose in centro città, connesso al desiderio di riutilizzo di una antica struttura che in passato ha assolto svariate funzioni, mantenendo i caratteri propri del contesto ma riadattandoli alle nuove richieste/necessità. Tale chiarimento culturale profondo, sviluppatosi quindi mediante un concorso internazionale di architettura (aperto e non già ad inviti come è avvenuto in seguito impropriamente) ha consentito, fra l'altro, il raggiungimento concreto di almeno tre obiettivi spesso enunciati ma ben poco realizzati, in genere a causa di una serie di cedimenti e incoerenze:

- l'attuazione del principio della plurifunzionalità, in alternativa alla, più *semplice* cessione a qualche istituzione monofunzionale quale l'Archivio di Stato;
- la trasformazione dei livelli inferiori in luoghi di vita urbana permanente, economicamente fondata, e in una serie di piazze e piazzette, purtroppo ancora poco connesse con il tessuto circostante a causa del mantenimento della viabilità che isola il comparto e di alcuni tratti di mura carcerarie prive di significato;
- l'attuazione, tramite una progettazione consapevole del proprio ruolo maturo (diverso dalla propaganda schizofrenica) di comparti di residenze speciali nei livelli superiori.



*Il recupero del complesso delle ex Murate a Firenze*

La riconversione del complesso delle Murate in appartamenti ai piani superiori e in servizi d'uso quotidiano ai piani inferiori, oltre che in uffici e commercio nel corpo passante, ha generato quindi spazi effettivi di aggregazione sociale e di incontro sia di giovani che di meno giovani, che trascorrono parte della loro vita quotidiana e serale nelle *piazze interne* su cui si affacciano i nuovi alloggi, restituendo animazione ad una porzione urbana che stava scomparendo e costituendo una nuova centralità inedita; per la cui ideazione non ha avuto alcun ruolo, se si esclude un generoso sopralluogo e un brevissimo commento non originale, l'Arch. Renzo Piano, come si è voluto impropriamente affermare, bensì - oltre che un originario sommario report del sottoscritto al Sindaco Primicerio - la passione di decine di giovani architetti, appositamente messi insieme dall'Ufficio comunale diretto dagli Architetti Pettini, Cocchi e Melosi, espressa nel progetto unitario di recupero, peraltro alternativo ad una previsione del PRG di demolizione radicale e immotivata di circa la metà del complesso.

Tra le più comuni richieste/attese dell'utenza cittadina emerge sempre il desiderio di poter far rivivere un dato *luogo specifico*, sia esso dell'abitare urbano, della produzione e del lavoro in genere - attraverso i fondamentali spazi comuni non edificati. Emerge cioè il forte desiderio di *sentire nuovamente propria* la città ed i suoi spazi rinnovati e multifunzionali, di poter fruire col proprio corpo degli interni di quelle aree, spesso degradate nel tempo e rese inaccessibili.

Il cittadino percepisce, vede, visiona e tocca con mano quanto gli sta intorno, e con tale contesto instaura uno strettissimo legame plurisensoriale, divenendo così parte integrante e significativa dei *luoghi specifici*. E' da tale intimo ed inconscio legame che deriva la necessità di far sentire la propria voce, unitamente a tutti coloro in grado di interpretare/corrispondere il bisogno di socialità, di sempre maggiori e migliori e nuovi spazi aggreganti, conducendo alla definizione nel tempo di un assetto congruo della città futura.

In sintesi il desiderio di *sentire* e fruire i luoghi anche negli elementi materici, potervi pienamente agire e interagire con i beni disponibili, riconvertendo con ciò gli spazi rispetto alle esigenze globali della vita urbana, ai ritmi sia veloci che lenti di una rinnovata e flessibile tempistica della città.

L'utenza reale e di ogni tipo, cioè non solo residenziale, delle città contemporanee manifesta insomma una necessità sempre maggiore di *utilizzare i luoghi specifici*: i beni da recuperare, le strade e le piazze da fruire, come del resto i lungofiume/lago/mare delle città affacciate sull'acqua.

Occorre però un nuovo alito di vento che si volga al futuro delle città in gran parte *riabilite* sulla base di criteri architettonici opportuni e che sappiano vincere la sfida, nell'ambito di spartiti urbani vari ma continui, di una esecuzione adeguatamente elegante ma non isolata. Ma ciò non è però ottenibile, come si tende oggi, *ricopiando e riproducendo* luoghi altrui, senza pensiero critico e senza obiettivi contemporanei e futuri circa l'innovazione concretissima degli ambiti contestuali di particolare collocazione.

Questi, in genere, mal sopportano, infatti, il criterio banale e discutibile della riproduzione volumetrica, definita a prescindere dai caratteri contestuali che gli spazi hanno comunque assunto nella contemporaneità, esprimendo aspirazioni della città ad ottenere una qualità architettonica che si differenzi dal passato, quantomeno per diversità radicale di densità edificatoria.

Si è preteso di riconoscere nelle tendenze dell'architettura di oggi (cfr. la ricostruzione di Franco Purini in "La città narcotica") che si sta affermando "...anche sotto la spinta della ricerca scientifica, ... un principio della complessità che si oppone alle logiche di tipo lineare" e che "...disegna un paesaggio teorico completamente nuovo ....complicato dal fatto che il progetto di architettura .." appare spesso "...come un pericolo...se non si limita rappresentare in termini geometrici le dimensioni massimizzate della rendita e in pratica null'altro in termini di spazialità e qualità".

---

Vi è comunque, tuttora, una questione essenziale della cultura (e della alta formazione) architettonica italiana ed europea: quella dell'identità urbana. Lo sviluppo critico di tale questione ci ha portato a concepire una progettazione urbanistica denominata *urbanistica delle differenze*, alternativa all'*urbanistica delle omogeneità* o all'*urbanistica burocratica*, poco attenta ad ottenere quella qualità degli spazi della città che è determinata anche dalla qualità delle singole architetture o, se vogliamo, dei singoli edifici apparentemente ordinari.

La concezione dell'*urbanistica delle differenze* è stata poi meglio affinata a seguito di sperimentazioni fra le quali furono e sono rimaste fondamentali sia le esperienze toscane degli anni ottanta, e non solo, della cosiddetta *urbanistica dei contesti* che ebbero come capostipite il piano particolareggiato del centro storico di Montepulciano - definito *pilota* dalla Regione Toscana - sia le conseguenze, oggi pressoché dimenticate, della legislazione specifica e d'avanguardia (1980), sui centri storici e non solo.

Da quel tempo, infatti, è stata sempre più evidenziata l'assenza o la carenza di identificazione fra utenti della città e spazi della città, in quanto prodotto (non certo solo ma anche, eccome!) dalla tecnica urbanistica fondata su categorizzazioni predefinite e manualizzate come valide per sempre.

La progettazione degli spazi della città e degli elementi della città, la progettazione urbanistica e architettonica deve perciò fondarsi, certo con la necessaria *fatica*, oltre che sui fabbisogni accertati e sui dimensionamenti coerenti, sullo stimolo propositivo delle diverse e molteplici forme di utenza (che è il contrario dell'adeguamento passivo) e insieme sui complessi costituiti dai caratteri formali dei luoghi e degli ambiti urbani.

Deve e può affermarsi il diritto *alla città caratterizzata* in ciascuno dei suoi elementi costitutivi, ad una città con *caratteri e di carattere* da realizzare tramite il permanente colloquio dialettico del progetto con le infinite pieghe dei contesti urbani, vitalizzati per gli utenti e dagli utenti.



---

## CAP. 26. LA PARTECIPAZIONE NELL'AMBITO DEI PERCORSI DI RIUSO URBANISTICO E TERRITORIALE

di Carolina Pacchi e Chiara Pirovano

### 26.1. Introduzione

I percorsi di riuso urbanistico e territoriale, come sottolineato altrove in questo testo, acquisiscono rilevanza e radicamento nel momento in cui sono fatti propri, partecipati e condivisi dalle comunità locali. In questo senso, come i risultati della campagna Riutilizziamo l'Italia mostrano con chiarezza, le iniziative di ripensamento e riuso di spazi e luoghi abbandonati che partono dal basso, animate da comitati e gruppi di cittadini, stanno conoscendo una significativa diffusione nelle città italiane. Se in parte questo fenomeno è legato ad un (temporaneo?) ritrarsi delle Amministrazioni locali dall'arena decisionale della riqualificazione urbana, anche per questioni legate alla riduzione delle risorse a loro disposizione, è anche vero che un impegno da parte di cittadini e associazioni sui temi dell'identità locale, della memoria e del senso dei luoghi è presente con sempre maggiore frequenza in molti contesti locali.

Attraverso il sintetico richiamo ad alcune realtà italiane ed europee, questo capitolo si propone di analizzare e discutere criticamente alcune esperienze di partecipazione e mobilitazione dal basso, volte alla riappropriazione e rimessa in circolo di risorse collettive abbandonate o sottoutilizzate, e di discuterne criticamente i meccanismi di funzionamento e gli esiti. Rileggere in particolare i percorsi di partecipazione e di mobilitazione da essi attivati alla luce di caratteristiche comuni consente di evidenziare eventuali ostacoli ricorrenti e possibilità emerse di perseguire il riuso.

Il capitolo, dopo una breve storia introduttiva, intende discutere criticamente i risultati raggiunti e i problemi aperti nei casi, che possono servire da chiave interpretativa anche per molte altre delle esperienze che sono parte di Riutilizziamo l'Italia, con particolare attenzione alla dimensione della *governance* locale: prendendo in considerazione in che modo queste forme di mobilitazione hanno costruito (o modificato) forme di relazione tra il governo cittadino (centrale e decentrato), i cittadini e le proprietà; in che misura abbiano contribuito ad aprire nuovi spazi di possibilità, e in base a quali immaginari sociali e urbani (in particolare legati ai temi dell'appartenenza, della ricostruzione di identità, della memoria dei luoghi, ...) questi ultimi siano stati delineati.

I casi che analizziamo, infatti, sono molto differenti per quanto riguarda la localizzazione nel contesto urbano, l'oggetto delle iniziative di partecipazione e/o mobilitazione, la scala, l'orizzonte temporale, i tipi di attori coinvolti e le forme di interazione con le istituzioni locali: essi mostrano tuttavia alcuni elementi comuni, sui quali vale la pena di porre l'accento critico di questo capitolo, anche per guardare con maggiore capacità di interpretazione ai risultati del censimento di Riutilizziamo l'Italia.

### 26.2. L'informazione e la partecipazione dei cittadini: una storia "sinusoidale"?

Il tema della partecipazione ha recentemente riscosso in Italia una rinnovata attenzione: dopo essere apparso come un "ideale" negli anni '60, nel decennio successivo è stata avviata la sperimentazione della progettazione partecipata in vari contesti soprattutto architettonici e urbanistici. In seguito, negli anni 2000, i processi partecipati hanno interessato soprattutto i contesti amministrativi, grazie alla promozione (anche con sostegni economici) di percorsi di Agende XXI Locali per poi

conoscere, fino a tempi recenti, un periodo di disinteresse soprattutto in ragione della scarsa concretezza dei risultati conseguiti da seppure emeriti processi locali e sovra-locali.

In questo andamento “sinuisoidale” dell’interesse, la storia della partecipazione in Italia si ritiene disegni comunque un percorso di acquisizione di consapevolezza, esperienza e di costruzione di senso. L’oggetto territoriale costituisce in questo percorso una piattaforma privilegiata, in cui emergono diversi casi esemplari e buone pratiche, sostanziandosi come un riferimento importante per indagare l’evoluzione tra comunità e istanze ambientali, in particolare relativamente alla collocazione spaziale delle opere, alla riqualificazione di aree e di riuso di manufatti e/o di complessi urbani.

D’altra parte, già nel 1975 la Carta europea del patrimonio architettonico del Consiglio d’Europa (promossa ad Amsterdam in occasione dell’anno europeo del patrimonio architettonico) segnalava due aspetti importanti del ragionamento qui illustrato, sottolineando che il patrimonio europeo:

- “...è in pericolo e può sopravvivere soltanto se la necessità della sua tutela è compresa dalla popolazione e in particolare dalle giovani generazioni che se ne assumeranno la responsabilità nel futuro;”
- “...richiede la collaborazione di tutti: nonostante il patrimonio architettonico sia un bene collettivo, ogni sua parte è alla mercé di ciascun uomo. L’informazione del pubblico deve essere tanto più sviluppata in quanto i cittadini hanno il diritto di partecipare alle decisioni che riguardano il loro ambiente di vita<sup>1</sup>”.

Tale approccio quindi viene affermato già 40 anni fa e in tutti i documenti di riferimento successivi si rileva l’importanza nella conservazione e nel restauro/riuso del patrimonio materiale e immateriale, l’aspetto del coinvolgimento degli attori interessati a vario titolo a quel determinato patrimonio (proprietari, comunità locale, enti, etc) di base a livello informativo ma anche educativo, di ascolto dei bisogni e di coinvolgimento nelle decisioni.

Oggi, i due percorsi, qui per semplificare quello del riuso e quello della partecipazione, trovano un punto d’unione fondamentale, sul quale ormai pare affermato il concetto che non si possa affrontare il riuso senza consultare la comunità locale. Nessun edificio e o area peraltro oggi (se non le aree intersiziali di ridotte dimensioni) si trova in una condizione di “abbandono” per così dire di “pensiero”. Oggi i progettisti più attenti sono consapevoli che ogni area abbandonata e/o edificio degradato “parla”, assume su di sé immaginari e prospettive di cittadini e di gruppi attivi. Questo è stato confermato dagli esiti della prima fase dell’Iniziativa RiutilizziAmo l’Italia che ha fatto emergere una domanda sociale esistente e concreta di proposte e di progetti, per quanto incompleti e poco strutturati, che costituiscono una narrativa, una nuova poetica del territorio guardato con occhi molteplici, variegati e significanti.

Tale processo, culturale, sociale e territoriale al tempo stesso, è diffuso in tutta Italia e in Europa e si coniuga con un attivismo dal basso spesso maturo e consapevole, pronto a raccogliere disponibilità e ascolto da parte degli enti di governo.

---

<sup>1</sup> Consiglio d’Europa, *Dichiarazione di Amsterdam*, 1975 in Agostini S., *Architettura rurale: la via del recupero*, FrancoAngeli/Urbanistica, Milano, 1999, p. 126.

---

I casi di seguito presentati costituiscono degli esempi in tal senso, di una “comunità in cammino” che sono utili per distillarne punti di forza e di debolezza finalizzati all’analisi del fenomeno e alla replicabilità delle buone pratiche nel rispetto dei contesti.

L’analisi di casi singoli sconta naturalmente d’altra parte la dimensione specifica, contestuale e in qualche misura irripetibile della peculiare interazione tra condizioni di contesto, di natura politica e istituzionale, e azione volta alla promozione del riuso e del riutilizzo; ciò nonostante, le vicende che vengono richiamate in questo capitolo presentano alcuni elementi caratteristici che si ritrovano con frequenza nelle iniziative promosse dai cittadini e permettono quindi di estendere alcune considerazioni ad un panorama più generale.

### **26.3. L’attivazione dei Comitati di cittadini per il riuso dei Magazzini Raccordati**

Nel primo caso i cittadini hanno avviato una mobilitazione per il restauro e il riutilizzo di un vasto complesso di magazzini ferroviari abbandonati (Magazzini Raccordati), sotto il rilevato della Stazione Centrale, portando l’Amministrazione Comunale e la proprietà (la società Grandi Stazioni, controllata da Ferrovie dello Stato) a intervenire e aprire un tavolo di confronto.

Il caso del rilevato ferroviario ha alcuni tratti peculiari che lo rendono una vicenda di indubbio interesse. In primo luogo, si tratta di un immobile privato, che riveste però un ruolo urbano di natura pubblica, essendo sottostante al piano dei binari della Stazione Centrale di Milano ed estendendosi per circa un chilometro a nord-est a partire da questa. Si tratta di una lunga sequenza di magazzini abbandonati, prospicienti le due vie Ferrante Aporti e Sammartini, per circa 40 mila metri quadri complessivi, un tempo occupati da magazzini di servizio alle attività ferroviarie e in un momento successivo affittati ad attività prevalentemente di natura logistica e di commercio all’ingrosso, fino alla scadenza dei contratti di affitto, che non sono stati rinnovati dall’attuale gestione. Da alcuni anni i Magazzini Raccordati sono perciò vuoti e in uno stato di degrado, che riguarda non solo il manufatto in senso stretto, ma si allarga alle vie circostanti e al quartiere, percepito dagli abitanti come abbandonato e insicuro.

A causa di questa percezione, un gruppo di cittadini, inizialmente riunito in un comitato già esistente, ma che in seguito si è allargato a persone provenienti da associazioni e mondi diversi, ha iniziato a mobilitarsi alla fine del 2011, per attirare l’attenzione dell’Amministrazione Comunale sulla zona e promuovere partecipazione e dibattito sulle possibili strategie per la riqualificazione dei Magazzini Raccordati e del quartiere. Iniziata con una modalità relativamente tradizionale come l’organizzazione di un convegno pubblico, la mobilitazione è proseguita in seguito attraverso differenti modalità, tutte mirate in generale a stabilire un rapporto efficace con l’Amministrazione Comunale di zona, perché divenisse tramite con la proprietà. In questo senso, i cittadini hanno organizzato un articolato percorso di partecipazione dal basso, che passa dall’organizzazione di incontri pubblici (v. fig. 1), a camminate di quartiere, a workshop di confronto sulle priorità e le strategie da adottare, all’organizzazione di eventi culturali. Benché non privo di difficoltà, a causa della natura informale del gruppo di cittadini, e delle relazioni da costruire con l’Amministrazione comunale sia a livello centrale che a livello di zona, il percorso è stato in grado fino ad ora di rimettere il tema dei Magazzini Raccordati e del quartiere circostante sull’agenda pubblica.



Fig. 1. Il Comitato di cittadini riunito per ragionare sugli “scenari di futuro” dei Magazzini Raccordati della Stazione Centrale di Milano (Foto: Righetti, 2012).

#### 26.4. La riattivazione di piccoli centri dopo il terremoto

L'esperienza è stata promossa dal gruppo di esperti del progetto “Borghi attivi”<sup>2</sup>, residente e operante a Fontecchio, un paese a pochi chilometri da L'Aquila, in collaborazione con il WWF di Teramo. Nell'area, come è noto, si è verificato un fenomeno tragico di discontinuità, ossia il terremoto del 6 aprile 2009, che ha interessato l'Abruzzo a partire dal capoluogo, fatto che anche oggi incontra continuamente l'onore delle cronache per la situazione di “immobilismo” delle politiche pubbliche, in forte contraddizione con l'attivismo e la volontà locale.

Il caso qui presentato riguarda alcuni Paesi dell'area colpiti dal terremoto e che portano ormai le cicatrici di quell'evento calamitoso come un tratto distintivo, quasi caratteristico di un nuovo paesaggio. Non si tratta di un'esperienza finalizzata al riuso di un solo edificio ma alla riattivazione del complesso di piccoli paesi. Il gruppo “Borghi attivi”, sull'esempio del Village Design Statement, ha promosso percorsi di coinvolgimento della popolazione locale (2012) di alcuni borghi

---

<sup>2</sup> V. [www.borghiattivi.it](http://www.borghiattivi.it).

(Fontecchio, Santa Maria, Fano Adriano, etc) con l'obiettivo di redigere Linee guida per il restauro, la riqualificazione e la ricostruzione dei centri storici. I processi partecipativi hanno previsto momenti informativi e informativi con la popolazione locale (in ogni Paese coinvolto), passeggiate alla ricerca degli elementi della memoria tradizionali a partire dall'arredo urbano fino alle modalità costruttive di portoni, facciate e batacchi e laboratori finalizzati all'analisi di elementi fotografici (v. fig. 2) per definire un abaco da integrare nelle Linee guida (che sono state alla conclusione del progetto approvate dalle Amministrazioni comunali coinvolte). In generale, i momenti elencati sono stati quasi sempre accompagnati da eventi di convivialità che hanno unito i professionisti del progetto e la popolazione locale.

In questo percorso emerge come elemento dirimente la costruzione della fiducia che ha permesso di raccogliere informazioni utili alla finalità del progetto e il ragionamento comune che si è sviluppato tra esigenze della modernità (es. tipologia di ingressi che assicurino la sicurezza delle case stagionali oltre alla coerenza architettonica) e affezione/memoria dei luoghi e delle pratiche.



*Fig. 2. L'analisi delle caratteristiche architettoniche tradizionali tramite documentazione fotografica nell'ambito di uno dei percorsi partecipativi realizzati in Abruzzo dal gruppo Borghi Attivi - Foto: Pirovano, 2012*

## 26.5. Le Cascine milanesi: luoghi del riuso, rifunzionalizzazione e ri-significazione territoriale

Nell'area del Parco Agricolo Sud, in buona parte associabile al basso milanese, alcune ricerche<sup>3</sup> hanno evidenziato che su 555 cascine censite, 229 presentano rilevanti zone di dismissione e 48 sono state completamente abbandonate. Poco meno della metà quindi mantengono l'attività primaria tanto che l'agricoltura in loco è definibile ad elevata produttività e tecnologicamente avanzata<sup>4</sup>.

La realtà del riuso, del "rilancio" e/o della rifunzionalizzazione delle cascine milanesi, soprattutto nel caso siano inserite nel tessuto urbano e periurbano, è oggetto oggi di particolare attenzione, soprattutto nella prospettiva di Expo2015 il cui tema centrale ("Nutrire il pianeta. Energia per la vita") è di tutta evidenza particolarmente legato all'alimentazione e quindi al ruolo che queste strutture rurali hanno svolto nel passato e che ancora oggi ricoprono. La situazione odierna del riuso delle cascine è variegata<sup>5</sup> ma presenta come fattore comune la partecipazione dei cittadini in varia misura, offrendo spunti per il presente contributo di analisi.

Dato che spesso i proprietari delle strutture e dei terreni non coincidono con il conduttore agricolo, si è evidenziato in generale un certo ritardo nel rispondere alle esigenze di riqualificazione delle cascine in ambito periurbano, spesso pericolanti. Alcune strutture, di proprietà del Comune, sono state ristrutturate soprattutto per finalità non agricole (come nel caso dell'allestimento di una biblioteca – cascina Chiesa Rossa sul Naviglio Pavese - o dell'insediamento di cooperative sociali o di comunità protette).

Il caso forse più esemplificativo oggi del risultato della partecipazione nel riuso è rappresentato dalla Cascina Cuccagna, struttura inserita nel tessuto urbano della zona 4 nell'Est milanese, che è stata oggetto di una grande opera di ristrutturazione (finanziata in particolare dalla Fondazione Cariplo) che ha permesso la realizzazione di un luogo unico all'interno del contesto cittadino, in cui sono state inserite varie funzioni ricreative e aggregative (dal ristorante alla ciclofficina). Circa 20 anni fa, la struttura era in condizioni fatiscenti, considerata quindi un "rudere" quando gruppi attivi politici a livello locale hanno cominciato a portare l'attenzione sullo spazio e a sensibilizzare i cittadini sulle relative potenzialità. Solo recentemente poi l'Amministrazione comunale ha riconosciuto tali potenzialità, dando avvio al riuso: ciò che però osserviamo oggi è il prodotto di un lungo percorso svolto dai cittadini che, oltre a immaginare tempo fa una nuova funzionalità per l'edificio e per i ridotti spazi aperti contermini, si sono attivati e organizzati in gruppi per favorire la partecipazione (dal gruppo "verde" per la realizzazione di orti al gruppo "partecipazione").

Il secondo caso riguarda la lunga battaglia per la conservazione, la valorizzazione e la promozione di un progetto di riuso della Cascina Linterno. Si tratta di una cascina di origine medievale, legata

---

<sup>3</sup> In particolare OLDRATI A. D., RUDI R., *I nuclei rurali del Parco Agricolo Sud Milano, dal censimento alla proposta di monitoraggio per la pianificazione e la gestione*, tesi di laurea, Facoltà di Architettura – Politecnico di Milano, 1994 - 1995; AGOSTINI S., *Guida alla classificazione delle cascine del Parco Agricolo Sud Milano*, Provincia di Milano, Parco Agricolo Sud Milano, Milano, 1999).

<sup>4</sup> L'indirizzo produttivo principale risulta per la maggior parte cerealicolo, contraddistinto da una marcata predominanza della coltivazione di mais e di riso.

<sup>5</sup> I dati e le informazioni riportate in questo paragrafo provengono in buona parte dai risultati di un percorso di ricerca avviato nell'ambito dell'Istituto di Geografia Umana dell'Università degli Studi di Milano che è stato oggetto in particolare di una pubblicazione: Pirovano C. (a cura di), *Cascine attorno a Milano, Analisi di un territorio in trasformazione: dismissioni, resistenze, progettualità*, Cuem, Milano, 2008.

---

anche al nome del Petrarca nel suo soggiorno milanese (secondo alcune fonti), sita al margine del Parco delle Cave, alla periferia Ovest della città, in un contesto che, sebbene largamente urbanizzato nel corso degli ultimi decenni, conserva alcuni caratteri della struttura del territorio e del paesaggio agrario tradizionale, con la sua infrastrutturazione minuta legata al sistema delle acque, ed è oggi uno dei principali nuclei di promozione dell'attività agricola a contatto con la città. Dalla metà degli anni Novanta un folto gruppo di cittadini e di organizzazioni locali ha promosso una serie di iniziative di mobilitazione, protesta, produzione culturale e pressione sull'Amministrazione Comunale per una tutela sia del manufatto della cascina che del territorio circostante, e per evitare pericoli di trasformazioni d'uso e stravolgimenti formali e funzionali. Questo caso si distingue per una forte attenzione nei confronti della contestualizzazione del manufatto, e la capacità di guardare quindi alla salvaguardia del contesto, in questo caso legato anche alla produzione agricola, come elemento imprescindibile per avviare percorsi virtuosi di riuso.

La rilevanza dell'agricoltura infatti, fortemente legata alle cascine, risulta quindi un elemento caratteristico che sta assumendo, laddove possibile, un ruolo distintivo e importante nell'ambito dei processi di attivazione dei cittadini in questi contesti.

Un terzo caso è rappresentato dalla Cascina Campazzo (a Milano Sud), azienda agricola ancora attiva che da numerosi anni costituisce un luogo di "risignificazione" territoriale. Dal 1988 infatti è stata istituita l'Associazione Comitato per il Parco Ticinello (dal nome della roggia che attraversa i terreni della cascina, alimentando anche una marcita tradizionale), da parte di alcuni cittadini residenti nelle case di edilizia convenzionata limitrofe e dal conduttore dell'azienda agricola che è promotore di un ruolo attivo dell'agricoltura in ambito periurbano. L'Associazione si propone di tutelare non solo la cascina ma un'area che, sebbene posta a pochi metri da una stazione della metropolitana, presenta caratteristiche agricole e ambientali di pregio. Si noti, come risulta evidente da questo caso, che la comunità locale ha agito in modo autonomo rispetto alle logiche provenienti dagli organi istituzionali e dai soggetti privati, rivendicando così un proprio ruolo nella costruzione territoriale, in particolare rivendicando la funzione pubblica dell'area e della valenza dell'attività agricola tanto che attualmente, i terreni insieme alla cascina (quest'ultima di proprietà privata) sono oggetto di una concessione in comodato d'uso al Comune .

Anche la cascina Gaggioli (sempre nel Sud Milano) si è rinnovata aprendosi particolarmente alla partecipazione della cittadinanza, integrando servizi (agriturismo) e concentrandosi su produzioni di qualità (prodotti biologici). I prodotti vengono venduti in un negozio allocato nella struttura rurale ma sono anche inseriti nella rete di botteghe del commercio equo-solidale e sono oggetto di acquisto collettivo dei GAS (Gruppi di Acquisto Solidali), associazioni di persone che si uniscono al fine di acquistare prodotti socialmente e ambientalmente compatibili. Una parziale trasformazione del mercato locale permette a queste aziende di mantenere le attività agricole, inserendosi in reti corte di produzione e consumo che rappresentano, anche da un punto di vista ambientale, un'interessante novità nelle pratiche socio-economiche contemporanee<sup>6</sup>. La stessa dinamica si ritrova in altre cascine (come è il caso ad esempio della cascina Forestina e altre nell'ovest milanese) dove l'azione dei GAS insieme agli agricoltori presenti ha portato a riattivare alcune filiere produttive (come quella del pane) e a cambiare la destinazione d'uso di alcune porzioni territoriali (per la pratica dell'orticoltura).

---

<sup>6</sup> La redditività del settore, infatti, risente in particolare della penalizzazione subita in ragione dell'intermediazione commerciale dei prodotti agricoli, in quanto i prezzi all'ingrosso rimangono invariati (quando non diminuiscono) a fronte dell'aumento dei prezzi al dettaglio.

Ciò che risulta interessante dal punto di vista partecipativo è che l'attivazione informale di alcune decine di GAS<sup>7</sup> abbia inglobato nella propria pratica di consumo le problematiche e le potenzialità dell'agricoltura periurbana, diventando dei soggetti attivi di un nuovo ri-uso della cascina in termini di attivazione di produzioni agricole di qualità, di rifunzionalizzazione degli spazi vuoti delle strutture rurali (ad esempio per feste, riunioni) e di antichi manufatti (ad esempio il restauro del forno della cascina Campazzo e la messa a disposizione dei cittadini). Tale evoluzione è quindi contraddistinta da attori che si muovono da protagonisti nello scenario territoriale con logiche di rete, autonomi e spesso in conflitto con le dinamiche trasformative e speculative esogene.

Particolarmente importante risulta inoltre la nuova prospettiva assunta da questi attori che stanno promuovendo, a partire dal riuso delle cascine e dalla rifunzionalizzazione delle filiere produttive, dei modelli di territorio "dal basso", i cosiddetti DESR (Distretti di Economia Solidale Rurale) finalizzati ad andare oltre alla relazione di solo consumo consapevole (i GAS) per mettere a sistema vere e proprie economie locali partecipate (dalla banca del tempo al sostegno dei piccoli negozianti e degli agricoltori dell'ambito periurbano, etc).

Una logica "di sistema" si ritrova anche in alcune esperienze (sempre nell'ambito del Parco Agricolo Sud Milano), il Parco Agricolo Urbano della Vettabbia Sud e il Parco delle Risaie che, sebbene inseriti in una progettualità a carattere maggiormente istituzionale, in diversa misura trovano nell'attivazione dei cittadini un motivo importante di realizzazione e quindi di tutela. L'idea è quella di coniugare la tutela ambientale con la costruzione di una comunità in grado di essere "custode" delle aree in oggetto, integrando finalità e strumenti di natura sociale e ambientale.

Gli attori presenti "attorno alle cascine" sono molteplici: oltre all'amministrazione comunale e agli agricoltori, occorre considerare i numerosi fruitori di un territorio letto e desiderato in quanto "campagna alle porte della città", una sorta di turisti - cittadini, di escursionisti domenicali, oltre alle scolaresche e al quartiere e ai residenti con i quali intercorrono rapporti di vicinanza.

Il comparto associativo in generale attivato<sup>8</sup> intorno al tema della tutela<sup>9</sup>, dell'uso alternativo delle cascine e/o della rivalorizzazione della funzione agricola risulta particolarmente ricco nel contesto milanese: le tematiche affrontate sono spesso anche collegate alla promozione dei quartieri periferici, assumendo quindi una logica di sistema delle prospettive territoriali esistenti.

In generale il rapporto con i quartieri limitrofi risulta buono e costruttivo: spesso i residenti si avvicinano alle cascine spinti dalla curiosità di scoprire angoli di città "inattesa" e partecipano alle occasioni promosse dalle cascine. In generale, i rapporti di vicinato sorti con i quartieri confinanti

---

<sup>7</sup> Da una recente ricerca (Forum Tecnologia e Cooperazione, 2013) emerge che i GASS attualmente presenti in Provincia di Milano sono circa 400.

<sup>8</sup> Si citano alcuni esempi: l'associazione Verdi Navigli, il Centro Culturale Conca Fallata, l'associazione Borgo di Chiaravalle, i circoli ARCI (di cui uno, molto attivo, produce dal 1996 un periodico distribuito nelle biblioteche e nelle edicole locali (*la conca*) e gestisce un sito internet nell'ambito del quale è presente un forum molto partecipato dagli utenti, il Comitato Cascina Chiesa Rossa, il Comitato Cantalupa, il Coordinamento Comitati del Quartiere Barona, il Comitato Molino Doppio – zona Barona, il Comitato del Quartiere Gratosoglio, il Comitato Abitanti dei Navigli, il Comitato Parco Agricolo Sud – Barona, il Comitato Cascina Bassetto, etc.

<sup>9</sup> Occorre comunque segnalare che in molti altri casi i comitati non sono riusciti a opporsi a progetti speculativi, soprattutto nel corso degli anni Settanta e Ottanta quando, per costruire quartieri residenziali si eliminavano velocemente (nei periodi notturni) gli insediamenti rurali.

---

hanno espresso potenzialità molto positive, in quanto gli stessi residenti si sono accorti che nel territorio delle caschine ritrovano le “radici”, assumendo le caschine come proprio valore, divenendone protagonisti della tutela e dell’attivazione in termini di promozione sociale rinnovata e inclusiva.

Preme sottolineare il senso dell’azione generata dalle caschine che, un tempo protagoniste dell’organizzazione territoriale, anche oggi, in ragione del significato simbolico e culturale di cui sono portatrici, svolgono un ruolo importante in termini di cittadinanza attiva. L’azione delle caschine è da interpretarsi quindi alla luce di una dinamica più generale, “dal basso”, che emerge da numerose situazioni puntuali ma significativamente volte all’agire comune. È il segno di una vitalità, di un’identità e nello stesso tempo di una nuova resistenza, valore quindi decisivo nel quadro di profonda trasformazione che interessa il margine e gli ambiti agricoli della città.

## **26.6. Giardini condivisi e Oasi urbane: i casi di Parigi e di Londra**

La trattazione dei casi dei Giardini condivisi e delle Oasi Urbane, a Parigi e Londra rispettivamente, si presta da un lato a un’analisi comparativa interessante e dall’altro, partendo da quest’ultima, a far emergere le caratteristiche partecipative che hanno permesso, attraverso questi progetti, il recupero e il riuso di spazi dismessi e/o abbandonati.

La prima differenza da sottolineare tra i casi considerati rileva dai due contesti diversi: in Gran Bretagna si è assistito a partire dagli anni Ottanta a una diffusione di Oasi urbane a partire da iniziative volontarie, sia dal punto di vista propositivo sia da quello operativo, mentre in Francia emerge il ruolo prioritario dell’Amministrazione pubblica che accoglie le richieste dei cittadini e predispone le condizioni pratiche per la realizzazione del riutilizzo di spazi abbandonati attraverso la stipula di una sorta di “contratto” tra il Comune e le Associazioni di cittadini. Questa diversità non è casuale ma è da ascrivere ai due contesti culturali diversi in cui il denominatore comune è la partecipazione dei cittadini.

Da un lato, infatti, è antica la tradizione di attivazione della sensibilità naturalistica in Gran Bretagna (London Wildlife Trust per esempio) che ha promosso la riappropriazione di spazi di sperimentazione “dal basso”<sup>10</sup>, costruendo una rete di 60 Oasi Urbane nell’area londinese, oggi riconosciuta anche nella pianificazione territoriale e utilizzata come risorsa dei quartieri “periferici” e del turismo urbano. In Francia, d’altra parte, forte è la tradizione “contrattualistica” della gestione degli spazi naturali (dai Parcs Naturels Régionaux alle Chartes Paysagères) che ha portato l’esperienza di un servizio comunale (denominato Paris Nature, in particolare attraverso il *Programme Main Verte*) ad accogliere anticipatamente la domanda sociale dei cittadini, impostando una procedura codificata per la realizzazione di giardini condivisi<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> In Inghilterra sono stati registrati 42.000 ettari di aree dismesse, costituite prevalentemente dalla dismissione di attività estrattive (*Land Right Movement*, 1990). Relativamente al riutilizzo di questi territori, iniziative ormai di fama internazionale appaiono unificate da un medesimo obiettivo: la “riconquista delle *Derelict lands*” da parte delle comunità locali, sotto lo slogan “*the Land is Ours*”. Dal 1972, l’associazione *Trust for the Public Land*, strutturata in 35 uffici periferici, persegue la sua azione di aiuto e supporto alle comunità locali per la protezione di tali spazi.

<sup>11</sup> Tramite una convenzione sottoscritta tra un’Associazione di cittadini e il Comune di Parigi, il Servizio Paris-Nature assicura la concessione in uso dello spazio, la preparazione del suolo adatto alle esigenze della coltivazione, l’eventuale bonifica, l’approvvigionamento idrico, etc.

Altra differenza che emerge in modo caratteristico è quella che deriva dalle due concezioni diverse di “natura”, diversità che si riflette nelle caratteristiche prevalenti delle due tipologie di Oasi urbane, contrasto che emerge anche semplicemente dall’aspetto prevalente che si può cogliere visitando per la prima volta questi luoghi. Da un lato, la concezione anglosassone del “verde”, essendo perlopiù ecologica, interpreta il riuso e la riqualificazione in qualità di rinaturalizzazione effettiva, tramite l’impianto di specie strettamente autoctone e la costituzione di habitat naturali destinati ad ospitare specie animali. Significative appaiono soprattutto le realtà che interessano spazi interclusi e aree dismesse evolute in oasi urbane grazie alla mobilitazione dei cittadini, di comitati e associazioni locali. Le aree sono riconosciute dall’amministrazione centrale in qualità di "Site of Metropolitan Importance" ed alcune anche di "Local Nature Reserve" e spesso attualmente finanziate anche da società private. Tra le Oasi urbane maggiormente conosciute si cita *Camley Street Natural Park* (creato negli spazi di pertinenza del canale Regent ove è presente un gasometro, ora ospita una zona umida, un laghetto e un bosco, nelle vicinanze di una delle stazioni ferroviarie più grandi di Londra) oppure *The Chase* (una delle oasi più ampie, si tratta di uno spazio di cave dismesse rinaturalizzate spontaneamente nell’area denominata Dagenham, a nord-est del territorio comunale, riconosciuto in qualità di corridoio ecologico facente parte della "Green Belt"). *The Ripple*, oasi urbana immersa nel paesaggio industriale di "Barking Reach", in precedenza utilizzata come discarica di ceneri inquinanti, è stata rinaturalizzata e definita "urban common", con centinaia di orchidee e boschi di betulle e ancora il sistema degli spazi rinaturalizzati in zone di pertinenza ferroviaria (il triangolo di *Gunnersbury, New Cross Gate Cutting e Sydenham Hill station*) ove l’associazione *London Wildlife Trust* collabora insieme alle ferrovie inglesi per la gestione.

In Francia, invece, si rileva un’idea di natura maggiormente “addomesticata”, tanto che i piccoli spazi dismessi oggetto di riuso ospitano prevalentemente orti e i cosiddetti giardini condivisi. Oltre ai magnifici parchi urbani realizzati in aree dismesse da progettazioni di architetti di fama internazionale (*Parc de la Villette, Parc Citroën*, etc), emerge la presenza di attivazione sociale intorno a spazi spesso marginali, residuali e intersiziali, spesso anche a carattere temporaneo, diffusi perlopiù nei quartieri periferici. L’obiettivo è quello, quindi, della ricreazione di una “natura di prossimità” (*nature de proximité*)<sup>12</sup>.

Grazie al programma comunale *Main Verte*, la comunità locale organizzata in un’associazione si impegna ad animare un giardino condiviso nell’ambito del quale si organizzano varie attività: orticoltura, floricoltura, allevamento di piccoli animali, di api con la produzione di miele, riciclo di rifiuti e realizzazione di compost, corsi, concerti, incontri di scambi di semi ed educazione ambientale. Nonostante un certo scetticismo iniziale incontrato, l’autogestione di tali luoghi, accompagnata dalla creazione implicita di una convivialità sulle attività di coltivazione, ha creato una maggior conoscenza comune vicendevole e della natura stessa, tanto che questo ha accresciuto il rispetto della componente vegetale e della risorsa condivisa. L’apertura alla cittadinanza, inoltre, viene promossa indirettamente, non favorendo la parcellizzazione del terreno (evitando così un’appropriazione individuale del Giardino e quindi una sorta di privatizzazione) e organizzando l’accessibilità in alcuni giorni durante la settimana e ogniqualvolta un membro dell’associazione incaricata della gestione si trovi all’interno dell’area. Attualmente si contano oggi circa 30 Giardini condivisi, cresciuti esponenzialmente negli ultimi anni (circa 10 ogni anno). Essi mostrano

---

<sup>12</sup> Donadieu P., Loridan S., *La production de la nature dans les villes. Une construction matérielle et symbolique*, in Chapis J.L., Barre V., Barnaud G. (a cura di), *Récréer la nature – Réhabilitation, restauration et création d’écosystèmes- Principaux résultats scientifiques et opérationnels*, Ministère de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement-Muséum National d’Histoire Naturelle, Juillet 2001, p. 169.

un'ampia diversificazione di denominazioni, soprattutto in relazione alle finalità e ai contesti nei quali sono inseriti: si citano, ad esempio, il *jardin nomade* nell'11° *arrondissement* ove sono state realizzate tavole sopraelevate per facilitare il giardinaggio per persone con mobilità ridotta oppure il *jardin solidaire* del 20° *arrondissement* che è diventato un luogo ricreativo per i meno abbienti. In generale, inoltre, non solo la realizzazione dei Giardini condivisi è stata l'occasione per la nascita di nuovi attori associativi e quindi di nuove comunanze ma anche un'opportunità colta da soggetti locali già attivi nel territorio. È il caso, ad esempio, del Giardino chiamato *La Commune libre d'Aligre*, storica associazione che ha più di trenta anni e che promuove una serie di attività sociali e culturali (iniziative, cinema, etc) in un quartiere caratterizzato da forte immigrazione.

In questa luce, il successo dell'iniziativa è da ascrivere all'interpretazione dei giardini quali "spazi di libertà" ove si inventano nuove pratiche, essendo un terreno di sperimentazione sia sociale sia botanico, sfidando in modo originale la chiusura all'altro e la ricerca della sicurezza negli spazi privati. Essi, infatti, sono diventati centri aggregativi (v. ad esempio fig. 3) per l'organizzazione di feste, di attività ricreative e didattiche, di spettacoli, di proiezione di film, di dibattiti, di momenti conviviali quali pranzi o cene oppure di baratto di piante aperto al pubblico.



Fig. 3. *Jardin Partagé Fessart* (19° *Arrondissement*, Parigi) - Foto: Pirovano, 2008

## **26.7. Dinamiche, risultati e criticità comuni dei processi partecipativi nel riuso**

I percorsi partecipativi nell'ambito del riuso di spazi ed edifici sono ormai molto diffusi in Italia: i casi presentati sinteticamente sono solo alcuni dell'ampia galassia esistente che, peraltro, sta ragionando in un'ottica di scambio di esperienze (tra i casi più noti si citano le esperienze di Ravenna, di Torino, della regione Puglia, etc, alcuni dei quali presentati in questa pubblicazione).

Alcune delle iniziative qui presentate durano da più di vent'anni, altre hanno vita molto più breve, alcune sono realizzate in contesti urbani, altre in quelli periurbani e altre ancora in piccoli centri rurali. In tutti i casi, tuttavia, è possibile osservare dinamiche simili per quanto riguarda l'attaccamento a un bene collettivo, visto come deposito di memoria e identità locali, e possibilità di integrazione e coesione sociale per il futuro, sullo sfondo di una valutazione, implicitamente o meno condivisa da tutti i gruppi coinvolti, del depauperamento di queste risorse, spesso non solo nei contesti metropolitani contemporanei, e in alcuni quartieri in modo particolare.

In generale, il riuso degli spazi e degli edifici analizzati fa emergere come questi interpretino nuovi ruoli nella relazione con la comunità locale, inducendo la creazione di interessanti dinamiche di rete e di resistenza collettiva rispetto a processi territoriali e sociali "globalizzanti".

In quasi tutti i casi analizzati, oltre all'edificio o allo spazio da riutilizzare si crea attenzione nei confronti della contestualizzazione di tali manufatti e/o spazi, dimostrando quindi la capacità degli attori coinvolti di guardare alla salvaguardia del contesto: ad esempio, nel caso delle cascine legato anche alla produzione agricola, come elemento imprescindibile per avviare percorsi virtuosi di riuso. Laddove i percorsi partecipativi sono più maturi e/o possano godere di una lunga storia di rapporto con il territorio, tale ampliamento di prospettiva può riguardare non solo il contesto locale ma ampie porzioni urbane (è il caso dei DESR) e/o assumere una logica di sistema (è il caso ad esempio delle reti di oasi urbane a Londra), dimostrando capacità di interloquire quindi alla scala cittadina.

Altro elemento in comune può essere riscontrato nella localizzazione di queste esperienze: per la maggior parte si tratta di territori "periferici" in senso lato che, sebbene considerati solitamente ambiti marginali, insicuri, degradati, presentano nelle pieghe del quotidiano una significativa ricchezza soprattutto di attori che si attivano per la cura del territorio.

I casi presentati sottolineano inoltre, come altrove nella presente pubblicazione, quanto l'aspetto partecipativo risulti ormai cruciale e ineludibile nei percorsi di riuso e di riqualificazione territoriale, peraltro dirimente per la garanzia di riuscita e di "sostenibilità nel tempo" del progetto stesso. Tale attivazione di cittadinanza "anticipata nei tempi", sia volontaria sia promossa da soggetti istituzionali e non, permette al progetto di essere compreso e condiviso nel vissuto delle comunità locali, facendo emergere la relazione con gli spazi e gli edifici che crea legami con il territorio e quindi cura, presidio, responsabilizzazione.

Il parametro "tempo", d'altra parte, risulta un fattore critico in particolare per due ordini di ragioni. Da un lato, è necessario avviare i percorsi partecipativi a monte delle decisioni relative al riuso (pena l'emersione di conflitti non sanabili e di diffidenza tra gli attori) e dare risposte specifiche in tempi congrui mentre, dall'altro, le tempistiche dei processi di riuso (determinate da procedure, politiche e disponibilità di risorse, al momento peraltro scarse) sono solitamente molto lunghe, discontinue e spesso imprevedibili.

La sostenibilità sul lungo periodo inoltre va attentamente considerata in quanto se la partecipazione dei cittadini risulta garanzia di presidio e di attivazione dell'area/edificio, nel caso non sia adeguatamente sostenuta con politiche pubbliche, può risultare a rischio in ragione delle

---

contingenze, della mobilità di vita e di lavoro dei cittadini coinvolti, etc.

In questi percorsi di riappropriazione sociale e culturale si evidenziano alcuni punti di forza comuni delle esperienze: la volontarietà, le potenzialità di aggregazione e di inclusione sociale e la funzione per così dire “auto-educativa” della gestione degli spazi e/o edifici oggetto del riuso oppure dei processi che ne determinano il riuso stesso. D'altra parte, se “la partecipazione promuove il riuso”, è possibile anche capovolgere il concetto e affermare che il riuso è un veicolo di partecipazione: ragionare insieme sul futuro di aree ed edifici in dismissione o abbandonati e sulle potenzialità del riuso sviluppa crescita e apprendimento vicendevole tra attori diversi, tra cittadini e Amministrazioni. Il riuso offre un “tema”, un oggetto concreto sul quale sperimentare il confronto, il conflitto, la capacità immaginifica, quella propositiva e quella argomentativa, tutti aspetti finalizzati a individuare una visione condivisa.

Tutto ciò è possibile quando si crea un'atmosfera di fiducia tra gli attori coinvolti: un elemento critico infatti risiede nell'interpretare la partecipazione come uno strumento di mero consenso, fatto questo che conduce in tempi molto rapidi alla frustrazione dei cittadini e al conseguente abbandono del progetto.

La realtà odierna milanese, come è stato sopra brevemente illustrato, presenta in particolare un contesto di ricerca da esplorare dal punto di vista della partecipazione nel riuso di spazi ed edifici: potrà essere un campo di studi molto interessante tanto più nel futuro quando alcuni processi saranno conclusi o comunque in uno stadio avanzato.



---

**PARTE QUINTA: LE PROPOSTE DEL WWF PER RIUTILIZZARE  
L'ITALIA**



---

## INTRODUZIONE

*A cura dell'ufficio legislativo WWF Italia*

L'elaborazione normativa del WWF si ripropone di affrontare nella sua complessità, e nelle diverse articolazioni, la questione del consumo di suolo. Con ciò superando i limiti nei quali era inevitabilmente costretta la pur condivisibile proposta presentata al termine della scorsa Legislatura dall'allora ministro delle politiche agricole Mario Catania sul contenimento del consumo di superficie agricola, che ha avuto il merito di far assumere rilievo istituzionale a queste tematiche e a sollecitare l'azione legislativa di Governo e Parlamento.

La proposta elaborata dall'Ufficio legislativo del WWF, quale contributo all'elaborazione normativa di questa nuova Legislatura, ha quale primario obiettivo il contenimento del consumo di suolo da realizzarsi mediante il recupero, il riutilizzo e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Questo risultato si intende perseguire attraverso una definizione dei Principi (art. 3) che regolano e governano la finalità della legge dettata, come posto dall'art. 1, per la Tutela e il contenimento del consumo del suolo.

Il primo comma dell'art. 1 sancisce il principio di garantire e tutelare la **funzione ecologica del suolo** – che deve essere preservata dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti del governo del territorio (art. 3, comma 2) – consentendo, al comma 3 dell'art. 1, **l'urbanizzazione di nuovo suolo solo nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione o la riorganizzazione di tessuti insediativi esistenti**. Nella direzione di un utilizzo contenuto del suolo, nel terzo comma dell'art. 3 viene posto il principio secondo cui gli strumenti della pianificazione territoriale definiscono, in coerenza con il Registro locale del suolo, **il fabbisogno di nuovo suolo che non può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata**. Principio ribadito al comma 7 dell'art. 3 il quale subordina il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato, all'oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata inutilizzati o incompiuti. I commi 1 e 6 dell'art. 3 introducono e definiscono il principio di **utilizzo contenuto del suolo** da compiersi primariamente attraverso la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente. Al contenimento del consumo di suolo concorre il **patrimonio pubblico inutilizzato** che deve essere **destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse** (art. 3, comma 5). Oltre al principio dell'utilizzo contenuto del suolo il primo comma dell'art. 3 sancisce il principio dell'**utilizzo programmato del suolo**. Tale obiettivo è perseguito mediante una ricognizione generale del territorio da compiersi mediante il **Registro nazionale** (art. 6) e **locale** (art. 7) **del suolo**. Nel registro nazionale confluiscono i dati dei registri locali del suolo con i quali si mira ad una individuazione, quantificazione e qualificazione delle aree libere da edificazione, delle aree edificate in uso e delle aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private (art. 7, comma 2). Fino a quando ciascun ente locale non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro è preclusa ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento in variante agli strumenti urbanistici vigenti che comportano l'occupazione di nuovo suolo (art. 7, comma 8). Tutto questo nella direzione di una "Riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente" di cui all'art. 5.

Con l'articolo 8 si introduce il **Bilancio dell'uso del suolo** che i comuni provvedono a redigere in sede di redazione di ogni variante generale o parziale dello strumento urbanistico generale che prevede la artificializzazione di quote di suolo naturale. Nel secondo comma dell'art. 8 si specificano gli elementi che devono essere contenuti nel Bilancio di suolo. In particolare in esso devono essere indicate le misure di compensazione ecologico-ambientale necessarie ad equilibrare gli eventuali saldi negativi tra le porzioni di suolo da artificializzare e quelle di suolo già artificializzato per le quali si propone la rinaturalizzazione, evidenziando gli interventi di reintegrazione necessari, i benefici ambientali attesi e i regimi di futura conduzione del suolo. Secondo il quarto comma dell'art. 3, la completezza della documentazione relativa al Bilancio del consumo di suolo deve risultare nella Valutazione Ambientale Strategica a cui devono essere sottoposti prima della loro adozione i Piani o Programmi che incidono e pregiudicano la funzione ecologica del suolo.

Negli articoli 9, 10 e 11 si propongono interventi finalizzati ad una nuova **fiscalità urbanistica** che incentivino il riutilizzo, il recupero e la riqualificazione di suolo già urbanizzato e al contrario rendano fiscalmente più gravoso l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato mediante l'introduzione di uno specifico contributo (art. 9). L'art. 10 mira ad una rimodulazione del contributo di costruzione prevedendo (comma due) una riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione. Al contrario (comma 3) gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione. Sia i proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo sia gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente.

Mediante l'art. 11 si intende incentivare il riuso rendendo fiscalmente svantaggioso la disponibilità di un patrimonio immobiliare inutilizzato o incompiuto. Con questo meccanismo si intende agevolare la circolazione dei beni, favorendo il trasferimento a favore dei soggetti che intendono recuperare o riutilizzare i manufatti già esistenti anche attraverso l'esenzione dal pagamento dell'imposta municipale propria per tre anni (art. 10, comma 5).

## **Proposte parlamentari**

Grazie al sostegno di alcuni gruppi parlamentari che ne hanno condiviso i contenuti, la proposta normativa del WWF è stata depositata sia al Senato sia alla Camera dei Deputati. L'11 giugno 2013 la Senatrice Alessia Petraglia del Gruppo Misto-Sinistra Ecologia e Libertà (SEL) ha presentato la proposta al Senato (Atto Senato n. 812), seguita l'8 luglio dalla presentazione alla Camera da parte dell'Onorevole Filiberto Zaratti di SEL con cofirmatari i deputati del Movimento Cinque Stelle (Atto Camera n. 1322).

Oltre alla proposta del WWF, sul tema del contenimento del consumo di suolo risultano attualmente depositati in Parlamento complessivamente altri 10 progetti di legge. Tra questi la proposta dell'Onorevole Ermete Realacci (Atto camera n. 70) del Partito Democratico e presidente della Commissione Ambiente della Camera, che è stata l'unica per cui è iniziato l'esame in Commissione

---

lo scorso 29 maggio. Questa accelerazione nei lavori parlamentari ha indotto gli altri partiti contrari alla proposta Realacci a presentare propri disegni di legge.

Alle proposte parlamentari deve aggiungersi il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2013 che attende, per la sua definitiva presentazione parlamentare, il parere favorevole della Conferenza Unificata.

In tema di territorio risultano poi depositati in Parlamento due proposte per l'introduzione di principi fondamentali per il governo del territorio e una in materia di bellezza e salvaguardia del paesaggio che portano complessivamente a sedici il numero dei disegni di legge che hanno per oggetto l'assetto del territorio italiano.





## PROPOSTA DI LEGGE - “NORME PER IL CONTENIMENTO E LA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO”

### Relazione introduttiva

L'elaborazione normativa del WWF si ripropone di affrontare nella sua complessità, e nelle diverse articolazioni, la questione del consumo di suolo. Con ciò superando i limiti nei quali era inevitabilmente costretta la pur condivisibile proposta presentata al termine della scorsa Legislatura dall'allora ministro delle politiche agricole Mario Catania sul contenimento del consumo di superficie agricola che ha avuto il merito di far assumere rilievo istituzionale a queste tematiche e a sollecitare l'azione legislativa di Governo e Parlamento.

La proposta elaborata dall'Ufficio legislativo del WWF, quale contributo all'elaborazione normativa di questa nuova Legislatura, ha quale primario obiettivo il contenimento del consumo di suolo da realizzarsi mediante il recupero, il riutilizzo e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Questo risultato si intende perseguire attraverso una definizione dei Principi (art. 3) che regolano e governano la finalità della legge dettata, come posto dall'art. 1, per la Tutela e il contenimento del consumo del suolo.

Il primo comma dell'art. 1 sancisce il principio di garantire e tutelare la **funzione ecologica del suolo** – che deve essere preservata dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti del governo del territorio (art. 3, comma 2) – consentendo, al comma 3 dell'art. 1, **l'urbanizzazione di nuovo suolo solo nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione o la riorganizzazione di tessuti insediativi esistenti**. Nella direzione di un utilizzo contenuto del suolo, nel terzo comma dell'art. 3 viene posto il principio secondo cui gli strumenti della pianificazione territoriale definiscono, in coerenza con il Registro locale del suolo, il **fabbisogno di nuovo suolo che non può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata**. Principio ribadito al comma 7 dell'art. 3 il quale subordina il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato, all'oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata inutilizzati o incompiuti. I commi 1 e 6 dell'art. 3 introducono e definiscono il principio di **utilizzo contenuto del suolo** da compiersi primariamente attraverso la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente. Al contenimento del consumo di suolo concorre il **patrimonio pubblico inutilizzato** che deve essere **destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse** (art. 3, comma 5). Oltre al principio dell'utilizzo contenuto del suolo il primo comma dell'art. 3 sancisce il principio dell'**utilizzo programmato del**

**suolo.** Tale obiettivo è perseguito mediante una ricognizione generale del territorio da compiersi mediante il **Registro nazionale** (art. 6) e **locale** (art. 7) **del suolo.** Nel registro nazionale confluiscono i dati dei registri locali del suolo con i quali si mira ad una individuazione, quantificazione e qualificazione delle aree libere da edificazione, delle aree edificate in uso e delle aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private (art. 7, comma 2). Fino a quando ciascun ente locale non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro è preclusa ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento in variante agli strumenti urbanistici vigenti che comportano l'occupazione di nuovo suolo (art. 7, comma 8). Tutto questo nella direzione di una "Riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente" di cui all'art. 5.

Con l'articolo 8 si introduce il **Bilancio dell'uso del suolo** che i comuni provvedono a redigere in sede di redazione di ogni variante generale o parziale dello strumento urbanistico generale che prevede la artificializzazione di quote di suolo naturale. Nel secondo comma dell'art. 8 si specificano gli elementi che devono essere contenuti nel Bilancio di suolo. In particolare in esso devono essere indicate le misure di compensazione ecologico-ambientale necessarie ad equilibrare gli eventuali saldi negativi tra le porzioni di suolo da artificializzare e quelle di suolo già artificializzato per le quali si propone la rinaturalizzazione, evidenziando gli interventi di reintegrazione necessari, i benefici ambientali attesi e i regimi di futura conduzione del suolo. Secondo il quarto comma dell'art. 3, la completezza della documentazione relativa al Bilancio del consumo di suolo deve risultare nella Valutazione Ambientale Strategica a cui devono essere sottoposti prima della loro adozione i Piani o Programmi che incidono e pregiudicano la funzione ecologica del suolo.

Negli articoli 9, 10 e 11 si propongono interventi finalizzati ad una nuova **fiscalità urbanistica** che incentivino il riutilizzo, il recupero e la riqualificazione di suolo già urbanizzato e al contrario rendano fiscalmente più gravoso l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato mediante l'introduzione di uno specifico contributo (art. 9). L'art. 10 mira ad una rimodulazione del contributo di costruzione prevedendo (comma due) una riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione. Al contrario (comma 3) gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione. Sia i proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo sia gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente.

Mediante l'art. 11 si intende incentivare il riuso rendendo fiscalmente svantaggioso la disponibilità di un patrimonio immobiliare inutilizzato o incompiuto. Con questo meccanismo si intende agevolare la circolazione dei beni, favorendo il trasferimento a favore dei soggetti che intendono recuperare o riutilizzare i manufatti già esistenti anche attraverso l'esenzione dal pagamento dell'esenzione municipale propria per tre anni (art. 10, comma 5).

---

Art. 1.  
(*Tutela e contenimento del consumo del suolo*)

1. In attuazione dei principi della funzione sociale della proprietà privata e del razionale sfruttamento del suolo previsti dagli artt. 42 e 44 della Costituzione, è garantita e tutelata la funzione ecologica del suolo quale risorsa non rinnovabile, essenziale per la vita degli ecosistemi e del genere umano, che esplica funzioni e produce servizi eco sistemici.
2. La presente legge detta principi fondamentali in materia di pianificazione e governo del territorio per il contenimento del consumo del suolo, per assicurare la protezione e la conservazione del suolo e delle sue qualità e per limitare, mitigare e compensare gli impatti ambientali provocati dalla sua impermeabilizzazione e ridurre le spese correnti degli enti locali.
3. L'urbanizzazione di nuovo suolo è consentita esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione ovvero la riorganizzazione e la riqualificazione del tessuto insediativo esistente, anche al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola per finalità alimentari, il paesaggio e l'ambiente, la biodiversità.
4. I criteri, gli indirizzi, i metodi e i contenuti degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio previsti dalla presente legge per garantire il contenimento del consumo del suolo si applicano a tutti gli atti e le attività di pianificazione territoriale e urbanistica e alle conseguenti azioni di trasformazione del territorio che comportano interventi di nuova costruzione o infrastrutturazione.

Art. 2  
(*Definizioni*)

1. Ai fini della presente legge si intende per:
  - a. *suolo*: lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Esso rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Svolge funzioni fondamentali di ospitalità e di nutrimento per gli ecosistemi e le produzioni agricole, di sequestro del CO<sub>2</sub>, 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;
  - b. *impermeabilizzazione*: l'azione antropica che ha come conseguenza la copertura permanente del suolo, tramite la costruzione di infrastrutture e di edifici. L'impermeabilizzazione impedisce al suolo di svolgere la funzione di assorbimento e di filtraggio delle acque;
  - c. *strumenti pianificazione territoriale e atti di governo del territorio*: l'insieme degli atti, disciplinati dalla legislazione nazionale, regionale e provinciale, preordinati a tutelare il territorio ovvero a regolarne l'uso e i processi di trasformazione;
  - d. *interventi di nuova costruzione*: gli interventi definiti all'articolo 3, comma 1, lettera e), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;
  - e. *compensazione ecologica preventiva*: le azioni intraprese prima di un intervento di nuova costruzione su un suolo ineditato per compensare il consumo di suolo prodotto dall'intervento stesso, attraverso il corrispondente vincolo a finalità d'uso pubblico di carattere ecologico

ambientale posto su un'altra porzione di suolo. Il carattere ecologico ambientale consiste in miglioramenti alle specie, agli *habitat* e alle complessive risorse territoriali;

f. *capacità d'uso dei suoli*: la metodologia di riferimento per la definizione della qualità dei suoli dal punto di vista delle possibilità produttive, utilizzata per la determinazione degli oneri economici relativi alle nuove occupazioni di suolo.

### Art. 3 (Principi)

1. Lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni concorrono, ciascuno nel proprio ambito territoriale, ad un utilizzo contenuto e programmato del suolo. L'utilizzo programmato del suolo impone a Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni di elaborare, coordinare, armonizzare, reciprocamente, piani e programmi energetici, infrastrutturali, economici o urbanistici, comunque denominati, quale presupposto ai loro compiti di incidenza territoriale. All'utilizzo programmato del suolo concorrono i Registri del Suolo di cui ai successivi articoli 6 e 7.
2. Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio devono preservare la funzione ecologica del suolo e garantire il contenimento del consumo del suolo e l'eliminazione, la riduzione o la mitigazione degli impatti ambientali provocati. Tutti gli strumenti di pianificazione territoriale devono essere integrati e coordinati con i relativi dati del Registro locale del suolo previsti dal successivo articolo 7.
3. Gli strumenti della pianificazione territoriale, in coerenza con le risultanze di ciascun Registro locale del suolo di cui al successivo art. 7, definiscono il fabbisogno di nuovo suolo che, in nessun caso, può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata.
4. In applicazione della direttiva 2001/42/CE e della legislazione statale, i Piani e i Programmi, comunque denominati, che incidono e pregiudicano la funzione ecologica del suolo sono sottoposti, durante la loro formazione e comunque prima della loro adozione, a procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) da cui deve risultare la completezza della documentazione relativa al Bilancio dell'uso del suolo di cui al successivo art. 8. Le leggi regionali definiscono i modi di applicazione della VAS e disciplinano le procedure ad essa relative, in modo da garantire la sua integrazione nell'ambito dei procedimenti di pianificazione e programmazione.
5. Ai fini del contenimento dell'uso dei suoli e della riqualificazione del tessuto insediativo esistente, il patrimonio pubblico inutilizzato deve essere destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse.
6. Si ha un utilizzo contenuto del suolo quando l'urbanizzazione di nuove risorse territoriali avviene in assenza di alternative quali la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente.
7. Ai sensi del precedente co. 6 il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato è subordinato alla oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata risultanti inutilizzati o incompiuti.
8. In ogni caso il consumo di suolo non urbanizzato deve essere riequilibrato, in ragione dei maggiori oneri per la collettività sia in termini di definitiva perdita di una risorsa naturale

---

irriproducibile sia per l'approntamento di nuove opere di urbanizzazione, mediante interventi fiscali o urbanistici compensativi di cui ai successivi artt. 9 e 10.

9. La tutela e la valorizzazione del paesaggio e lo sviluppo territoriale sostenibile sono coordinati con le finalità di contenimento del consumo del suolo.
10. Le Regioni a statuto ordinario regolano la materia disciplinata dalla presente legge nel rispetto delle disposizioni in essa contenute. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

Art. 4  
*(Competenze)*

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le Regioni modificano le proprie normative per recepire i principi contenuti nella presente legge. Entro diciotto mesi dalla medesima data, gli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio devono essere adeguati alle disposizioni e ai principi contenuti nella presente legge.
2. In relazione alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporta inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente ovvero inottemperanza agli obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti, esercita i poteri sostitutivi in conformità all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli oneri economici connessi all'attività di sostituzione sono posti a carico dell'ente inadempiente.
3. Sono fatte salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

Art. 5  
*(Riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente)*

1. Nelle attività di pianificazione territoriale e di governo del territorio è prioritaria la riorganizzazione e riqualificazione, senza aumento di volumetrie, del tessuto insediativo esistente edificato, dismesso, degradato o comunque urbanizzato.
2. La predisposizione da parte dei Comuni del Registro locale del suolo ai sensi del successivo art. 7, nel quale sono individuate e quantificate le aree libere da edificazione, le aree edificate in uso e le aree edificate dismesse, degradate o, comunque, inutilizzate o sottoutilizzate, costituisce presupposto necessario e vincolante per l'approvazione degli atti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio.
3. Gli atti e le attività di pianificazione comunale soggetti alle limitazioni di cui al comma 2 sono:
  - a) l'individuazione degli ambiti di trasformazione;
  - b) l'approvazione di programmi integrati di intervento in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti, che comportano l'occupazione di suolo inedito;
  - c) l'approvazione dei progetti di variazione dello strumento urbanistico ai sensi dell'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, che comportano l'occupazione di suolo inedito.

Art. 6  
(Registro nazionale del suolo)

1. È istituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il Registro nazionale del suolo, quale sistema informativo statistico e geografico integrato per il monitoraggio del consumo di suolo. Esso si avvale delle informazioni disponibili e dei risultati metodologici e classificatori prodotti nell'ambito degli studi in sede internazionale, nazionale e accademica utilizzando, sul piano della produzione dei dati e su quello metodologico, i risultati cui sono pervenuti gli enti pubblici e privati che dispongono di informazioni e di strumenti utili a tale scopo.
2. Sulla base delle risultanze del Registro nazionale del suolo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare d'intesa con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, presenta annualmente alle Camere un Rapporto sull'uso del suolo e sui processi di più rilevante trasformazione dell'ambiente e dei suoli agricoli dovuti alla crescita dell'urbanizzazione, nell'ambito del quale sono individuati gli obiettivi di contenimento quantitativo e di rigenerazione qualitativa da perseguire su scala pluriennale nella pianificazione territoriale e urbanistica.
3. Con deliberazione della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche, sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione degli obiettivi di cui al comma 2, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati. Qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
4. Per la realizzazione del Registro nazionale del suolo di cui al comma 1, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, l'ISTAT provvede ad emanare le regole tecniche per la costruzione dei sistemi informativi territoriali, da costituire presso gli enti pubblici territoriali titolari delle funzioni di pianificazione d'area vasta, come individuati dalle norme delle regioni e delle province autonome. Tali regole tecniche comprendono le caratteristiche per la produzione ed il trattamento dei dati digitali, le modalità di interoperabilità e di interscambio fra i sistemi informativi locali e quello nazionale, le modalità e la periodicità di rilevazione, e le modalità di comunicazione dei dati raccolti al Registro nazionale del suolo.
5. L'ISTAT cura altresì il coordinamento e la congruenza fra le informazioni raccolte nel Registro nazionale del suolo e le basi dati prodotte nell'ambito del Censimento permanente di cui all'art. 3 della legge 17 dicembre 2012, n. 221.
6. Entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali varano di concerto, e con l'apporto tecnico di ISTAT, ISPRA e INEA, un decreto interministeriale con cui sono dettate le modalità ed i tempi di realizzazione del Rapporto di cui al comma 2.
7. In attuazione della presente legge le Regioni e le Province autonome introducono nelle norme per il governo del territorio le specifiche modalità attraverso cui gli enti territoriali, attraverso gli strumenti di pianificazione e programmazione, recepiscono gli obiettivi di cui al comma 2.

---

Art. 7  
(Registro locale del suolo)

1. Ciascuna Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune o consorzi di Comuni redige il proprio Registro del suolo per il territorio di competenza, entro due anni dall'entrata della presente legge.
2. Il Registro locale del suolo individua, quantifica e qualifica, anche tipologicamente, le aree libere da edificazione nonché le aree edificate in uso e le aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private.
3. L'immobile si considera dismesso o inutilizzato quando, da almeno cinque anni, non è destinato in modo continuativo e prevalente alle finalità e agli usi risultanti dalle dichiarazioni catastali.
4. Il Registro locale del suolo è altresì integrato con i dati dello sviluppo demografico e produttivo dell'area a cui si riferisce.
5. Il Registro locale del suolo è aggiornato almeno ogni tre anni e comunque in occasione di ogni atto di pianificazione o programmazione che comporti l'artificializzazione di suolo naturale.
6. Al fine di garantire la maggiore omogeneità, ciascuna Città metropolitana, Comune o consorzio di Comuni comunica i propri dati alla Provincia a cui appartiene. A sua volta la Provincia comunica i dati del proprio Registro del suolo alla Regione.
7. I dati di ciascun Registro regionale del suolo confluiscono nei Registro nazionale di cui all' 6.
8. Fino a quando ciascuna Città metropolitana, Comune o consorzio di Comuni non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro locale del suolo ai sensi del precedente comma 1, è preclusa ai sensi dell'art. 5, co. 2 e 3, ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento, in variante agli strumenti urbanistici vigenti, che comportino l'occupazione di nuovo suolo o l'aumento di volumetrie per gli immobili già esistenti.
9. Nell'attività di redazione, consultazione e aggiornamento del Registro locale del suolo deve essere in ogni caso garantito il diritto di partecipazione, trasparenza, pubblicità e libero accesso da parte del pubblico.
10. Le regioni assicurano la più ampia divulgazione delle informazioni sul consumo di suolo, sullo stato e sulla qualità del suolo.

Art. 8  
(Bilancio dell'uso del suolo)

1. La redazione di ogni variante generale o parziale allo strumento urbanistico generale del Comune che preveda la artificializzazione di quote di suolo naturale è subordinata alla previa verifica dell'aggiornamento dei dati riportati nel Registro comunale del suolo, e al loro adeguamento allo stato di fatto del territorio.
2. In sede di redazione di ogni variante generale o parziale allo strumento urbanistico generale che preveda la artificializzazione di quote di suolo naturale, i Comuni provvedono a redigere un bilancio dell'uso del suolo, nel quale sono individuate:

- a) le porzioni di suolo da artificializzare avendo cura di evitare per quanto possibile di impegnare terreni che abbiano riconosciute qualità di fertilità, di biodiversità, di esposizione o visibilità paesaggistica, ovvero funzioni di riconnessione della rete ecologica;
- b) le porzioni di suolo già artificializzato per le quali si propone la rinaturalizzazione, evidenziando gli interventi di reintegrazione necessari, i benefici ambientali attesi, i regimi di futura conduzione del suolo;
- c) le misure di compensazione ecologico-ambientale necessarie ad equilibrare gli eventuali saldi negativi che si evidenzino;
- d) una stima asseverata dei costi e dei tempi necessari per gli interventi di rinaturalizzazione e di compensazione ecologico-ambientale;
- e) l'importo dell'eventuale contributo di cui all'art. 9, ove dovuto;
- f) i soggetti pubblici e privati chiamati a farsi carico delle azioni di rinaturalizzazione e compensazione e dei contributi di cui all'art. 9, e dei relativi costi.

## Art. 9

### *(Contributo per l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato)*

1. Il consumo di suolo naturale comporta l'adozione da parte dei soggetti di cui ai successivi commi 4 e 5 di misure di compensazione ecologica preventiva ovvero di rinaturalizzazione dei suoli e degli edifici dismessi che non presentino convenienze economiche di riutilizzo o, in alternativa, il pagamento di un contributo economico per l'utilizzo di nuovo suolo.
2. Ferma restando la disciplina abilitativa applicabile ai sensi delle leggi e dei regolamenti vigenti, la artificializzazione del suolo naturale è consentita previa contribuzione in ragione dell'impatto su una risorsa non rinnovabile e dei suoi effetti sulla funzione ecologica del territorio.
3. L'uso artificiale del suolo è gravato da un contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana ed ambientale, commisurato alla qualità dei suoli impermeabilizzati, definiti in base alla classe di capacità d'uso dei suoli di appartenenza, e alla perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico che esso determina. Il contributo si aggiunge agli obblighi di pagamento dei contributi di cui all'art. 16 e ss. del DPR 380/2001 e s. m. e i., la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti, in applicazione dei criteri previsti dalla presente legge.
4. L'imposta di cui ai co. 2 e 3 si applica su qualunque utilizzazione edificatoria di un'area non urbanizzata che determina un nuovo consumo di suolo. L'imposta non è dovuta per interventi su aree edificate o comunque già utilizzate per finalità urbanistiche.
5. Soggetti passivi dell'imposta sono il privato proprietario di immobili di cui al co. 3 ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non hanno ivi la sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attività.
6. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario.
7. L'imposta è accertata, liquidata e riscossa da ciascun Comune in cui la superficie dell'area

---

fabbricabile insiste, interamente o prevalentemente.

8. La base imponibile è pari al doppio del valore dell'area fabbricabile costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.
9. In caso di utilizzazione urbanistica dell'area la base imponibile è costituita dal valore dell'area senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera o ultimato.
10. La base imponibile è triplicata in caso di interventi compiuti su immobili situati in tutto o in parte all'interno di un bene paesaggistico di cui all'art. 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 2004.
11. I proventi dall'imposta non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente e sono destinati alle opere di recupero paesaggistico e naturalistico del territorio, di mitigazione del rischio idrogeologico, di bonifica, di riqualificazione e recupero edilizio e urbanistico e agli interventi di riuso delle aree dimesse nonché a quelli finalizzati a favorire i processi di sostituzione edilizia e di acquisizione e realizzazione di aree verdi.
12. L'imposta per il consumo di nuovo suolo non può essere esclusa attraverso il ricorso a strumenti di cosiddetta urbanistica convenzionata.
13. Previo accordo con i Comuni, il contributo di cui al co. 2 può essere sostituito, in tutto o in parte, da una cessione compensativa di aree con vincolo a finalità di uso pubblico, per la realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati, boschi, aree umide e di opere per la sua fruizione ecologica e ambientale quali percorsi pedonali e ciclabili. Tali aree devono essere, nel loro complesso, di dimensioni almeno pari alla superficie territoriale dell'intervento previsto.

#### Art. 10

##### *(Rimodulazione del contributo di costruzione)*

1. All'art. 16 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 (Contributo per il rilascio del permesso di costruire) al co. 2bis le parole *“di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 28, comma 1, lett. c) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”* sono abrogate.
2. Gli oneri di urbanizzazione sono ridotti o esclusi in caso di interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione.
3. Gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione.
4. Gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente e sono destinati, esclusivamente, alle opere di riqualificazione e recupero edilizio e urbanistico

e agli interventi di riuso delle aree dismesse e degradate, di sostituzione edilizia e di realizzazione di opere di compensazione ambientale.

5. Le unità abitative realizzate mediante interventi di recupero urbanistico e di riuso di aree dismesse e degradate e senza consumo di nuovo territorio non urbanizzato sono esentate dal pagamento dell'imposta municipale propria per tre anni a decorrere dalla data di ultimazione dei lavori.

#### Art. 11

*(Incentivi al recupero, riutilizzo e riqualificazione del patrimonio immobiliare*

*inutilizzato, incompiuto, dismesso o degradato)*

1. Per promuoverne l'utilizzo efficiente, i Comuni possono elevare, in modo progressivo, l'aliquota dell'IMU applicata sul patrimonio immobiliare che risulta inutilizzato o rimasto incompiuto per oltre cinque anni fino ad un massimo dello 0,2 per cento aggiuntivo, anche in deroga al limite di cui al comma 6 dell'art. 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.
2. Ai sensi della presente legge, il patrimonio immobiliare si considera inutilizzato quando non è destinato in modo continuativo e prevalente alle finalità e agli usi risultanti dalle dichiarazioni catastali.
3. In caso di nuove richieste di trasformazione urbanistica le pubbliche amministrazioni agevolano e favoriscono il recupero e il riutilizzo dei manufatti già esistenti inutilizzati o incompiuti.
4. I comuni destinano i proventi derivanti dall'elevazione dell'aliquota dell'IMU di cui al precedente co. 1 ad un fondo per interventi per la cessione al comune delle aree dismesse o inutilizzate, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di acquisizione e realizzazione di aree verdi o da destinare al soddisfacimento di interessi di pubblica utilità.

#### Art. 12

*(Ulteriori adempimenti attuativi)*

1. Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono determinati i criteri e le regole tecniche ed i criteri da applicare per la redazione del Registro locale del suolo e del Bilancio dell'uso del suolo.
2. Entro 360 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le Regioni attuano le disposizioni previste dalla presente legge coordinando altresì in modo organico nei rispettivi sistemi di pianificazione e governo del territorio le attività di pianificazione del territorio e quelle di valutazione e tutela ambientale.



## LO STRUMENTARIO WWF PER L'ITALIA DA RIUTILIZZARE E PER IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO

### ✓ Su scala regionale

- Portare a termine la redazione e l'approvazione in tutte le Regioni della nuova generazione dei Piani paesaggistici, ex art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs n. 42/2004), a conclusione dell'iter di co-pianificazione con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, allo scopo di tutelare efficacemente i beni paesaggistici e di ridurre il consumo del suolo (come contemplato dall'art. 135, c. 2, lettera c) del Dlgs n. 42/2004).
- Procedere alla definizione dei Piani Territoriali Regionali / Piani Urbanistici Territoriali attraverso: 1. una virtuosa e rigorosa Valutazione Ambientale Strategica (ex Direttiva 2001/42/CEE recepita con il Dlgs n. 152/2006 e s.m.i.) che consenta di porre obiettivi espliciti di sostenibilità sul contenimento del consumo di suolo, sull'abbattimento delle emissioni di gas serra, sull'adattamento ai cambiamenti climatici e per la manutenzione del territorio; 2. lo studio e la definizione della Rete Ecologica Regionale come infrastruttura prioritaria del PTR e strumento di indirizzo per la pianificazione regionale e locale; 3. un disegno pianificatorio che descriva Ambiti paesaggistici e territoriali coerenti (considerati i caratteri tipo-morfologici ed eco-paesaggistici comuni), mirando così alla drastica riduzione dello *sprawl* urbano e alla riqualificazione ambientale e urbanistica.
- Procedere a modifiche puntuali delle normative urbanistiche regionali prevedendo, laddove possibile o necessario: a) un coordinamento rigoroso o una co-pianificazione su scala regionale in materia urbanistica, paesaggistica, trasportistica ed energetica; b) la redazione di Piani su scala comunale e provinciale (sin quando opereranno le Province) che prevedano nuove urbanizzazioni solo in caso di documentata insufficienza del riuso di immobili dismessi e di aree già impermeabilizzate; c) la redazione di Piani comunali e provinciali in cui sia garantita l'effettiva priorità della tutela degli ambiti di territorio da sottrarre a trasformazioni insediativo-infrastrutturali, sia per motivi di sicurezza che per gli elevati valori storico-culturali, paesaggistici, naturalistici o agricoli (disposizioni strutturali); d) la redazione di una nuova generazione di Piani urbanistico-ambientali su scala comunale che, superando la frammentazione dei piani settoriali esistenti, contemperino e contengano le misure di carattere ambientale, energetico, climatico e di contenimento del consumo del suolo, nonché quelle legate alla mobilità sostenibile (come anche più avanti richiamato); e) l'individuazione di "Zone di trasformazione e rigenerazione urbana" che possono utilizzare lo strumento dei PRU – Programmi per il Recupero Urbano; f) la più chiara identificazione e rispetto dei vincoli di inedificabilità assoluta, ad esempio, nelle aree a rischio idrogeologico individuate, ai sensi della l. n. 267/1998, nei Piani di Assetto Idrogeologico – PAI e nelle aree della Rete Natura 2000 (ex Direttiva 92/43/CE, recepita con DPR n. 357/1997); g) la istituzione di "Laboratori urbani", che garantiscano la informazione e la partecipazione della cittadinanza e consentano di gestire le strategie di trasformazione.

- Procedere - nel caso la normativa regionale in materia urbanistica preveda tale strumento - a modifiche normative sostanziali che portino a introdurre forme virtuose di utilizzo degli strumenti della perequazione e della compensazione, esclusivamente finalizzati al minor utilizzo di suolo non urbanizzato. A questo fine il consumo di suolo potrebbe essere valutato non in termini assoluti, bensì in ragione di un bilancio. Si potrebbe, ad esempio, consentire di edificare nuovi volumi o artificializzare nuovi spazi, utilizzando prioritariamente aree già usate oppure degradate e dismesse (facendo riferimento alla logica del “bilancio consumo di suolo zero”).

### ✓ **Su scala urbana**

Nella formazione/revisione/variazione dei Piani Urbanistici Comunali (o PRG) al fine di limitare il consumo di suolo, ovvero la possibilità di impegnare nuovo suolo per interventi edificatori, può essere richiesta dai cittadini alle amministrazioni comunali l'introduzione di varie soluzioni, previsioni, misure che andiamo qui di seguito a descrivere:

1. compiere in via preventiva una “Indagine sul fabbisogno urbano”, basata su studi dettagliati sulla stato di fatto e su stime dettagliate e credibili dello sviluppo demografico della città e su un censimento del patrimonio pubblico e privato, civile, commerciale e industriale dismesso o sottoutilizzato;
2. redigere una nuova generazione di “Piani urbanistico-ambientali” o di Varianti generali ai Piani in vigore, realizzati da gruppi multidisciplinari (architetti, urbanisti, geologi, idrogeologi, ingegneri idraulici, esperti in materie energetiche e della mobilità urbana, naturalisti, botanici, ecc.) che sappiano definire un quadro organico per città efficienti e “smart”, procedendo alla integrazione degli interventi di carattere ambientale, energetico e climatico, sulla mobilità urbana sostenibile, sull'uso razionale delle risorse idriche, sulla tutela delle aree verdi e naturali, del contenimento/azzeramento del consumo del suolo (anche attraverso il riuso prioritario di aree ed edifici pubblici dismessi o sottoutilizzati) e dell'adattamento ai cambiamenti climatici degli insediamenti urbani;
3. definire “Accordi di Programma per la riqualificazione urbana”, basati su piani organici e concordati di intervento con gli enti o le amministrazioni statali competenti, per il recupero e il riutilizzo di aree o di immobili del patrimonio pubblico non comunale, con il pieno coinvolgimento degli abitanti delle aree interessate;
4. procedere con l'individuazione di “Zone di trasformazione e rigenerazione urbana” nelle quali avviare programmi integrati (facendo riferimento anche a quanto stabilito dalle legge n. 179/1992 e dalla legge 493/1993 per i Programmi di Recupero Urbano – PRU), finalizzati al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani attraverso il recupero e il riutilizzo delle aree/immobili dismesse/i o sottoutilizzate/i, prevedendo nuove destinazioni d'uso, anche solo di carattere ambientale o sociale, concordate in appositi Accordi di programma con la proprietà (pubblica o privata) e definite con la partecipazione e il consenso della popolazione locale;
5. affiancare agli Uffici tecnici urbanistici “Laboratori urbani”, centralizzati o articolati per aree omogenee (legate anche alle strutture di decentramento comunale delle grandi città) in cui siano disponibili le informazioni riguardanti gli strumenti urbanistici, le varianti e i piani operativi di trasformazione e rigenerazione urbana e sia possibile avviare e consolidare esperienze di “urbanistica concertata e consensuale” (con il coinvolgimento dei cittadini), superando la stagione della “urbanistica contrattata” (troppo spesso ancillare agli interessi privati);
6. prevedere misure di tutela del territorio e contenimento del consumo del suolo che: a) da un lato, impediscano le attività edificatorie nelle zone dove vigano le norme di salvaguardia per le aree ad elevato rischio idrogeologico, ex legge 267/1998, contemplate nei PAI, o (quando si operi su area vasta) per edificazioni che presentino un'incidenza negativa tale da compromettere

---

l'integrità dei siti della rete Natura 2000, tutelati dalla Commissione Europea; b) dall'altro, contemplino una crescita del nucleo urbano che sia preferibilmente rispettosa della "continuità di aggregato", ovvero senza la possibilità di polverizzare l'edificato nelle aree agricole in forma estensiva.

### ✓ **Linee di finanziamento**

**Linee di finanziamento europee** – Nel documento elaborato per il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane - CIPU dall'allora Ministro della Coesione Territoriale Fabrizio Barca del 20/3/2013 "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana" si dà l'indicazione di aumentare il ruolo propulsivo dei fondi comunitari nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 e quindi nella definizione del nuovo quadro strategico Nazionale, verso la costruzione della "Agenda urbana nazionale" di cui il CIPU è appunto il titolare: 1. aumentando la responsabilità delle amministrazioni comunali "importanti" nel progettare e attuare la politica di coesione, attraverso un miglioramento dei meccanismi operativi, che consentano di utilizzare al meglio i programmi plurifondo previsti dai nuovi regolamenti CE, previsti non solo dal fondo Europeo di Sviluppo regionale – FESR, ma anche dal fondo sociale Europeo – FSE; 2. costituendo modelli e pratiche che garantiscano il coordinamento e lo scambio tra l'amministrazione comunale e dei numerosi altri soggetti responsabili di investimenti con risorse aggiuntive localizzati nelle città; 3. potenziando il ruolo delle Città metropolitane nel saper concepire ed attuare politiche innovative in campo sociale ed economico; 4. valorizzando e diffondendo le proposte di città impegnate in strategie di qualità per la crescita e per la sostenibilità attraverso forme di assistenza e sostegno, agite dallo stesso CIPU, per accedere alle fonti di finanziamento con risorse comunitarie e fondi nazionali.

Nel documento del CIPU si dedica grande attenzione: alla "urbanistica della sicurezza", intesa come messa in sicurezza (di tipo tecnico-edilizio) del patrimonio immobiliare e della manutenzione e gestione strategica dell'intero processo di recupero e rinnovamento del patrimonio edilizio, per la riduzione dei rischi sismico, idrogeologico, idraulico, climatico; alla riqualificazione urbana, che passa attraverso un contenimento del consumo del suolo "inteso come bene comune". E si è consapevoli che *"il fenomeno della dispersione insediativa, la conseguente caratterizzazione di alcuni modelli insediativi (la città diffusa della pianura Padana, la città lineare della costa), il consumo di suolo, sono fattori che pongono problemi reali sia sul piano della antropizzazione (consumo di territorio e sicurezza sociale) sia su quello dei costi (ricadute sui bilanci della collettività nel rapporto tra mobilità privata e mobilità pubblica. Il congestionamento dei sistemi urbani e territoriali e la carenza del sistema infrastrutturale"* (punto 2.2, pag. 6 del documento del CIPU).

Si stima che tra il 2014 e il 2020 le città italiane – soprattutto quelle del Mezzogiorno – dovrebbero accedere a fondi europei per la rigenerazione urbana per almeno 1,05 miliardi, a cui si andrà ad aggiungere una quota di cofinanziamento nazionale ancora da definire

**Smart cities** - Si ritiene inoltre che sia necessario rinnovare per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020 l'esperienza della piattaforma progettuale "Smart Cities and communities" che (come previsto nel documento del 20/3/2013 "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana" del comitato interministeriale per le politiche urbane – CIPU) può rappresentare un utile insieme di modelli di inclusione, di regole di ingaggio tra sistema pubblico e privato, di nuova strumentazione finanziaria, di innovazione nella pubblica amministrazione, di procedure di procurement, di azioni di semplificazione e trasparenza, nonché di regolamentazione.

Con Decreto Direttoriale n. 84/Ric del 2 marzo 2012, il Ministero dell'Istruzione, l'Università e la Ricerca -MIUR ha attivato due linee di intervento, una rivolta alla presentazione di idee progettuali per le "Smart Cities e Communities" e l'altra per "Progetti di innovazione sociale". L'obiettivo è di

promuovere, nelle Regioni Convergenza (Puglia, Sicilia, Calabria e Campania), e più in generale nel Mezzogiorno, progetti di ricerca dedicati allo sviluppo di Città intelligenti. Le imprese, piccole, grandi e medie, le università e gli enti pubblici di ricerca sono stati chiamati a integrare le rispettive competenze per elaborare soluzioni fortemente innovative che, attraverso i più avanzati strumenti tecnologici, possano contribuire allo sviluppo dei territori e rispondere ai bisogni concreti della collettività per migliorare la qualità della vita dei cittadini. I progetti presentati sono stati indirizzati dal Ministero verso i seguenti ambiti ritenuti strategici: Smart mobility, Smart health, Smart education, Cloud computing technologies per smart government, Smart culture e Turismo, Renewable energy e smart grid, Energy Efficiency e low carbon technologies, Smart mobility e last-mile logistic, Sustainable natural resources (waste, water, urban biodiversity). A seguito dell'espletamento delle attività valutative, sono stati ammessi al finanziamento n. 8 Progetti, di cui n. 4 riferiti all'Azione integrata per la Società dell'Informazione e n. 4 riferiti all'Azione Integrata per lo Sviluppo Sostenibile per un contributo complessivo pari a 196.612.078,94 euro.

**Piano delle Città** – Nell'ambito delle misure per la riqualificazione urbana il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato il "Piano per le città" (ex d.l. n. 83/2012) che partendo da iniziative già consolidate – Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere, ecc – ha promosso pratiche di sperimentazione diffusa che hanno interessato tutto il territorio nazionale.

Le amministrazioni comunali di tutta Italia hanno inviato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 457 proposte di intervento edilizio e urbanistico sui propri territori, chiedendo di cofinanziare le risorse mancanti per l'avvio dei lavori. Una apposita Cabina di Regia – comprendente esponenti dei diversi ministeri interessati, oltre che della Conferenza delle Regioni, dell'Anci, dell'Agenzia del Demanio e di Cassa Depositi e Prestiti – ha classificato, istruito e valutato tutte le proposte pervenute, scegliendone 28. I progetti che hanno superato la selezione, come annunciato il 17 gennaio 2013 dall'allora Ministro Corrado Passera, usufruiranno di un cofinanziamento nazionale di 318 milioni di euro (224 dal Fondo Piano Città e 94 dal Piano Azione Coesione per le Zone Franche Urbane dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per le Piccole e medie imprese), che attiveranno nell'immediato progetti e lavori pari a 4,4 miliardi di euro complessivi, tra fondi pubblici e privati.

**Ristrutturazione ed efficientamento degli edifici** – Bisogna capire come si procederà riguardo alla detrazione del 50% (per un importo massimo di spesa per unità abitativa che arriva sino a 96.000 euro), valido sino al 30 giugno 2013 ex d. l. 83/2012, convertito nella l. n. 134/2012), per le spese sostenute per eseguire interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, opere di restauro e risanamento conservativo, lavori di ristrutturazione edilizia, efficienza energetica degli edifici, interventi necessari alla ricostruzione e al ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi.

La Commissione Europea ha stabilito recentemente che se l'Europa vuole raggiungere gli obiettivi sul risparmio energetico al 2020, deve incrementare il sostegno finanziario all'efficienza energetica. Queste le conclusioni del report che il 18 aprile 2013 la Commissione ha inviato al Parlamento e al Consiglio europeo.

Financial support for energy efficiency in buildings [COM(2013) 225], è questo il titolo del rapporto che si pone l'obiettivo di indicare in che modo il sostegno finanziario per l'efficienza energetica negli edifici può essere migliorato, in vista degli obiettivi posti dall'Unione Europea in

---

materia di risparmio energetico al 2020. Gli edifici sono al centro della politica europea per l'efficienza energetica, perchè, di fatto, quasi il 40% del consumo finale di energia (e il 36% delle emissioni di gas a effetto serra) è a carico delle abitazioni, degli uffici, dei negozi e di altri tipi di edifici. Inoltre, il comparto edilizio ha un consistente potenziale ancora non sfruttato di risparmio energetico; senza trascurare i co-benefici che possono venire dalla riqualificazione energetica degli edifici in termini di creazione di posti di lavoro, maggiore sicurezza nell'approvvigionamento energetico, competitività industriale e riduzione della fuel poverty.



**Perché siamo qui.**

Per fermare il degrado del pianeta e costruire un futuro in cui l'uomo possa vivere in armonia con la natura.

[wwf.it](http://wwf.it)

© 1986 Panda Symbol WWF - World Wide Fund For Nature

® "WWF" è un Marchio Registrato WWF

ISBN 978 - 88 -906629 - 3 - 5