

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 | <i>M. Angrilli</i> | 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 | <i>M. Virano</i> | 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 | <i>B. Monardo</i> | 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.

Introduzione

Pierluigi Properzi

Il RdT ha assunto nel tempo una sua forma consolidata, costruita essenzialmente sulla documentazione relativa ai *Sistemi di pianificazione* “istituzionali” dei comuni, delle provincie e delle regioni, nella cornice delle attività dello stato (i capitoli 1, 2 e 3) e sulla interpretazione dei *Temi* che caratterizzano le varie tipologie dei Piani (i capitoli 4, 5 e 6).

A questo nucleo centrale nel tempo si sono apportate poche modifiche e sono state introdotte alcune innovazioni essenzialmente nella struttura “narrativa” e “relazionale” del Rapporto.

Parto da queste variazioni intervenute nella struttura del RdT 2010 perché esse riflettono o per lo meno tentano di rappresentare il cambiamento in atto nella disciplina e nei suoi effetti. La prima svolge questo nuovo ruolo.

La parte seconda (*Sistemi di Pianificazione*) e terza (*Temi*) vengono infatti precedute da alcune valutazioni sintetiche svolte nella prima parte – (*Un futuro possibile*) da importanti protagonisti, testimoni e analisti del cambiamento.

I comuni, le regioni, le provincie, che hanno rinnovato i propri strumenti generali, lo hanno fatto elaborando nuovi indirizzi, utilizzando nuove regole pensate per promuovere sviluppo, per far vivere meglio la gente. Tutto questo spesso rappresenta un risultato faticoso, di lavoro tecnico e di discussione politica che ha richiesto tempo e risorse non solo economiche di cui non è facile dare conto.

Rispetto a questa dimensione l'edizione 2010 del RdT inizia comunque ad indagare il mondo degli Urbanisti in termini di risorse in campo, ma anche di capacità di riferirsi ad una pratica disciplinare condivisa, ad uno statuto disciplinare proprio.

La formazione universitaria sconta un sostanziale arretramento quantitativo delle discipline (cattedre docenti) sia nelle facoltà di architettura che di ingegneria, cui corrisponde un invecchiamento dei docenti ed una diminuzione degli accessi di nuovi docenti e ricercatori.

Altrettanto critica appare la situazione dei funzionari e dei tecnici nei settori specifici all'interno delle Amministrazioni in, particolare è preoccupante la sottodotazione di alcuni centri decisionali importanti tra i quali diversi comuni capoluogo e anche alcune regioni.

A questa sottodotazione non si può ovviare con l'introduzione della Dia o della Scia, a fronte delle nuove esigenze di figure tecniche in grado di gestire le procedure di valutazione e di concertazione, né con la diluizione efficientista della cosiddetta Riforma Gelmini che pretende di supplire alle deficienze di organico e annullare le autonomie disciplinari nei megadipartimenti nella migliore tradizione delle “riforme” nominalistiche e senza risorse.

Una specifica notazione dovrà inoltre essere avviata sulla presenza nel mercato delle Società di servizi e sulle forme di affidamento degli incarichi che investono ambiguamente anche il mondo universitario relegando a forme di organizzazione occasionali, succedanee e scarsamente responsabili i singoli professionisti.

Un piccolo mondo che potrebbe trovare una organizzazione più matura a fronte di una revisione dei meccanismi di affidamento, ma anche introducendo protocolli operativi e forme strutturate di produzione tecnica quali le Agenzie di Pianificazione sull'esempio delle *Agences d'urbanisme* francesi.

L'analisi della pianificazione istituzionale resta comunque il *core* del Rdt.

Le due parti centrali che trattano delle pianificazioni istituzionali si sono affiancati alcuni *Focus* sui temi in via di consolidamento ai tradizionali Box che trattano temi innovativi.

I Box riguardano: il marketing urbano e territoriale, le Agende 21, le forme di pianificazione associata, i rapporti tra infrastrutture ed paesaggio, gli Urban Center.

I Focus sono sulla Valutazione (Valutazione e Quadri conoscitivi VAS) e sull'uso-consumo del suolo (Uso agricolo dei suoli /Consumo di suolo e gli indicatori del RdT).

Questa necessità di interpretare la innovazione è del resto presente anche nel corpo “tradizionale” del Rapporto soprattutto in riferimento ai temi del prossimo congresso dell'Istituto (Livorno – aprile 2011). *Risorse, modelli di governo, welfare*.

Il quadro che ne deriva è ovviamente molto complesso. Ad un avanzamento di esperienze locali anche molto significative, spesso eredi dei programmi sperimentali del MIT (o del MLLPP) corrispondono i tradizionali difetti di un modello di governo del territorio scomposto, arcaico e senza reali e condivisi obiettivi, nel quale prosperano autoreferenzialità e dirigismo.

Il Rapporto giustifica questo giudizio pesante e tranchant soprattutto per le analisi e i dati raccolti nella Parte seconda sulla attività e sull'avanzamento delle peraltro poche, **funzioni dello stato** (cap. 1).

Non c'è stata, ma tutti gli ultimi cinque governi hanno fatto altrettanto, una Riforma organica del governo del territorio. Si sono così concretizzati i paventati attacchi alla perequazione. Le decisioni regionali in merito alle attività di pianificazione innovativa non sono così sostenute da un solido impianto statale di riferimento tale da stabilizzare l'innovazione che resta così limitata nella sua sperimentabilità. Non è stata inoltre affrontata una definizione dei diritti di cittadinanza (nuovi standard) necessaria per una decisione sull'assetto del Paese concordato con l'Europa e coerente con la programmazione delle risorse nella crisi.

A queste responsabilità e omissioni del governo si affiancano analoghe e simmetriche **responsabilità delle Regioni** nelle questioni relative alla logistica, al paesaggio e alla prevenzione dei danni idrogeologici. Si tratta di una "concorrenza" di responsabilità tra stato e regioni giocata al ribasso (cap.2).

La pianificazione del paesaggio trova il suo nodo nella discrasia tra il codice Urbani e la Convenzione Europea del paesaggio. Ai residui di una tutela verticistica presente nel Codice, soprattutto nella sua ultima versione, si sovrappongono i Piani regionali spesso retorici che si appellano alle buone pratiche della Convenzione ma non recuperano la dimensione territoriale e strategica, né quella della qualità del paesaggio che trova invece nelle buone pratiche locali una prospettiva molto interessante (cap.4).

Il tema della tutela e della conservazione, interpretato in termini radicali da una parte conservatrice e di "sinistra" della cultura, rischia di condizionare in una difesa corporativa della componente dirigitica anche il modello di governo urbano.

La pianificazione dei comuni (cap. 3) come del resto era già stato posto in evidenza dai precedenti Rapporti (2001 - 2003 - 2005 - 2007), trova infatti le sue principali difficoltà nella incertezza del quadro di riferimento legislativo cui prima si è accennato. Ne deriva una separazione pericolosa sia per quello che riguarda gli obiettivi del piano, regolativi e /o previsivi, sia per quello che riguarda le forme e gli effetti che il piano assume e determina

Le questioni rilevanti, e ancora non risolte compiutamente, dalla separazione di una forma strutturale da una forma operativa hanno determinato le "deformazioni" del piano strutturale verso un PRG mascherato e di contro verso piani falsamente strategici ingenerando spesso confusioni nominalistiche ed esiti modesti.

Ma se questo è il quadro non esaltante dei sistemi di pianificazione e delle loro componenti, fortemente condizionato da una destrutturazione del sistema istituzionale che è stata effettuata piuttosto in una logica efficientista che pensando al governo del territorio, più preoccupante appare la superficialità e la introversione con la quale si affida ad un federalismo rivendicativo la soluzione degli storici problemi che la mancata modernizzazione, l'assenza di un modello sociale condiviso e l'inadeguatezza istituzionale hanno prodotto.

La terza parte *I temi del governo del territorio* intende affrontare attraverso una analisi della loro recente evoluzione le questioni della coerenza degli strumenti ai problemi.

In prima analisi si sono considerate le tre principali questioni che si pongono a chi fa piani: *il paesaggio* (cap. 4) nella sua interpretazione più ampia e nella sua natura progettuale di cura dei paesaggi esistenti e di costruzione dei nuovi paesaggi; *la modernizzazione* (cap 5) incompiuta nella sua duplice natura di costruzione di una armatura urbana e territoriale matura e di evoluzione del welfare in un well being che proprio sulle armature urbane si realizza ed infine *le politiche urbane* (cap. 6) nella loro risposte alle nuove emergenze abitative, energetiche, ambientali, a fronte di una drastica riduzione delle risorse che rimette in gioco il ruolo dei privati nella realizzazione delle parti collettive e la messa in valore del patrimonio pubblico questioni che possono trovare soluzione solo in una autorevole pianificazione della parte pubblica.

Sono nuovi piani in cui le politiche assumono una inedita priorità che rende la dimensione strategica e la partecipazione essenziali nella definizione degli impianti strutturali la cui condivisione ai diversi livelli decisionali (Conferenze di pianificazione) appare lo snodo decisivo anche in termini di strumenti e di prassi

Ma perché questo funzioni è probabilmente necessario un passaggio verso un nuovo modello istituzionale coerente ad un modello sociale condiviso.

Attribuzioni dei testi

| | |
|---------------------------------------|---|
| Carlo Alberto Barbieri | Il ritorno dello Stato? Come cambia il rapporto tra Stato e territorio |
| Carmelina Bevilacqua e C. Trillo..... | Obiettivi di Servizio |
| Roberto Bobbio | Le scelte dei governi delle città |
| Grazia Brunetta | Le politiche ambientali e i piani |
| Alessandra Casu..... | Piani comunali. Isole |
| Sergio Copiello | Partenariato Pubblico/Privato nella riqualificazione urbana |
| Fausto Curti..... | La nuova questione fondiaria (con il contributo di Andrea Arcidiacono, Annalisa Lodigiani, Rudi Fallaci, Francesco Rotondo) |
| Giuseppe De Luca..... | Regioni e Province Le incertezze dell'Area Vasta Modalità di interazione nella pianificazione del territorio |
| Sandro Fabbro | Reti infrastrutturali |
| Valter Fabietti | La Modernizzazione tra welfare e infrastrutture |
| Francesco Filippi..... | La pianificazione dei trasporti e della logistica |
| Giovanni Fini e S. Pareglio..... | Energia e ambiente urbano |
| Roberto Gerundo..... | I Piani delle Province |
| Carolina Giaimo..... | Piani comunali. NordOvest |
| Carmen Giannino | Intese e Accordi quadro |
| Mauro Giudice | Regioni e province. Le incertezze dell'Area Vasta |
| Valeria Lingua | Modalità di interazione nella pianificazione del territorio Piani e Quadri Regionali I Piani delle Province |
| Giovanni Malitesta | Il sostegno della Cassa DP alla ricostruzione Abruzzese |
| Saro Manzo | Il patrimonio immobiliare dello stato |
| Simone Ombuen..... | La pianificazione dei comuni Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione Piani comunali. NordEst Piani comunali. Centro |
| Francesco Palazzo e F. Sbetti..... | La nuova questione abitativa (con il contributo di Michele Zanella (Venezia), Silvia Saccomani (Piemonte), Sergio D'Agostini (Lombardia), Carmelo Torre (Puglia). |
| Stefano Pareglio e G. Fini | Energia e ambiente urbano (con il contributo di: Fatima Alagna, Andrea Filpa, Luca Fondacci, Luca Imberti, Paola Ischia, Gregory Keble, Mario Schettini) |
| Attilia Peano..... | I Paesaggi, il Piano e la loro cura Natura e il paesaggio: tutele dello Stato e piani delle Regioni |
| Pierluigi Properzi | I nuovi modi di governare le città |
| Raffaella Radoccia..... | I Piani dei Servizi |
| Manuela Ricci..... | Piccoli centri storici Il Welfare dei territori |
| Janin Rivolin..... | Lo Stato (e le Regioni) in Europa Bernardino Romano Il ruolo delle Reti ecologiche |
| Igino Rossi | Centralità e Distribuzione |
| Francesco Sbetti e F. Palazzo..... | La nuova questione abitativa (con il contributo di Michele Zanella (Venezia), Silvia Saccomani (Piemonte), Sergio D'Agostini (Lombardia), Carmelo Torre (Puglia). |
| Michele Talia..... | Il paradosso della metropolizzazione |
| Claudia Trillo e C. Bevilacqua | Obiettivi di Servizio |
| Donatella Ventì | La partecipazione |
| Angioletta Voghera | Le politiche ambientali e i piani Piani e Quadri Regionali Progettualità locale per il Paesaggio |

Le schede del capitolo 4 sono a cura di

| | |
|--------------------------------|---|
| Giuliana Campioni..... | Scheda 12. La Valle dei Templi di Agrigento: l'identità ritrovata |
| Alessia Cerqua | Scheda 9. La riqualificazione della Via Francigena in Formello |
| Paola Cigalotto..... | Scheda 7. Ricomposizione del Paesaggio lungo il Tagliamento: il Parco Intercomunale delle Colline Carniche |
| Giuseppe Cinà | Scheda 2. Varese Ligure. Ecologia e Paesaggio |
| Renata De Vecchi Pellati | Scheda 1. Il Piano di Valorizzazione della Baraggia Vercellese (per gli aspetti geologici) |
| Cinzia Di Paola | Scheda 13. Una Timpa tra l'Etna e il Mare. Lo Studio Paesaggistico comunale di Aci Catena |
| Alessandro Franceschini..... | Scheda 6. Percorsi tra Natura e Storia nella Val di Non |
| Maria Alberta Manzoni | Scheda 7. Ricomposizione del Paesaggio lungo il Tagliamento: il Parco Intercomunale delle Colline Carniche |
| Marco Molica | Scheda 11. Paespiaggia |
| Paola Panuccio | Scheda 11. Paespiaggia |
| Riccardo Picciafuoco | Scheda 10. Progetto Cor.a.l.e. Corridoio Ambientale lungo Esino |
| Ignazia Pinzello | Scheda 12. La Valle dei Templi di Agrigento. Lettura critica |
| Veronica Platinetti..... | Scheda 1. Il Piano di Valorizzazione della Baraggia Vercellese |
| Piero Ranzani..... | Scheda 3. Valorizzazione del Patrimonio storico Alpino. Il Caso di Chiavenna |
| Lorenzo Ranzato | Scheda 5. Il Passante Verde di Mestre |
| Giuseppina Romeo | Scheda 11. Paespiaggia |
| Giovanni Sala..... | Scheda 4. Parco Scientifico Tecnologico Kilometro Rosso. Il verde Protagonista |
| Filippo Schilleci | Scheda 12. La Valle dei Templi di Agrigento. Lettura critica |
| Bruno Zanon..... | Scheda 6. Percorsi tra Natura e Storia nella Val di Non |
| Marco Zaoli..... | Scheda 8. Una nuova Città per le Colonie di Bellaria Igea Marina |

Gli spazi riservati INUEdizioni sono stati curati da Monica Belli

Indice tabelle, figure e grafici

Capitolo 1

- Tab. 1.1 - Obiettivo1: attuazione finanziaria per asse al 31/12/2009
- Tab. 1.2 - Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013
- Tab. 1.3 - Numero, superficie e incidenza territoriale delle Aree Protette (AP) 2008-2009 Italia/Europa ed incidenza territoriale dei Parchi Nazionali e Regionali 39 Paesi
- Tab. 1.4 - Aree Protette e Rete Natura 2000 Italia/Europa 27 Paesi 2008
- Tab. 1.5 - Crescita Parchi Nazionali e Parchi Regionali 2000 - 2009 Italia/Europa 39 Paesi
- Tab. 1.6 - Tabella 4 - Numero, superficie e incidenza territoriale dei Parchi Nazionali e Sub-nazionali Italia/Europa 39 Paesi
- Tab. 1.7 - Stato degli strumenti di pianificazione e gestione dei Parchi Nazionali in Italia
- Tab. 1.8 - Diffusione delle rinnovabili in Europa (al 2008)
- Tab. 1.9 - Diffusione delle rinnovabili per tipologia nelle Regioni (Fonte: GSE, Comuni Rinnovabili, 2009)
- Tab. 10 - Diffusione delle rinnovabili alla scala locale
- Tab. 1.11 - Piani per l'energia e per la gestione dei rifiuti nelle Regioni

Fig. 1.1 - Aree protette in Italia

Fig. 1.2 - Dotazione infrastrutturale delle province italiane

Graf. 1.1 - APQ – Destinazione delle risorse per settore 2000-2006

Graf. 1.2 - Quadro delle risorse programmate relative alla dimensione territoriale della politica regionale

Graf. 1.3 - Priorità 8: allocazione risorse

Graf. 1.4 - Stato della pianificazione dei Parchi naturali di livello sub-nazionale in Italia

Capitolo 2

- Tab. 2.1 - Procedura di verifica per la formalizzazione dei piani
- Tab. 2.1a - Procedure di cooperazione ordinarie inter/istituzionale e inter/attoriale di area vasta
- Tab. 2.1b - Procedure di cooperazione ordinarie inter/istituzionale e inter/attoriale comunali e intercomunali
- Tab. 2.2 - Procedure di approvazione nella legislazione regionale di riferimento dei piani comunali
- Tab. 2.3 - Stato di attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionale
- Tab. 2.4 - Stato di attuazione della pianificazione provinciale

Fig. 2.1 - Modelli di interazione espressi nelle leggi regionali

Fig. 2.2 - Livelli di integrazione tra pianificazione territoriale e pianificazione paesaggistica regionale

Fig. 2.3 - Stato di attuazione della pianificazione territoriale regionale

Fig. 2.4 - Stato di attuazione della pianificazione paesaggistica regionale

Fig. 2.5 - Stato di attuazione della prima stagione di pianificazione

Fig. 2.6 - Province che sono passate alla seconda stagione di pianificazione

Fig. 2.7 - Stato attuale della pianificazione provinciale

Capitolo 3

- Tab. 3.1 - Dinamica della popolazione residente in Italia 2001-2009
- Tab. 3.2 - Dinamiche demografiche nei maggiori Comuni italiani
- Tab. 3.3 - Comuni "storici" (con almeno 20 edifici ad uso abitativo realizzati prima del 1919)
- Tab. 3.4 - Legislazione e bandi sui centri storici
- Tab. 3.5 - Piani approvati dal 2000 al 2010 per Regione
- Tab. 3.6 - Classe di dotazione di Piani per numero di Comuni
- Tab. 3.7 - Classe di dotazione di Piani per superficie territoriale
- Tab. 3.8 - Classe di dotazione di Piani per numero di abitanti
- Tab. 3.9 - Classi di datazione dei piani vigenti, per classe territoriale, numero comuni, popolazione al 31.12.2009 e superficie territoriale

Fig. 3.1 - Densità abitativa al 2009 per quintili

Fig. 3.2 - Ripartizione dimensionale dei comuni su base dei residenti 2009

Fig. 3.3 - Variazione demografica 1991-2009 rispetto alla media regionale

Fig. 3.4 - Combinazione di popolazione assoluta (3 classi) e variazione demografica 1991-2009 rispetto alla media regionale

Fig. 3.5 - Geografie dell'urbanizzazione in Italia

Fig. 3.6 - La distribuzione delle Unioni di Comuni in Italia

- Fig. 3.7 - La dinamica demografica dei Piccoli Comuni italiani, 1991-2009
 Fig. 3.8 - Tasso di invecchiamento della popolazione
 Fig. 3.9 - I piani comunali vigenti approvati dopo il 2000
 Fig. 3.10 - I piani comunali per data di approvazione al 2010
 Fig. 3.11 - I comuni nella classificazione demografica, 2009
 Fig. 3.12 - Compresenza pianificazione regionale, pianificazione provinciale vigente e piani comunali post 2000
 Fig. 3.13 - Compresenza pianificazione provinciale vigente e piani comunali post 2000
 Fig. 3.14 - Compresenza pianificazione regionale e pianificazione provinciale vigente
 Fig. 3.15 - Nord Ovest - Piani comunali - data di approvazione
 Fig. 3.15a - Nord Ovest - Geografie dell'urbanizzazione
 Fig. 3.16 - Nord Est - Piani comunali - data di approvazione
 Fig. 3.16a - Nord Est - Geografie dell'urbanizzazione
 Fig. 3.17 - Centro - Piani comunali - data di approvazione
 Fig. 3.17a - Centro - Piani comunali Geografie dell'urbanizzazione
 Fig. 3.18 - Sud - Piani comunali - data di approvazione
 Fig. 3.18a - Sud - Piani comunali Geografie dell'urbanizzazione
 Fig. 3.19 - Isole - Piani comunali - data di approvazione
 Fig. 3.19a - Isole - Piani comunali Geografie dell'urbanizzazione

- Graf. 3.1 - Incidenza dei territori urbanizzati rispetto alla superficie "disponibile" e prodotto interno lordo nelle regioni italiane 2000
 Graf. 3.2 - Incidenza delle aree urbanizzate e loro dinamica nelle regioni italiane 1990-2000

Capitolo 4

- Tab. 4.1 - Pratiche di paesaggio: progetti e attuazione

- Fig. 4.1 - Distribuzione sul territorio nazionale delle "pratiche di paesaggio"
 Fig. 4.2 - Particolari geografici delle reti ecologiche dell'Umbria
 Fig. 4.3 - Geografia nazionale degli spazi aggregati di aree protette e siti Natura 2000
 Fig. 4.4 - Distribuzione e consistenza nazionale delle aree a bassa intensità di uso insediativo dei suoli

- Graf. 4.1 - Istogramma comparativo dei valori assunti nelle regioni italiane dall'indice di riduzione della frammentazione delle aree non insediate e delle aree forestali forestali

Capitolo 5

- Tab. 5.1 - Numero Studi di Fattibilità e Progetti di Territorio, nelle Piattaforme Territoriali Strategiche, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
 Tab. 5.2 - Esercizi commerciali in sede fissa per classi di superficie di vendita
 Tab. 5.3 - Programmazione socio-assistenziale, provvedimenti adottati dalle Regioni/Piani e Linee guida
 Tab. 5.4 - Sintesi degli Obiettivi di Servizio, indicatori, valori base e target
 Tab. 5.5 - Obiettivi di Servizio: risorse premiali potenziali al 2013 per indicatore e Amministrazione
 Tab. 5.6 - Obiettivi di Servizio: calcolo delle risorse premiali per la scadenza intermedia
 Tab. 5.7 - Risorse programmate dalle regioni per il perseguimento dei target
 Tab. 5.8 - Tabella dei riferimenti

- Fig. 5.1 - Piattaforme Territoriali Strategiche e Territori Snodo secondo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
 Fig. 5.2 - Piani regionali in ambito sociale e sanitario

Capitolo 6

- Tab. 6.1 - Programmi, progetti, interventi di rilevanza urbana completati o in itinere
 Tab. 6.2 - Verso scelte condivise: casi di informazione del pubblico, domanda di coinvolgimento, progettazione partecipata
 Tab. 6.3 - Gli interventi e i progetti che indirizzano le scelte
 Tab. 6.4 - Incidenza del costo mensile medio dell'affitto sul reddito delle famiglie nelle città metropolitane (% , 2009)
 Tab. 6.5 - Le fasi del Piano Casa e i relativi provvedimenti legislativi
 Tab. 6.6 - Fondi statali disponibili per il piano di edilizia abitativa
 Tab. 6.7 - Le politiche abitative
 Tab. 6.8 - Quadro sinottico del Ppp negoziale nelle leggi regionali di governo del territorio

Tab. 6.9 - Intesa istituzionale

Tab. 6.10 - Aree cedute a standard per provincia

Fig. 6.1 - Il partenariato di tipo istituzionalizzato: riqualificazione di specifici comparti già urbanizzati

Fig. 6.2 - Il partenariato di tipo istituzionalizzato: gestione di attività connesse alla trasformazione del territorio

Graf. 6.1 - Spesa pubblica per la casa su totale prestazioni di protezione sociale (%), 2007

Graf. 6.2 - Spesa pubblica per la casa su totale prestazioni di protezione sociale (in rapporto al PIL), 2007

Graf. 6.3 - Incidenza della spesa per la casa sui Bilanci di previsione 2008 delle Regioni (%)

Graf. 6.4 - Andamento dei mutui ipotecari per ripartizione geografica (2009-2006)

Graf. 6.5 - Andamento degli investimenti in abitazioni 2009-2000

Graf. 6.6 - Andamento dei permessi di costruire per fabbricati residenziali nuovi 2007-2000

Graf. 6.7 - Andamento dei provvedimenti di sfratto emessi (2009-2000)

Graf. 6.8 - Domanda potenziale delle famiglie in affitto a reddito basso e medio-basso per ripartizione geografica (2008)

Graf. 6.9 - Evoluzione dei modelli di pianificazione territoriale e urbanistica.

Graf. 6.10 - Le nuove funzioni dopo il processo di valorizzazione

Graf. 6.11 - Flusso di erogazione dei finanziamenti ai beneficiari

Graf. 6.12 - Sportelli bancari operanti sul territorio abruzzese (capillarità nella diffusione territoriale del prodotto di finanziamento)

Box e Focus

BOX

Cap. 1

Le deleghe e le strutture della pianificazione *a cura di Mauro Giudice*
Le strutture operative della pianificazione *Luisa Ballari*

Cap. 2

Le agende 21 *a cura di Emilio D'Alessio*

Cap. 3

Urbanpromo, il punto sul marketing urbano e territoriale ... *a cura di Stefano Stanghellini*

Cap. 4

Il Paesaggio vs Infrastrutture *a cura di Massimo Angrilli*

Cap. 5

Le grandi opere tra rifiuto, mediazione e consenso..... *a cura di Mario Virano*

Cap. 6

Urban Center *a cura di Bruno Monardo*

FOCUS

Parte II

Consumo di Suolo..... *a cura di Andrea Arcidiacono*

Cosa succede al territorio dell'agricoltura..... *a cura di Maurizio Di Mario*

Scenari e cambiamenti negli usi del suolo *a cura di Giovanni Cafiero,*
..... *con Massimo Paolanti, Matteo Ansanelli*

Parte III

Valutazione e Quadri Conoscitivi..... *a cura di Donato Di Ludovico*

Leggi Urbanistiche Regionali, Sit e portali cartografici *Stefano Magaudda*

Valutazione Ambientale Strategica *a cura di Alessandra Fidanza*