

RAPPORTO

RTORALE



TERRE

ORDINE

2010

INU
Istituto
Nazionale di
Urbanistica

RAPPORTO *dal* TERRITORIO 2010

a cura di Pierluigi Properzi

RAPPORTO *dal* TERRITORIO 2010

Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Responsabile scientifico e del coordinamento generale

Pierluigi Properzi

Responsabili delle Parti

Carlo Alberto Barbieri, Pierluigi Properzi e Simone Ombuen

Redazione e coordinamento capitoli

Carlo Alberto Barbieri, Giuseppe De Luca, Valter Fabietti, Mauro Giudice, Simone Ombuen, Attilia Peano, Pierluigi Properzi

Autori di "Un futuro possibile"

Paolo Avarello, Giuseppe Campos Venuti, Aldo Bonomi, Mario Breglia, Aldo Mancurti, Franco Migliorini, Pierluigi Mantini, Federico Oliva, Paolo Perulli, Michele Talia, Edoardo Zanchini, *Anonimo Ministeriale*

Autori dei testi: Carmelina Bevilacqua, Roberto Bobbio, Grazia Brunetta, Alessandra Casu, Andrea Chietini, Sergio Copiello, Fausto Curti, Sandro Fabbro, Francesco Filippi, Roberto Gerundo, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Valeria Lingua, Giovanni Malitesta, Saro Manzo, Francesco Palazzo, Stefano Pareglio, Raffaella Radoccia, Manuela Ricci, Janin Rivolin, Bernardino Romano, Igino Rossi, Francesco Sbeti, Claudia Trillo, Donatella Venti, Angioletta Voghera.

Per il reperimento dati relativi alla pianificazione comunale si ringraziano: Giulia Angelelli, Nazzareno Annetti, Walter Callini, Andrea Chietini, Fabrizio Cimino, Giuseppe De Luca, Virginia Dessy, Giorgio Dri, Marisa Fantin, Isidoro Fasolino, Francesco Gastaldi, Carolina Giaimo, Maria Teresa Longo, Silvana Manca, Clelia Mele, Marco Melis, Giuseppe Michelangeli, Mario Piccinini, Francesco Rotondo, Nico Tucci, Vincenzo Zenobi.

Fonti dati:

infrastrutture – Istituto Tagliacarne, ENAC, Assoport;

demografia e dati strutturali – ISTAT;

dati socioeconomici – MiSE-DPS;

cartogrammi riportati: Cittalia, IRPET, Googlearth, Regione Marche.

Le elaborazioni sono state effettuate normalizzando i comuni a quelli esistenti all'atto del censimento 2001, al fine di ottenere serie storiche coerenti.

La raccolta dei dati sulla pianificazione paesistico ambientale è stata curata da

Ced Ppn (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali).

La raccolta dei dati sulla pianificazione provinciale e regionale e sulla legislazione è stata curata da

Giuseppe De Luca, Valeria Lingua e Angioletta Voghera.

Si ringraziano: Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati.

Coordinamento editoriale: M. Cristina Musacchio

Idea e Progetto grafico della copertina: Alberto Hohenegger

Impaginazione e grafica: Micaela Bonavia

Stampa: Duemme Grafica - Roma

INU
Edizioni

INUEd - piazza Farnese 44 - 00186 - Roma

ISBN **978-88-7603-038-3**

Finito di stampare marzo 2011

Il presente rapporto è stato realizzato con il contributo economico di Urban Promo



Indice

Presentazione

Federico Oliva

Introduzione

Pierluigi Properzi

Parte I - Un FUTURO POSSIBILE *Pierluigi Properzi* 13

<i>Paolo Avarello</i> Urbanistica: una evoluzione disciplinare tra resistenze e innovazione	15
<i>Giuseppe Campos Venuti</i> Conoscere per governare	19
<i>Michele Talia</i> Nuovi piani in attesa di nuovi attori	21
<i>Aldo Bonomi</i> Il territorio come terra di mezzo tra flussi e luoghi	25
<i>Paolo Perulli</i> Reti senza modernizzazione	29
<i>Pierluigi Mantini</i> Parole e politiche urbanistiche nella crisi	35
<i>Mario Breglia</i> Il mercato immobiliare italiano oggi e domani	41
<i>Aldo Mancurti</i> Le politiche pubbliche che orientano le scelte	45
<i>Franco Migliorini</i> Europa, quale territorio oltre la crisi?	49
<i>Edoardo Zanchini</i> Un cambiamento ecologico per le città italiane	55
<i>Anonimo ministeriale</i> Declinare o reagire?	59

Parte II - I SISTEMI di PIANIFICAZIONE e i PIANI *Carlo Alberto Barbieri* 63

Capitolo 1

Il ritorno dello Stato. Come cambia il rapporto tra Stato e Territorio <i>Carlo Alberto Barbieri</i>	67
Lo Stato (e le Regioni) in Europa	71
Intese e Accordi quadro	75
Natura e Paesaggio: tutele dello Stato e piani delle Regioni.	79
Le politiche ambientali e i piani	91
La pianificazione dei trasporti e della logistica	101

BOX Le deleghe e le strutture della pianificazione *Mauro Giudice* 107

Capitolo 2

Regioni e Province. Le incertezze dell'Area Vasta <i>Mauro Giudice, Giuseppe De Luca</i>	111
Modalità di interazione nella pianificazione del territorio	113
Piani e Quadri Regionali	124
I Piani delle Province	143

BOX Le agende 21 *Emilio D'Alessio* 165

Capitolo 3

La pianificazione dei comuni <i>Simone Ombuen</i>	171
Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione	173
Il paradosso della metropolizzazione	187
Piccoli centri storici	197
La pianificazione comunale nelle circoscrizioni territoriali	203

BOX Urbanpromo, il punto sul marketing urbano e territoriale *Stefano Stanghellini* 239

FOCUS

CONSUMO DI SUOLO <i>A. Arcidiacono</i>	243
COSA SUCCEDERÀ AL TERRITORIO DELL'AGRICOLTURA <i>M. Di Mario</i>	251
SCENARI E CAMBIAMENTI NEGLI USI DEL SUOLO AGRICOLO <i>G. Cafiero</i>	257

Parte III - I TEMI del GOVERNO e del TERRITORIO	<i>Pierluigi Properzi</i>	265
Capitolo 4		
Paesaggi, il Piano e la loro cura	<i>Attilia Peano</i>	269
Progettualità locale per il Paesaggio		271
Il ruolo delle Reti ecologiche		309
BOX Paesaggio vs Infrastrutture		315
Capitolo 5		
La Modernizzazione tra welfare e infrastrutture	<i>Valter Fabietti</i>	319
Reti infrastrutturali		321
Centralità e Distribuzione		329
Il Welfare dei territori		331
Obiettivi di Servizio		343
I Piani dei Servizi		351
La partecipazione		357
BOX Le grandi opere tra rifiuto, mediazione e consenso		365
Capitolo 6		
I nuovi modi di governare le città	<i>Pierluigi Properzi</i>	367
Le scelte dei governi delle città		369
Energia e ambiente urbano		381
La nuova questione abitativa		387
La nuova questione fondiaria		393
Partenariato Pubblico/Privato nella riqualificazione urbana		403
Il patrimonio immobiliare dello stato		413
Il sostegno della Cassa DP alla ricostruzione dell'Aquila		421
BOX Urban Center		427
FOCUS		
VALUTAZIONE e QUADRI CONOSCITIVI	<i>D. Di Ludovico</i>	431
VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA	<i>A. Fidanza</i>	443
<i>Attribuzioni dei testi</i>		447
<i>Indice tabelle, figure e grafici</i>		449
<i>Box e Focus</i>		452

RAPPORTO *dal* TERRITORIO

2010



INU
Istituto
Nazionale di
Urbanistica

Presentazione

Federico Oliva

Il Rapporto dal Territorio che l'Istituto Nazionale di Urbanistica pubblica con cadenza regolare in occasione del proprio Congresso Nazionale, è diventato ormai un appuntamento fisso per la cultura urbanistica italiana, ma anche uno strumento utile per tutti gli operatori del settore che hanno responsabilità specifiche in materia, da quelle professionali nel settore pubblico e in quello privato, a quelle didattiche nei vari livelli di formazione, senza dimenticare le responsabilità di governo a livello locale e nazionale, in particolare quelle di chi ha un compito di direzione politica o legislativa. Anche se in quest'ultimo caso le decisioni prese (e soprattutto quelle non prese) non sembrano aver tratto molti benefici dalle informazioni contenute nel Rapporto stesso. Più in generale, mi sembra comunque di poter affermare che il Rapporto dal Territorio, in particolare in questa quinta edizione 2010, sia diventato un solido strumento d'informazione tecnica e culturale per tutti, andando ben al di là delle sue intenzioni originarie, indirizzate ad un più ristretto ambito disciplinare.

L'edizione precedente si era soffermata con particolare attenzione sui cambiamenti più importanti avvenuti nello scenario urbano e territoriale con l'irrompere delle problematiche della metropolizzazione e la necessità di aggiornare, di conseguenza, gli strumenti d'intervento, dando nello stesso tempo conto dello stato della pianificazione istituzionale nel nostro Paese; evidenziando in modo critico e con il rilievo necessario lo spazio ancora largamente maggioritario coperto da quella comunale, secondo una tradizione consolidata della pianificazione italiana. Anche questa edizione 2010 riprende nei primi tre capitoli la descrizione dello stato della pianificazione istituzionale, regionale, provinciale e comunale, che rimane il "cuore" del documento, ma accompagna questa descrizione con approfondimenti e valutazioni anche assai originali e inediti (come la parte sulle professionalità dell'urbanistica) che rendono il volume assai più ricco ed interessante del precedente.

Nello sviluppo della sua azione culturale, sempre puntata in avanti, l'INU ha posto al centro della riflessione del proprio XXVII Congresso (Livorno, aprile 2011) il problema delle risorse, in generale per il governo del territorio e in particolare per la costruzione della "città pubblica". Si tratta di una problematica nuova per l'Istituto, particolarmente rilevante nell'attuale situazione condizionata dalla crisi economica globale, che ha ridotto ulteriormente le già risicate risorse pubbliche, mentre ha costretto ad una limitazione, che ci si augura duri il minor tempo possibile, anche quelle private. Ma anche in futuro, risolta la crisi, il problema delle risorse si porrà con la stessa rilevanza, data la concreta possibilità che le ristrettezze della finanza pubblica permangano per un periodo non breve. Mentre, nello stesso tempo, la situazione economica complessiva si potrebbe evolvere in modo significativamente diversa dal passato, in uno scenario *jobless*, particolarmente cambiato per quanto riguarda il settore immobiliare, che difficilmente potrà riprendere i ritmi e riacquisterà i valori del periodo immediatamente precedente la crisi.

Questa riflessione sulle risorse comporta una ripresa di attenzione alle problematiche della rendita immobiliare e alla necessità di una sua redistribuzione sociale, con una visione quindi che non può essere analoga a quella del passato (un passato peraltro non vicinissimo, dati i molti anni trascorsi da quando ci si è occupati di tali problematiche, sia a livello disciplinare che legislativo. Oggi, infatti, la rendita, anche per come si è modificata in particolare in questa fase di metropolizzazione, deve essere considerata più come una opportunità da cogliere, in quanto rappresenta un *surplus* di ricchezza prodotto dalla città e dal territorio, che una condizione economica negativa da contrastare radicalmente. L'attenzione dell'Istituto si sposta così, come registra puntualmente anche il Rapporto 2010, dalla riforma del governo del territorio e, in particolare, dalla riforma del modello di piano a questioni più concrete, che possono rilanciare in modo nuovo l'interesse per gli urbanisti e l'urbanistica, allargandolo rispetto al tradizionale ristretto ambito disciplinare tradizionale. Ciò senza mettere in discussione la linea culturale e le proposte operative fatte negli anni scorsi sul modello di piano e sulla riforma del governo del territorio, entrambe ribadite nell'ultimo Congresso, pur in presenza di una situazione diversa del contesto socio-economico e territoriale, che richiedeva quindi un aggiornamento.

L'attenzione per le problematiche delle risorse comporta, peraltro, anche un diverso atteggiamento rispetto a quello tenuto, in generale, nel passato da parte di tutti (politici, imprenditori, tecnici) nei confronti delle proposte di trasformazioni urbane ed anche nel modo di operare degli urbanisti. In entrambi i casi sembrano necessari un maggior senso di responsabilità, una diversa sobrietà, se si vuole anche una nuova austerità, trovando soluzioni che siano effettiva-

mente corrispondenti alle risorse disponibili e a quelle ragionevolmente reperibili. Se, per esempio, una determinata rilevante trasformazione urbana necessita di un'accessibilità di massa esistente e se le relative infrastrutture non saranno realizzabili in tempi adeguati, quella trasformazione non potrà non solo essere realizzata così come immaginata, ma probabilmente sarà opportuno anche non prevederla nel piano di riferimento, ovvero ridimensionarla, privilegiando, invece, altre trasformazioni possibili e fattibili. Valutazioni analoghe riguardano anche l'impostazione di molte soluzioni progettuali, specialmente di quelle definite come "progetti urbani", troppo spesso mutate da altre situazioni, diverse soprattutto per quanto riguarda la disponibilità di risorse, la cui realizzazione, quasi sempre parziale, spesso non ha assolutamente centrato gli obiettivi di qualità che le stesse dichiaravano di voler perseguire.

Questa riflessione, qui appena abbozzata partendo da alcuni spunti presenti nel Rapporto 2010, deve coinvolgere anche il modello di piano che l'INU ha proposto e sostenuto dal 1995. Come già prima ricordato e come già evidenziato nel precedente Rapporto 2007 e sviluppato nel Congresso tenutosi ad Ancona nel 2008 (non a caso intitolato a *Il nuovo Piano*) quel modello non è in discussione, perché nel confermare la necessità e l'utilità dell'approccio in termini di piano, si è potuto constatare che dove è stato applicato sviluppando coerentemente le proposte del nostro Istituto, ha prodotto strumenti efficaci, in grado di garantire la guida dei processi che avvengono nella città e nel territorio, realmente innovativi rispetto al passato. Il problema è che ciò è avvenuto, come evidenzia bene il Rapporto 2010, solo in alcune Regioni, mentre altre hanno realizzato riforme a metà, con un'innovazione incompiuta e diversi ingombranti residui del passato, altre ancora si sono limitate a cambiare i nomi ma non la sostanza degli strumenti e altre, infine (poche in verità) non hanno mai messo mano ad una seria riforma del governo del territorio. L'obiettivo è quindi quello di migliorare ulteriormente quel modello, rendendo ancora più evidenti le innovazioni proposte ormai più di quindici anni fa: piani generali che sviluppino realmente la dimensione strutturale, piani operativi selettivi, che sollecitino trasformazioni possibili e fattibili e contribuiscano concretamente alla redistribuzione sociale della rendita, una gestione dell'esistente più attenta ai valori della storia, della qualità urbana, della sostenibilità ambientale ed energetica. In più aggiornando ancora i contenuti di questi piani sulle nuove problematiche territoriali nel frattempo emerse: piani non più solo comunali nei territori metropolizzati, ormai largamente maggioritari nel nostro Paese, piani che garantiscano un'effettiva e consistente riduzione del consumo di suolo, piani che affrontino le problematiche energetiche non solo a livello edilizio, ma anche a quello urbanistico, con una diversa strategia di uso del suolo.

Si tratta quindi di mantenere ferma l'idea di fondo sulla quale l'INU aveva costruito la sua proposta di riforma, migliorando però le prestazioni degli strumenti proposti, rendendoli più semplici, più comprensibili, riducendo anche l'insieme del sistema di pianificazione oggi inutilmente ridondante, ma soprattutto adeguandoli, come prima ricordato, alle risorse disponibili e a quelle reperibili. Integrando maggiormente la pratica della pianificazione con quella del progetto, confermando quella che è una caratteristica propria dell'urbanistica italiana, sorta e cresciuta all'interno della cultura dell'architettura. Senza dimenticare che ciò consentirebbe una maggiore comprensione degli stessi piani urbanistici, normalmente illeggibili per i non addetti ai lavori; una condizione che ha accentuato l'isolamento culturale e sociale della nostra disciplina, che è poi una delle cause fondamentali dei nostri troppo limitati successi.

Solo così si potrà restituire credibilità alla pianificazione e, più in generale, ad una concreta pratica di governo del territorio. Nel presentare la precedente edizione del Rapporto dal Territorio avevo allora sottolineato le motivazioni per le quali era indispensabile l'approvazione da parte del Parlamento della legge sui "principi fondamentali", illudendomi che le condizioni politiche di allora rendessero possibile la conclusione positiva di proposte ormai mature e da tempo depositate nelle competenti Commissioni. Purtroppo mi sbagliavo e l'auspicio che formulavo di poter parlare nel prossimo Rapporto dal Territorio di quel provvedimento come finalmente approvato, non si è realizzato. Per farci meglio capire, ma anche perché le nostre posizioni non fossero travisate, avevamo anche elaborato come Istituto una proposta di legge che, riletta a tre anni di distanza, rimane del tutto valida, ma certamente ancora da migliorare nella direzione prima indicata e se conferma la necessità di un impegno dell'Istituto in una azione di sensibilizzazione delle forze politiche e sociali, comporta d'altro canto uno spostamento dell'azione su un piano di ricerca operativa con le università e di più solidi rapporti con gli enti locali.