

Buone pratiche di progettazione urbana in Europa

EDOS

DOSSIER

Dicembre 2015



CSA
PPC

CENTRO STUDI
ARCHITETTI
PIANIFICATORI
PAESAGGISTI
E CONSERVATORI

Buone pratiche di progettazione urbana in Europa



DOSSIER

aggiornato a Dicembre 2015

A cura di:
Massimo Gallione
Ferruccio Favaron

Gruppo di ricerca:
Elisabetta Fiale
Anna Sirica
Corine Veysseier

CONSIGLIO NAZIONALE degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

Leopoldo Freyrie
Presidente

Salvatore La Mendola
Vicepresidente e Presidente Dipartimento Lavori Pubblici

Franco Frison
Segretario e Presidente Dipartimento Accesso alla professione

Pasquale Felicetti
Tesoriere e Presidente Dipartimento Interni

Giorgio Cacciaguerra
Presidente Dipartimento Università Formazione e Tirocinio

Pasquale Caprio
Presidente Dipartimento Lavoro, compensi e competenze professionali

Matteo Capuani
Presidente Dipartimento Progetto e Innovazione

Simone Cola
Presidente Dipartimento Cultura, Promozione e Comunicazione

Ferruccio Favaron
Presidente Dipartimento Politiche Urbane e Territoriali

Raffaello Frasca
Presidente Dipartimento Deontologia Professionale e Presidente dell'Ufficio di Coordinamento

Massimo Gallione
Presidente Dipartimento Ordinamento Professionale

Alessandro Marata
Presidente Dipartimento Ambiente e Sostenibilità

Paolo Pisciotta
Presidente del costituendo Centro Studi

Domenico Podestà
Presidente Dipartimento Europa ed Esteri

Lisa Borinato
Presidente Dipartimento Professione iunior

Indice

6	Rigenerare le città di Leopoldo Freyrie Per una nuova urbanistica di Massimo Gallione
8	Bonifica delle aree dismesse di Ferruccio Favaron Riuso edilizio e rigenerazione urbana. Profili giuridici di Pierluigi Mantini
03	
04	DOSSIER DI BUONE PRATICHE IN EUROPA
05	I. Buone pratiche di progettazione urbana in Europa
06	I.1 Il progetto urbano in Europa
07	I.2 Le iniziative della Comunità Europea
08	II. Frammentazione urbana e buone pratiche per il contenimento dell'uso del suolo
09	II.1 Il fenomeno dell'Urban Sprawl
10	II.2 Le iniziative dell'Unione Europea
11	II.3 Esempi di buone pratiche europee nel buon governo del territorio
12	II.3.1 Germania
13	II.3.2 Gran Bretagna
14	II.3.3 Francia
15	Caso studio I: la Grand Lyon
16	III. Rigenerare della città compatta: la sfida della ridensificazione del tessuto e del riuso dei manufatti dismessi
17	Caso studio II: Göteborg e la rigenerazione della Norra Älvstranden
18	Caso studio III: l'Île de Nantes
19	Caso studio IV: <i>HafenCity</i> e la Amburgo sostenibile
20	Caso studio V: il Piano strutturale di Anversa
21	Focus I. Operazioni di marketing urbano: una nuova immagine della città
22	1. Göteborg e le strategie di marketing urbano
	2. Il marketing urbano della Grand Lyon: il programma <i>Millenaire 3</i>
	3. Le strategie di marketing urbano per l'Île de Nantes
	4. Amburgo città verde
23	Focus II. Bonifica dei suoli
	1. Definizione di Brownfields
24	2. Dati sui siti contaminati in Italia
	3. Quadro legislativo di riferimento europeo
	4. La normativa italiana sulle bonifiche
25	5. Strumenti per il recupero dei brownfields
	Conclusioni
26	Glossario: Alcune parole per lo sviluppo sostenibile di Alessandro Marata Fonti bibliografiche e webgrafiche Elenco immagini

riuso

[riu-fo] n.m. pl. -i 1. nuova utilizzazione 2. in urbanistica, recupero di un'area o di un edificio abbandonato
etimologia comp. di ri- e uso.

© Grande Dizionario di Italiano Garzanti

[ri-ù-so] s.m. 1. uso ulteriore di qualcosa: *il r. di un abito smesso* 2. recupero di strutture edilizie o aree degradate in impieghi di carattere sociale, per mezzo interventi opportuni: *il r. dell'ex caserma come ospedale*

© Grande Dizionario Hoepli Italiano 2011

Rigenerare le città

di Leopoldo Freyrie

Ci sono momenti nella storia in cui cambiano i paradigmi e cadono le certezze su cui per decenni si erano basati i comportamenti sociali e politici: questo è uno di quei momenti, di quei 'punti di catastrofe' in cui la storia, almeno la nostra svolta.

Oggi in Italia, proprio nel momento in cui l'irrazionalità dei media e della finanza sembra aver preso il governo della nostra vita, è importante essere capaci di scrivere un progetto per il futuro prossimo, armati assieme di pragmatismo e visione, scegliendo alcune poche priorità sulle quali investire le nostre energie e risorse.

La prima di queste priorità è, inevitabilmente, la città: in esse non solo vivono il settanta per cento degli italiani e si produce l'ottanta per cento del PIL, ma anche perché ci risiedono le università e le centrali economiche, l'associazionismo e la grande parte dei beni monumentali e culturali, l'integrazione o la disintegrazione sociale. Insomma, è l'energia potenziale dell'Italia, lì bisogna investire.

La 'Teoria delle finestre rotte' di Wilson e Kelling ci ha insegnato che la cura dell'esistente è la premessa per lo sviluppo e la convivenza positiva di una comunità. Le finestre dell'Italia sono rotte ovunque e non serviranno gli strumenti normali che il Governo sta usando per riportare la fiducia nei cittadini e negli investitori, per attivare i risparmi privati che aumentano di giorno in giorno sui conti correnti (+10% per un totale di trentadue miliardi).

Un grande progetto d'investimento d'idee e denaro sulle città è la vera risposta alla crisi che gli italiani aspettano, per aiutarli a rimettere a posto gli otto milioni di edifici che si avviano a fine vita, per risparmiare venticinque miliardi all'anno di energia sprecata, per mettere le case in sicurezza da sismi e inondazioni, per realizzare spazi pubblici che ridiano il senso delle comunità, per creare le condizioni perché fioriscano idee, innovazione e impresa.

Qualche rondò e bretella in meno, molte periferie e centri storici rigenerati in più e lo sviluppo vero, quello profondo e duraturo, riparte.

La questione urbana è quindi il principale problema di governo di questi e dei prossimi anni, a tutti i livelli di governo: in breve la grande maggioranza della vita umana si svolgerà negli agglomerati urbani e l'esaurimento delle risorse energetiche ne segna un destino inimmaginabile fino a pochi decenni fa. Così nel mondo, come in Italia, la città e l'habitat sono a rischio *default* e l'allarme è già stato suonato dalle istituzioni internazionali e dagli abitanti.

Abbiamo bisogno di elaborare nuove visioni, strategie e strumenti: dobbiamo farlo velocemente perché l'accelerazione del tempo della contemporaneità fa sì che i fenomeni e i problemi si sviluppino molto rapidamente. Come Baudelaire aveva previsto: «la forma d'una città cambia, ahimè, più in fretta del cuore di un mortale».

Un nuovo paradigma

La città, luogo complesso per eccellenza, oggi è la rappresentazione plastica della difficoltà e d'incapacità di affrontare i problemi integrando le conoscenze e gli strumenti.

L'elenco dei fattori che compongono il problema è impressionante: la pessima condizione del patrimonio edilizio costruito nel dopoguerra; gli inquinamenti di varia natura; il consumo del suolo, arrivato al livello di guardia; la sicurezza ai fenomeni naturali; la resa della vita urbana a ruote e motori; il consumo folle e il relativo costo di energia; la questione dei rifiuti e dei materiali non riciclabili, l'assenza di spazi pubblici che non siano dedicati al traffico e semplici avanzi del costruito.

Eppure rintracciare un disegno su cui costruire il progetto della città futura non è difficile. Il nuovo paradigma è:

Avviare una progressiva diminuzione del consumo del suolo e degli inquinamenti, rigenerando la città esistente anche densificandola, ma comunque rendendola sicura, meno energivora e di nuovo capace di essere il teatro del confronto sociale e dell'innovazione culturale. In breve la Rigenerazione Urbana Sostenibile.

Nonostante ciò ancora oggi al 'manovratore' nazionale e locale non è chiaro come il paradigma sia cambiato; non è chiaro che cambiato il paradigma devono mutare anche i nostri approcci, strategie, strumenti.

Ancora oggi in Italia manca una politica condivisa sul futuro delle città grandi, medie e piccole; manca un centro di decisione sulle politiche urbane, sia esso un Ministero o un'Agenzia; manca una discussione non ideologica sulle priorità degli investimenti, riequilibrandoli tra grandi infrastrutture e città; non si è davvero avviato un confronto sulle innovazioni indispensabili degli strumenti, ancora illusi che basti scrivere una norma per governare i processi urbani.

Lo stato delle cose

Il rilievo dello stato di fatto delle città italiane è indispensabile se vogliamo davvero capire cosa possiamo e dobbiamo fare.

La condizione del patrimonio edilizio italiano è grave ed ha i seguenti numeri:

- Oltre 6 milioni di edifici e 24 milioni di persone vivono in zone ad alto rischio sismico, oltre il 70% degli edifici sono stati realizzati prima delle norme antisismiche. Tra questi oltre il 50% delle scuole.
- 1,2 milioni di edifici e 5 milioni e mezzo di persone vivono in zone a grave rischio idrogeologico.
- Il 55% degli edifici italiani ha oltre 40 anni di vita, il 75% nelle città: oltre un quarto degli 11 milioni di edifici italiani sono in stato di conservazione mediocre o pessimo e si avvia rapidamente a fine vita.
- Dal 1948 al 2009 si contano 4,6 milioni di abusi edilizi, 450 mila edifici illegali e 1,7 milioni di alloggi illegali però solo 1 iter autorizzativo su 4 rispetta i tempi prescritti dalle norme e siamo il fanalino di coda dell'Unione Europea nell'attesa di un sì o di un no dell'Autorità pubblica a un progetto (la World Bank ci pone al 153° posto su 180 Stati rispetto all'efficienza dei tempi per la burocrazia in edilizia).
- Il 35% dell'energia consumata in Italia è per gli edifici, pari a 48 Mtep (milioni di tonnellate equivalenti in petrolio), un vero colabrodo energetico che ci fa "buttare" 22 miliardi ogni anno, risparmiabili dalle famiglie italiane.

La resa della politica di fronte a un problema così complicato è evidente ma cresce la consapevolezza dei cittadini riguardo al problema e con essa la richiesta di soluzioni: i fenomeni di protesta dura, il 'comitatismo', le questioni della sicurezza e dell'integrazione, gli scandali sulla commistione tra 'affari urbanistici' e amministratori corrotti fanno tutti parte di questa difficoltà.

La Rigenerazione Urbana Sostenibile

La Rigenerazione Urbana Sostenibile è la sintesi di una soluzione possibile, da declinare con un lavoro di ricerca e proposta che ci conduca a un progetto per i prossimi vent'anni: ovvero la possibilità di rimettere mano alle città esistenti, rifacendo e rigenerando le costruzioni e gli spazi pubblici, senza più consumare suolo, risparmiando energia, con strategie coraggiose su traffico e rifiuti, in un disegno a scala territoriale vasta declinato in realizzazioni puntuali: impresa difficile ma possibile che necessita un lavoro profondo di ricerca, la necessità di procedere per sperimentazioni, la possibilità di discuterne con i cittadini ascoltando, proponendo e progettando.

Ma poiché il piccolo sta nel grande e non viceversa, il Paese deve avere una visione condivisa della città del futuro, nella quale ogni attore - economico, sociale, culturale - partecipa al progetto stabilendo regole generali disegnate sui fini possibili.

Le nuove politiche urbane dovranno attuarsi con poche chiare norme e molti progetti, lontane dall'idea di una codificazione giuridica della vita urbana, capaci invece di adattarsi alla rapidità dei fenomeni salvaguardando gli elementi fondamentali di difesa e rigenerazione dell'habitat.

E se con Weber la città è mercato, il mercato è cambiato profondamente, viaggia sulla banda larga e sugli spostamenti intercontinentali: globalizza ma riattiva il micro scambio, le banche del tempo, il kilometro zero persino il baratto.

In questa rete mondiale di nodi urbani di un sistema complesso, legati dall'interazione virtuale, rinasce la necessità della piccola comunità, dell'unità di vicinato capace di integrare e mediare, della dimensione dei sensi e della misura delle gambe. Anche questa sarà rigenerazione, la capacità di coniugare il lontano e il vicino, i movimenti sociali via *Twitter* e gli orti urbani di quartiere. Il virtuale lontano e il reale vicino.

Il disegno di un progetto così complesso necessita di una grande varietà di autori e competenze e di vera capacità di sintesi. È un progetto dinamico che disegna la nuova città ma anche gli strumenti di gestione, che procede per sperimentazioni e interventi puntuali ma con un disegno complessivo sempre in mente.

È un processo di integrazione, partecipazione e coinvolgimento che modifica le leggi assieme ai progetti. Gli strumenti tecnici saranno gli standard di eco-sostenibilità, l'innovazione tecnologica, la perequazione, i canali interattivi di relazione tra amministratori e cittadini; gli strumenti politici sono la sussidiarietà, l'inclusione, la comunicazione e una visione che sostituisca l'ideologia con le idee e i regolamenti con le norme d'indirizzo.

La rigenerazione delle città è un progetto di welfare dell'abitare di profonda innovazione culturale che supera le separazioni tra architettura e urbanistica, tra quartiere e megalopoli, tra governanti e governati. I processi di riforma in corso tra consumo del suolo e legge di governo del territorio mostrano ancora i segni di una visione politica superata dalla realtà dei nuovi modi dell'abitare, del cambiamento climatico, della necessità di integrazione dei mezzi e dei fini.

Gli strumenti

Dicono gli storici che l'eccesso burocratico sia il sintomo del declino di un Paese, ci auguriamo così non sia, ma è certo che la condizione normativa in campo edilizio e urbanistico sia da tempo inaccettabile, perché:

- L'iper-legislazione non ha impedito l'abusivismo, i danni al paesaggio, l'aumento dei rischi alla sicurezza dell'habitat ed ha favorito lo *sprawl* urbano.

- La complessità normativa e l'incertezza del diritto ha contribuito in modo sostanziale a impedire il rinnovo del patrimonio edilizio nazionale ed allontanare gli investimenti, oltre a favorire fenomeni di corruzione.
- La progressiva dominanza della logica giuridica su quella tecnica ha tolto finalità e utilità alle norme vigenti.

È necessario un intervento politico radicale e urgente, che stabilisca in modo netto, sulla base di un progetto condiviso di Governo del territorio, ciò che NON si può fare e ciò che necessita di una regia e un controllo pubblico, lasciando alla responsabilità progettuale il resto.

La normativa e le regolamentazioni, a tutti i livelli di governo, sono figlie – spesso degeneri – di una visione di trasformazione del territorio e dello spazio le cui finalità sono opposte a quelle che con chiarezza sono emerse in tutta Europa, ed in Italia, negli ultimi anni.

È ormai acclarato, con o senza Direttiva Comunitaria, che l'obiettivo di ridurre il consumo del suolo è una priorità ambientale, culturale ed economica (essendo evidente che abbiamo già superato la soglia dei costi di manutenzione delle infrastrutture).

Il nuovo paradigma di governo del territorio è perciò l'equazione 'riduzione di consumo di suolo = rigenerazione urbana sostenibile', in cui le risposte ai bisogni abitativi (siano di origine demografica che tipologica) siano risolte riusando le aree urbanizzate.

Quasi tutto l'apparato legislativo e regolamentare esistente, già vecchio e inutilmente complicato di per sé, è per lo più inadatto a rispondere al nuovo paradigma perché l'uso della vecchia 'cassetta degli attrezzi' al servizio delle nuove esigenze mostra tutti suoi limiti.

Sono quindi indispensabili un urgente e radicale disboscamiento normativo e un adeguamento alle nuove finalità condivise, che riportino le città (grandi, medie e piccole) al centro delle politiche territoriali, evitando di ripetere gli errori commessi nel cosiddetto *Piano Città*.

Ma soprattutto è importante che chi governa si riappropri delle 'politiche', uscendo dall'illusione che i mezzi (normativi) possano sostituire l'assunzione di responsabilità strategica che, coinvolgendo la comunità, spinge verso i fini, anche modificando le regole.

Il consumo del suolo fa rima con il RI.U.SO.

Ridurre il consumo di suolo è una necessità impellente per motivi ambientali e per ricondurre la città a una definizione fisica riconoscibile e identitaria, ma anche perché la spesa pubblica ormai è incapace di garantire la sicurezza e la manutenzione di luoghi tanto estesi.

Il danno dello *sprawl* al paesaggio e ai territori è simmetrico ai danni interni alla città consolidata, sempre più ferita da edifici e aree abbandonate fino al disastro dei borghi storici, vuoti di persone e assediati da un'urbanizzazione brutta e incivile.

La riduzione progressiva del suolo consumato, per arrivare a zero nei prossimi trenta anni, deve perciò obbligatoriamente e contemporaneamente incentivare il riuso delle aree urbanizzate, trasformando, densificando (dove necessario), demolendo e ricostruendo, investendo sugli spazi pubblici.

Intervenire sul costruito, invece che su terreni liberi, ha maggiori costi economici e minori costi sociali: poiché i secondi non sono contabilizzabili, è indispensabile che la mano pubblica assuma una regia chiara del riuso urbano, favorendone lo sviluppo e creando le condizioni per gli investimenti privati.

Per fare ciò serve un Programma Nazionale di Rigenerazione Urbana Sostenibile che, partendo da un nuovo impianto normativo che leghi strettamente la riduzione del consumo del suolo al riuso delle città, delinea una strategia da declinare e adattare nelle cento città italiane.

Rigenerare gli edifici per ripensare la città

La condizione del patrimonio edilizio italiano è pessima, così come abbiamo certificato con i Rapporti *RI.U.SO.* 2012 e 2014: edifici a fine vita, milioni di abitanti che vivono quotidianamente il rischio sismico in case insicure, mezzo milione di abusi edilizi, periferie dall'habitat inaccettabile.

Quel patrimonio edilizio, di cui è proprietario l'ottanta per cento degli italiani, è la vera garanzia del debito pubblico e, costituendo metà del risparmio privato nazionale, ci ha evitato il fallimento.

Promuoverne la rigenerazione dovrebbe essere un cardine della strategia economica nazionale, garantendo la sicurezza e la salute degli italiani, ridisegnando le periferie urbane creando condizioni indispensabili d'inclusione sociale, intervenendo sugli spazi pubblici espropriandoli dalle auto per ridarli ai cittadini, facendo delle scuole i centri di incontro delle comunità.

È nota dagli studi sociologici degli anni Settanta - ma gli architetti lo sanno dal Rinascimento - la stretta connessione che esiste tra la città bella e la pace sociale, tra la qualità dell'habitat e lo sviluppo di un Paese. L'Italia, la cui colonna vertebrale è fatta d'insediamenti urbani millenari, ha dimenticato la lezione da almeno trent'anni. È ora di cambiare.

Il risparmio energetico non è un lusso bensì un affare

L'enorme consumo di energia del patrimonio edilizio (quarantacinque miliardi di euro all'anno solo per gli edifici residenziali) è la vera tassa immobiliare che tutti noi paghiamo, risultato del costo dell'energia di un Paese senza petrolio né nucleare. Se potessimo quest'anno rigenerare tutti gli edifici residenziali potremmo risparmiare venticinque miliardi l'anno, per l'eternità, con una conseguente riduzione di emissioni di CO₂ a tutto vantaggio della nostra salute (e del sistema sanitario nazionale).

Rigenerare gli edifici da un punto di vista energetico non è un obbligo comunitario, né una fisionomia ambientalista: è una politica economica intelligente, che aumenta il PIL e diminuisce i costi, senza bisogno di grandi investimenti pubblici.

Infatti è nel risparmio medesimo che si ricava la maggior parte del valore economico che serve a 'passivare' gli edifici e con pochi intelligenti accorgimenti, combinando incentivi e regole, decollerebbe in fretta un processo di ristrutturazione profonda delle case degli italiani che porterebbe al suddetto risparmio, migliorando sensibilmente il comfort abitativo, cambiando l'aspetto - spesso pessimo - di quel settanta per cento di edificazione che tra il 1945 e il 1980 ha caratterizzato l'espansione urbana.

Con progetti di manutenzione, ristrutturazione, sostituzione edilizia possiamo ridare dignità alle città italiane, accettando la sfida alla bellezza dei nostri centri storici.

Per una nuova urbanistica

di Massimo Gallione

Questo volume cerca di presentare alcuni elementi essenziali di un'urbanistica virtuosa in Europa e come, in questi casi, l'attenzione alle problematiche delle città sia stata superata con il 'progetto', non solo di tipo architettonico, ma anche di tipo urbano, economico, fiscale e sociale. Si cerca quindi di riflettere e proporre azioni e riforme essenziali per una ripresa equilibrata dell'edilizia e per un'urbanistica che sta cambiando positivamente ovunque nel nostro continente; infatti, dovendo rispondere all'imperativo di consumare sempre meno suolo, diventa improrogabile una politica di *RI.U.SO.* delle parti costruite delle nostre città.

Ma che cos'è *RI.U.SO.*? È un diffuso programma di ristrutturazione e ridisegno delle periferie delle nostre città, intendendo il termine ampio di periferie come quella parte delle città che va dal limitare dei centri storici al punto estremo del territorio urbano costruito.

RI.U.SO. è sostituzione edilizia, è ristrutturazione urbanistica e edilizia, avviati con fondi pubblici, ma fundamentalmente finanziato con fondi privati.

La crisi normativa

Nel nostro paese è del 1942 l'ultima Legge generale sull'urbanistica; se nel dopoguerra la 1150 è stata sufficiente a garantire un certo equilibrio nella ricostruzione, essa ha cominciato a far sentire delle sostanziali carenze già dagli anni sessanta quando la forte espansione edilizia ha segnato troppo spesso negativamente parti del territorio creando orribili periferie e relegando la buona architettura ed un sano progetto urbano a fatti assolutamente occasionali.

Se è vero che nel corso di quei decenni vi sono state alcune buone leggi di settore, è altrettanto vero che queste non sono state in grado (e certo non potevano esserlo) di garantire un diffuso ed equilibrato sviluppo urbano.

L'ultimo colpo ad una buona urbanistica lo ha dato la riforma costituzionale del 2001: ventuno leggi regionali diverse (alcune buone, altre meno), ma tutte mancanti di un riferimento ad una disposizione generale e comune sulla materia del governo del territorio ad oggi ancora assente.

Il caos istituzionale derivante dalla riforma del 2001 non è stato superato neppure dalla Corte Costituzionale, che se a fatica ha comunque saputo dare alcune direttive chiarificatrici in merito, certo non poteva sostituirsi al legislatore statale o regionale; lo scontro, tra Stato e Regioni, è sostanziale su chi deve fare e su che cosa si deve fare.

Un caotico federalismo urbanistico e una nozione di governo del territorio generica e pericolosa hanno generato una elefantia proliferazione di poteri decisori che se da un lato non hanno saputo limitare l'abusivismo edilizio, hanno peraltro in gran parte sostanzialmente continuato a legittimare l'edificazione di periferie disordinate, prive di un proprio valore urbano, ma quasi sempre rispondenti alla soddisfazione delle rendite fondiarie.

A tutto questo rispondeva quasi logicamente una burocrazia troppo spesso inefficiente, farraginoso e autoreferenziale, una politica quantomeno disattenta, le cattive politiche che hanno portato ad un depotenziamento della classe professionale, l'allontanamento del merito come criterio principe nella prassi amministrativa.

A questo quadro si è sovrapposta dal 2008 una forte crisi economica particolarmente in tutto il settore edilizio; la mancanza di alcuni sensati provvedimenti *ad hoc*, unitamente al quadro di cui sopra, sono alla base di una mancata ripresa, cosa che peraltro è avvenuta spesso in modo convincente in altri paesi europei.

La crisi economica ha svelato un altro aspetto inquietante: l'abbandono di molti fabbricati in-

dustriali dispersi in gran parte in modo insensato sul territorio. Questi, unitamente a rilevanti immobili pubblici in totale disuso, aggiungono certamente un problema, ma altrettanto possono essere una risorsa.

Questa però non è una crisi insuperabile, ma occorre analizzare altri elementi fondamentali per comprendere come muoversi.

Quindi perché innanzitutto non torniamo a definire con chiarezza la disciplina urbanistica con il suo vero nome: 'urbanistica'. Perché continuare a chiamarla 'governo del territorio', confondendo immotivatamente le norme e tutti gli attori delle stesse?

La crisi edilizia

Il problema edilizio oggi in Italia non è certo quello numerico: infatti, vi è abbondanza di abitazioni, se è vero che vi sono circa due vani residenziali per abitante. Il problema è che gran parte di queste abitazioni sono inadeguate dal punto di vista sismico, idrogeologico, energetico, manutentivo e sociale.

Nel solo settore dell'edilizia residenziale, al 2011, in Italia vengono censite oltre 29 miliardi di abitazioni (ISTAT); inoltre, al 1945 venivano censite 8,5 miliardi di abitazioni, oggi da considerare in gran parte centri storici o comunque parti consolidate delle città storiche.

Dal 1991, data di introduzione della legislazione in materia di sicurezza sismica e delle prime significative applicazioni di procedure sul contenimento dei consumi energetici, sono state realizzate 4 miliardi di abitazioni.

Quindi, almeno 25,0 miliardi (oltre l'86%) di abitazioni sono da considerarsi 'fragili' e consumano troppa energia.

A questi dati occorrerebbe aggiungere lo stato di cattiva manutenzione generale di gran parte di questi edifici, com'è bene evidenziato dal CRESME quando afferma che, seppur basso in assoluto, oggi oltre il 70% della richiesta del mercato edilizio è dedicata alla ristrutturazione.¹

L'attuale crisi edilizia è l'apice di una congiuntura negativa nelle città dovuta a decenni di insufficiente capacità di gestire il territorio e di colpevoli politiche burocratiche che hanno lasciato spazio all'abbandono dei centri storici a favore di grandi centri commerciali, che hanno ampliato a dismisura le urbanizzazioni occupando estese aree agricole e moltiplicando quindi i problemi del trasporto, investendo in modo evidentemente squilibrato esclusivamente su grandi infrastrutture extraurbane senza intervenire assolutamente su quella che è la vera grande infrastruttura da ristrutturare: le città!

La situazione economica

La crisi dell'edilizia è una parte molto rilevante di quella economica del nostro paese e per comprendere se possiamo intervenire in questo settore occorre considerare alcuni dati.

Il primo fattore dipende molto dalla fortissima contrazione degli investimenti pubblici che se si sono più che dimezzati, dagli anni '90, per il settore delle grandi infrastrutture, sono addirittura calati dell'80% nello stesso periodo per la restante parte.

Il secondo fattore sono le tasse, che in questo settore si sono alzate molto più che in altri.

Il terzo fattore riguarda i lunghissimi tempi burocratici e all'incertezza amministrativa, aspetti

¹ XXII rapporto congiunturale previsionale CRESME sul mercato delle costruzioni

che entrambi certamente scoraggiano gli investimenti privati.

I primi due fattori sono in modo diretto legati al tema del debito pubblico che in Italia si attesta ad oltre 2.200 miliardi di euro.

Ma a fronte di questo occorre valutare che il patrimonio immobiliare dei privati ammonta a 3.000 miliardi di euro; inoltre il risparmio dei privati ammonta ad altri 3.000 miliardi di euro, di cui il 50% in fondi gestiti (fondi comuni, assicurazioni, ecc.) ed un altro 50% in fondi non gestiti (conti correnti, titoli di stato, ecc.).

Oltre al resto vi sono altri fondi, tra i quali: stimati almeno 400 miliardi di euro nei cosiddetti fondi esportati 'illegalmente' e 200 miliardi di euro di fondi presso la Cassa Depositi e Prestiti derivanti dal risparmio postale.

Quindi, a fronte di 2.200 miliardi di debito pubblico, l'Italia possiede uno dei risparmi privati maggiori al mondo, ammontante a circa 9.400 miliardi di euro (stime 2015 Banca d'Italia).

Solo i depositi bancari, nonostante la crisi, sono aumentati dal 2013 al 2014 da 850 a 1.250 miliardi (+ 400 miliardi = +45%).

Quindi, potenzialmente, nel nostro Paese vi sono ampiamente le risorse private per attivare diffusi programmi di *RI.U.SO.*!

Tuttavia, occorre che in Italia si superi la politica di solo rigore finanziario teso sostanzialmente oggi a generare fasi puramente recessive.

Un aspetto positivo generale del disegno di legge in atto è che *RI.U.SO.* e *Limitazione del Consumo del Suolo* riportano in primo piano la rendita sugli immobili edificati e di conseguenza limitano la rendita fondiaria di suoli vergini potenzialmente edificabili.

Tale inversione di tendenza riporterebbe valore al mercato del costruito e quindi rivaluterebbe il valore degli immobili esistenti attivando una spirale virtuosa di possibili investimenti.

Questa può essere una vera rivoluzione urbanistica e ne va colta la sua più ampia portata; anche se naturalmente questo porta ad opposizioni e forti contrasti tra interessi divergenti.

La tensione abitativa esistente oggi è ampiamente assorbibile da progetti di *RI.U.SO.*, pertanto un ulteriore consumo di suolo, non legato a *RI.U.SO.*, spesso coincide a speculazioni non più di carattere prevalentemente edilizio, ma di carattere sostanzialmente finanziario.

Costruire a basso costo condomini su terreni vergini rigenera di continuo il sistema creditizio di alcuni grandi soggetti che non ricavano i propri guadagni dalla vendita di alloggi, ma che invece ricavano vantaggi dalla vendita o rifinanziamento di debiti alle banche in una sorta di ripetizione del sistema dei titoli tossici che hanno già avvelenato l'economia del pianeta nell'ultimo decennio (vedi crisi del 2008).

Comprare terreni vergini a basso costo, aspettare che vengano resi edificabili, costruire con bassissima qualità, farsi finanziare dal sistema creditizio - in quanto il fallimento di certi soggetti porta anche al fallimento di parte dello stesso sistema creditizio - vendere debiti e acquistare debiti, questo perverso sistema è ancora in atto.

Ancora oggi parte del sistema finanziario in edilizia non guadagna vendendo alloggi, bensì debiti o discutibili crediti.

RI.U.SO. e *Limitazione del Consumo del Suolo* tendono a interrompere questa spirale negativa, ma aspettarsi che questo avvenga in modo indolore è illusorio.

È per questo che, per quanto deboli e in molti passi incerti, i disegni di legge in atto attivano un primo approccio positivo e per certi versi coraggioso al mercato dell'edilizia.

Infatti, uno dei passi prioritari per riportare salute e vigore al mercato edilizio è proprio quello di riportare l'interesse degli investitori alla rendita immobiliare sul costruito, piuttosto che prolungare l'agonia di un sistema basato ancora in gran parte sulla rendita fondiaria.

Riforma urbanistica

Abbiamo sin qui già riassunto alcuni degli elementi politici ed economici di grande interesse per una riforma urbanistica.

In attesa che vengano apportate le auspiccate modifiche costituzionali all'art. 117, occorre sottolineare che, comunque, nei prossimi anni quello che occorre è fondamentalmente introdurre rapidamente riforme efficaci nelle seguenti materie:

- limitazione del consumo del suolo;
- diffusi programmi di *RI.U.SO.*;
- semplificazione amministrativa in ambito urbanistico;
- semplificazione amministrativa in ambito edilizio;
- tutela e valorizzazione dell'ambiente, dei paesaggi naturali e dei terreni agricoli;
- tutela e rivitalizzazione dei Centri storici;
- defiscalizzazioni ed incentivi in materia urbanistica ed edilizia.

Certo se è molto importante la modifica costituzionale all'art. 117 che, abolendo la materia del governo del territorio come materia concorrente, di fatto ridurrebbe il conflitto istituzionale tra Stato e Regioni, altrettanto è importante sottolineare come l'Ente locale, quale il Comune, sia ancora assente da questo tavolo: e questo non può essere!

A questo punto occorre riconsiderare la scala delle responsabilità territoriali:

- lo Stato ha il compito di attivare una disposizione generale e comune in materia urbanistica nonché nelle materie sopradescritte;
- le Regioni dovrebbero legiferare in materia urbanistica secondo la disposizione definita a monte dallo Stato, predisporre piani di sviluppo regionale di massima e i piani paesaggistici e vigilare sull'applicazione omogenea delle stesse L.R. a livello comunale;
- all'ambito locale, quale può essere il Comune o l'associazione di Comuni, spetta il piano urbanistico generale di livello esecutivo e la prevalente responsabilità di rispetto dell'interesse pubblico nei progetti di *RI.U.SO.*

Essendo la materia della limitazione del consumo del suolo un forte freno al diritto di costruire, diventa quindi essenziale che il mercato edilizio si sposti all'interno dell'edificato e, come dimostra l'esperienza europea, è l'Ente locale il soggetto pubblico più adatto a sovrintendere i relativi piani di *RI.U.SO.*

Il sistema francese, inoltre, ha proposto da anni l'*ANRU*, un'agenzia nazionale di riqualificazione urbana che, senza sostituirsi all'Ente locale, ha il compito di sovrintendere, collaborare e cofinanziare, almeno per la parte pubblica, i progetti di *RI.U.SO.*

Di conseguenza, il sistema pianificatorio, basato sulla zonizzazione e sulla variante di Piano proposta dal Comune ed approvata da un livello superiore quale può essere la Regione, diventano strumenti obsoleti. Solo nel caso il Comune proponga modifiche sostanziali a livello dei consumi del suolo nelle misure preventivate dal piano regionale, le varianti devono essere approvate dall'istituto superiore.

Per semplificare e sostituire l'attuale sistema di *multi-zoning* si dovrebbe passare a un sistema pianificatorio urbano basato solo su tre livelli: le aree da tutelare quali i centri storici e simili, il resto della città e quindi le tutte aree da assoggettare a *RI.U.SO.*, le aree agricole, naturali e i sistemi ricettivi agroturistici con normativa a sé stante. In questa prospettiva le varie funzioni, salvo casi assolutamente particolari, sono diffuse sul territorio.

In tal caso i piccoli interventi commerciali, artigianali e industriali non inquinati tornano a far parte non di zone specifiche, ma del tessuto ordinario della città.

Infine, un'opportuna differenziazione sarebbe quella di distinguere all'interno delle zone di *RI.U.SO.* le aree edificate cosiddette normali da quelle di recupero delle zone industriali o commerciali dismesse e immobili pubblici in disuso, piuttosto che le aree agricole o verdi intercluse nel sistema urbano.

L'obsolescenza e la rigidità dello *zoning* vengono allora sostituite dall'attualità della *mixité* (vedi Treccani):

In urbanistica, la *mixité* è un concetto legato al tema della città contemporanea, che rimanda a una strategia progettuale tipica della fase di passaggio da un modello industriale a uno basato sul terziario e sull'informazione. Tradizionalmente la crescita urbana periferica è sempre stata regolata secondo un principio di sviluppo basato sul concetto di zonizzazione (dall'inglese *zoning*), vale a dire della segregazione di funzioni diverse in aree urbane diverse; oggi è invece il concetto di rete a creare legami nuovi e trasversali nella crescita spazio-temporale della città. Interrelando aspetti funzionali, sociali e morfologici secondo il principio della *mixité*, le attività vengono integrate, quindi, in maniera da convivere simultaneamente all'interno di una logica progettuale plurifunzionale in cui la relazione tra vita pubblica, sociale e lavorativa e quella privata acquistano nuove conformazioni, indipendenti dal luogo e legate piuttosto ai nuovi modi di usare lo spazio alla scala urbana o architettonica. Il progetto si organizza allora in un insieme di attività produttive, residenziali, commerciali, infrastrutturali e per il tempo libero in una mescolanza caratterizzata, di volta in volta, rispetto alla forza trainante di ciascun ambito.

Una prima conseguenza è che il concetto di standard deve essere adeguato alle reali necessità del progetto e non più solo a una mera funzione matematica uguale sempre e comunque per tutti i casi.

Gli standard urbanistici rappresentano i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e quelli pubblici riservati alle attività collettive, all'edilizia scolastica, a verde pubblico e a parcheggi; il concetto di standard è stato introdotto dal decreto interministeriale 2 aprile 1968 n. 1444.

Vale quindi il concetto che i nuovi standard urbanistici siano da applicare alla realtà odierna e non più alle necessità degli anni Sessanta.

Sono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione in materia di urbanistica ed edilizia:

- il non consumo di suolo ogni qualvolta sia possibile il riuso di suoli ivi incluso la demolizione e la ricostruzioni di edifici;
- l'implementazione di quota dello standard del verde anche su superfici edificate;
- l'autosufficienza energetica.

Gli atti amministrativi, ivi inclusi quelli di alta amministrazione, che derogano da tale principi, devono essere basati su pareri tecnici di organi indipendenti e competenti e devono essere sottoposti prima della loro emanazione a controlli di legittimità interna per gli atti di ordinaria amministrazione ed a quelli della Corte dei Conti competente territorialmente per quelli di alta amministrazione.

A questi fini, il diniego a realizzare interventi aventi scopo l'applicazione dei precedenti principi corrisponde a deroga e si applicano le disposizioni del precedente paragrafo e, in caso di soccombenza definitiva in giudizio, la stessa è considerata come responsabilità dirigenziale.

Non si applicano tali disposizioni al patrimonio storico oggetto di specifica tutela.

Certo è che anche le migliori e più avanzate riforme restano vane se lo Stato non procede a una efficace e profonda riforma in materia di semplificazione sia delle procedure edilizie che di quelle urbanistiche.

Se è vero che in Italia abbiamo le disponibilità finanziarie dei privati sufficientemente rilevanti per affrontare estesi piani di *RI.U.SO.* è altrettanto vero che, per rendere attuabile questo intervento, occorre rendere appetibile legittimamente agli investitori tale possibilità.

Riduzione al minimo indispensabile dei centri decisorii, massima unificazione delle diverse risoluzioni pubbliche in un unico momento e luogo definitivamente deliberante, riduzione al minimo delle tempistiche relative a tali eventi e, nel contempo, riduzione delle procedure stesse, sono elementi fondamentali per dare autentiche possibilità di attivazioni di investimenti.

Ci auguriamo che queste brevi annotazioni possano contribuire a chiarire molti degli aspetti a oggi ancora irrisolti in ambito dell'auspicata riforma urbanistica e a dare positive prospettive di una rapida riapertura del mercato edilizio.

Bonifica delle aree dismesse

di Ferruccio Favaron

La bonifica delle aree contaminate dismesse deve essere fatta non solo per eliminare danni all'ambiente e alla salute provocati dalle attività svolte, ma anche per consentirne il recupero. Il riutilizzo è un incentivo importantissimo per sostenere i costi delle operazioni di risanamento, recupero e riqualificazione di dette aree, mentre l'abbandono non può che peggiorarne il degrado. Occorre però definire in modo corretto i diversi aspetti del tema, chiarendo innanzitutto il rapporto che intercorre fra gli interventi di bonifica e di recupero delle aree contaminate e il controllo e contenimento del consumo del suolo. Solo attraverso una corretta relazione fra questi aspetti, non ancora presente nel nostro Paese, l'assetto delle aree urbane e del territorio potrà essere supportato da scelte adeguate e dalla consapevolezza che il suolo è una risorsa sempre più limitata, da utilizzare con criteri di razionalità, efficienza ed economicità.

Il dissesto idrogeologico sempre più diffuso e le problematiche economiche e sociali, che ampie aree industriali dismesse e aree inquinate hanno causato al territorio, hanno contribuito alla presa di coscienza e diffusione di una realtà non più limitata alle denunce degli ambientalisti ma fatta propria da gran parte della popolazione.

La presa d'atto che il recupero/riutilizzo delle aree industriali dismesse e la bonifica delle aree inquinate rappresentano un'occasione decisiva per lo sviluppo futuro del Paese, è sempre più presente nell'opinione pubblica, finalmente cosciente che la riqualificazione del territorio e la valorizzazione di queste aree, è essenziale alla crescita economica del nostro Paese.

In un passato non lontano, il miraggio di nuovi posti di lavoro ha indotto molte amministrazioni pubbliche, soprattutto nel centro/sud del Paese, a mettere a disposizione aree per insediamenti produttivi a costi molto convenienti e senza vincoli particolari, trasferendo così al territorio e al suo uso i problemi di cui oggi siamo drammaticamente messi a conoscenza.

Le successive dismissioni di molti degli impianti produttivi realizzati hanno, in molti casi, dato origine nelle periferie delle città e nelle campagne a delle 'terre di nessuno'. In questi contesti, al forte rischio dell'inquinamento dovuto all'abbandono dell'attività produttiva, si aggiunge il degrado, a cui segue l'incuria e il vandalismo.

Secondo le ultime stime in Italia esistono più di 15.000 aree di questo genere delle quali quasi 13.000 sono d'interesse regionale e ben 39 di interesse nazionale (le così dette 'vaste aree' come Marghera, Porto Torres, Siracusa, etc.).

Di fronte a questa realtà, il bilancio delle bonifiche fatte sino ad ora risulta molto deludente, soprattutto se confrontato con quanto è avvenuto in altre realtà più evolute.

Le ragioni di questo ritardo sono diverse e, in qualche caso, dovute a particolari fattori ambientali e all'intervento della criminalità organizzata.

La sistematica attuazione su tutto il territorio nazionale di un'adeguata politica di bonifica e di recupero delle aree industriali dismesse è in larga parte ostacolata da complicati percorsi procedurali ed amministrativi. A questo si aggiunge la difficoltà di instaurare un rapporto di proficua collaborazione fra Amministrazione pubblica e i privati coinvolti nelle operazioni di bonifica.

Per dare nuova forza alle politiche di recupero e valorizzazione delle aree dismesse servono procedimenti fondati su basi nuove, trasparenti ma anche efficaci, oltre ad un nuovo rapporto fra pubblico e privato.

Per avere un inquadramento della situazione nel dettaglio è necessario provvedere alla sistematica raccolta delle informazioni, utilizzando a tal scopo, un 'registro' ufficiale o anche solo ricorrendo alle Anagrafi bonifiche, ex art. 251 del Dlgs n. 152/2006 delle aree contaminate, così da consentire l'identità catastale degli immobili interessati, oltre che il loro confronto con gli strumenti urbanistici e di governo del territorio.

È indispensabile che negli interventi di bonifica e recupero delle aree industriali dismesse, l'Amministrazione pubblica e chi bonifica l'area condividano il metodo, soprattutto quando l'operazione è rivolta ad un successivo progetto di sviluppo della stessa area.

Sin dall'inizio della definizione del piano di bonifica si devono chiarire le responsabilità delle parti coinvolte, facendo riferimento all'Analisi di Rischio definita dall'art. 242 del Dlgs n. 152/2006 e ricorrendo all'analisi differenziata sito-specifica.

Le stesse Analisi di Rischio, devono essere opportunamente integrate con la valutazione degli effetti eco-tossicologici, così da interagire con gli strumenti urbanistici, trasformando in prescrizioni utili ai fini edilizi e urbanistici, le indicazioni di carattere prettamente ambientale e sanitario. Il piano di bonifica deve essere funzionale al progetto di riutilizzo e sviluppo dell'area, così che l'intervento sia coerente con il Piano bonifiche delle Regioni, di cui all'art. 199 del Dlgs n. 152/2006, strumento idoneo ad accertare la domanda e le esigenze presenti nel territorio, oltre che a definire, se completato da un'adeguata Anagrafe, le priorità degli interventi.

Attraverso l'Analisi del rischio e in coerenza con i Piani regionali, si possono anche definire obiettivi integrativi della bonifica, sia individuando le funzioni del suolo già in atto, che includendo oltre a quelli relativi a nuove destinazioni per usi industriali, commerciali o civili, quelli per la fruizione sociale o la riqualificazione del territorio, quali aree attrezzate, aree verdi, orti urbani, etc.

Così come avviene in Belgio, Inghilterra e Spagna, ricorrendo ad adeguate forme e strumenti d'informazione, si deve garantire la partecipazione della cittadinanza, per coinvolgerla nella progettazione degli interventi di riqualificazione. Deve essere instaurato un confronto aperto e costante fra la pubblica Amministrazione e i privati, sia a livello nazionale, che a quelli regionali e locali. Confronto basato su presupposti chiari e certi rispetto agli obiettivi concordati sin dalle fasi iniziali del rapporto, definendo insieme il tipo di bonifica, le responsabilità di ciascun attore, i contenuti del progetto di sviluppo, oltre ai tempi e alle modalità della realizzazione.

La procedura più adeguata per raggiungere detti obiettivi è probabilmente quella dell'Accordo di Programma. Strumento in cui i parametri, le prescrizioni e i costi della bonifica devono risultare simili a quelli degli altri Paesi europei, così da non ridurre sensibilmente la competitività dei nostri territori rispetto alle aree europee simili.

Per la definizione degli obiettivi della bonifica e la garanzia del risultato è bene che le pubbliche Amministrazioni abbiano approcci univoci e che i privati trovino risposte adeguate; chiarendo e risolvendo gli aspetti relativi ai rapporti tra i vari livelli amministrativi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione tra le istituzioni. Occorrono poi indicazioni univoche relative alle procedure di collaudo, secondo le indicazioni delle direttive ministeriali.

È necessaria, fin dalle prime fasi della loro elaborazione, l'inequivocabile definizione dei piani economico-finanziari, avendo ben presente che uno dei principali problemi per il recupero delle aree dismesse e per il loro riutilizzo è quello dell'attrattività economica per gli investitori privati. Se si vogliono attuare le politiche di recupero, occorre dimostrare la maggior convenienza nel riutilizzo di un'area dismessa rispetto all'uso di una nuova. Per far questo si devono incentivare gli interventi di bonifica mediante procedure che agevolino il percorso, anziché complicarlo. Servono interventi coordinati e non estemporanei di riordino della normativa attuale in grado di chiarire gli aspetti procedurali, così da fornire un quadro di certezze in cui sia la pubblica Amministrazione che i privati possano operare. Eliminando i dubbi che permangono nella normativa ambientale e che possono dare luogo ad arbitrii da parte della pubblica Amministrazione o a interventi inopportuni della Magistratura.

A partire dalle fasi preventive servono la certezza del diritto e la chiara definizione delle responsabilità: opere o impianti, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, devono essere preventivamente previste in un piano che sia in grado di interagire con gli strumenti urbanistici, contenendo la definizione dei suoli e delle acque, oltre all'Analisi di rischio.

Nell'ambito dei rapporti tra la parte pubblica e quella privata, definiti negli Accordi di Programma, l'oggetto non deve limitarsi al solo intervento di reinsediamento edificatorio di funzioni, ma essere esteso anche alle esigenze di riqualificazione urbanistica su area vasta di quartieri o territori, pur tenendo presente che l'ostacolo principale al recupero è rappresentato dai costi dell'operazione.

Attrarre gli investitori verso queste aree vuol dire rendere l'investimento economicamente più conveniente o, quantomeno, non più costoso rispetto a quello realizzabile su un prato verde.

Pubblico e privato devono collaborare sul terreno della reciproca convenienza, o con incentivi fiscali e/o di altro genere. Attraverso gli *Accordi di programma* si possono individuare le opere infrastrutturali che servono per il pieno recupero e riutilizzo dell'area e alla cui realizzazione può contribuire, completamente o in parte la Pubblica Amministrazione, rendendo conveniente la bonifica e il recupero dell'area anche da parte dei privati.

Questi interventi devono essere facilitati introducendo una nuova fiscalità urbanistica in grado di favorire il riutilizzo, recupero e riqualificazione di suolo già urbanizzato e, al contrario, rendere fiscalmente più gravoso l'uso di nuovo suolo non urbanizzato mediante il ricorso ad uno specifico contributo. Si può pensare a una ridefinizione del contributo di costruzione prevedendone riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane degradate, oltre che per quelli di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione.

L'esenzione dal pagamento dell'esazione municipale propria per un certo periodo può favorire la circolazione dei beni, facilitandone il trasferimento a soggetti che intendono recuperare o riutilizzare i manufatti esistenti. Così come si può promuovere il riuso, rendendo fiscalmente svantaggiosa la disponibilità di un patrimonio immobiliare inutilizzato o incompiuto.

Per le vaste aree di interesse nazionale, infine, dove è difficile pensare alla realizzazione di interventi di bonifica senza un coinvolgimento diretto dello Stato, la sinergia fra pubblico e privato può e deve assumere forme anche più coinvolgenti come, ad esempio, un impegno diretto di società pubbliche o partecipate sia nella realizzazione della bonifica che nella ricerca di investitori privati da coinvolgere nel progetto di sviluppo dell'area.

In questi casi, com'è accaduto in Galles, l'elemento decisivo è la presenza di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, opportunamente coordinati così da essere in grado di definire un progetto organico di bonifica e sviluppo, oltre che di assicurarne la realizzazione.

Progetto di sviluppo che, una volta definito, si può tradurre in un Accordo di Programma, attribuendone la responsabilità della realizzazione a un soggetto pubblico competente o a un consorzio pubblico/privato nel caso i soggetti privati avessero un ruolo determinante. Garantendo in ogni caso la continuità fra bonifica, recupero e riutilizzo dell'area, così che il soggetto responsabile dell'intervento sia anche quello che gestisce il recupero e il riutilizzo dell'area. Un intervento separato dal riutilizzo si ridurrebbe, infatti, ad una semplice messa in sicurezza dell'area, operazione necessaria ma non sufficiente a garantire lo sviluppo del territorio e l'occupazione che, invece, dovrebbero essere il vero obiettivo dell'operazione.

Riuso edilizio e rigenerazione urbana. Profili giuridici

di Pierluigi Mantini

Il programma di 'rigenerazione urbana sostenibile'

Le politiche di rigenerazione urbana e di riuso iniziano, finalmente, ad occupare il centro della scena e dell'agenda legislativa e di governo.

Una spinta potente è venuta dall'Enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco dedicata alla cura della 'casa comune' (d'altronde, l'etimo della parola 'ecologia' è proprio Οικος: casa e λογος: discorso, ossia discorso sulla casa comune).¹

Di recente il ministro Delrio è stato esplicito² nel sostenere la centralità di una politica di riuso che attraverso *ecobonus* e certificati energetici, rigeneri la qualità del patrimonio edilizio esistente, con un investimento neutro per famiglie e condomini.

Sono intanto molto cresciuti i programmi europei di sostegno alle *Smart Cities*, città intelligenti del terzo millennio soprattutto nel risparmio energetico, nelle soluzioni per la mobilità, nell'uso delle tecnologie, negli stili di vita, nel godimento delle risorse ambientali³.

Anche *EXPO 2015*, per quanto discutibilmente localizzata su una vasta area agricola, ha contribuito alla maggiore attenzione su questi temi.

Ma non tutti sanno, forse, che il primo documento programmatico in Italia è stato stimolato nel 2012 dagli architetti italiani.

Sul programma *RI.U.SO.*, acronimo di *Rigenerazione Urbana SOstenibile*, e le politiche di rigenerazione urbana, inizia ora a consolidarsi una letteratura vasta, sebbene ancora precaria negli esiti⁴.

In quel programma⁵ correttamente si sostiene che l'Italia, messi sotto controllo i conti pubblici e l'evasione fiscale, ha bisogno di politiche per lo sviluppo per tornare a crescere garantendo un *habitat* migliore alle nuove generazioni, risparmio energetico, sicurezza per gli edifici e i territori.

L'obiettivo principale, per dare competitività al Paese e attrarre gli investimenti, è ridare efficienza, sicurezza e vivibilità alle cento città italiane che ospitano il sessantasette per cento della popolazione italiana, che sono il principale patrimonio non solo culturale, ma anche produttivo del Paese producendo l'ottanta per cento del PIL, oltre che, con i suoi milioni di case frutto del risparmio degli italiani, la vera garanzia a fronte del debito pubblico. In Italia il settanta per cento degli edifici ha oltre quaranta anni ed è stato costruito nel dopoguerra con tecniche e materiali ormai a fine vita.

È un dato su cui riflettere in ogni ambito disciplinare.

1 «[...] Il principio della subordinazione della proprietà privata alla destinazione universale dei beni e, perciò, il diritto universale al loro uso, è una 'regola d'oro' del comportamento sociale, e il 'primo principio di tutto l'ordinamento etico-sociale'. *Lettera Enciclica Laudato si'* del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, 24 maggio 2015.

2 Si veda l'intervista rilasciata al Corriere della Sera, del 13 settembre 2015.

3 *Amplius* BARAVELLI M., *Rilancio economico e smart cities: progetti e strategie finanziarie, relazione al Policy Workshop: La ripresa economica e la politica industriale e regionale: dalla strategia ai progetti*, Politecnico di Milano, 20 marzo 2015, in www.aisre.it.

4 V. www.tafterjournal.it/tag/rigenerazione-urbana, in particolare n. 64/2013 nonché, *infra* 3.2. Alla rigenerazione urbana è stata dedicata la rassegna URBAN PROMO, promossa dall'INU, Torino 6 novembre 2013.

5 Su questi temi il CNAPPC ha chiesto al CRESME un rapporto di proposta comune con ANCE e Legambiente sviluppando in seguito un'intensa azione di studio e di proposta, anche nelle diverse sedi territoriali.

È indispensabile che il Paese si dia un piano strategico di rigenerazione urbana che ponga gli obiettivi di qualità urbana e architettonica, di risparmio delle risorse naturali ed energetiche, di efficienza e razionalizzazione della vita urbana.

Nel documento si sostiene che va perciò attivato un Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile – sul modello del Piano energetico nazionale – che fissi gli obiettivi e ne deduca gli strumenti politici, normativi e finanziari. Gli obiettivi sono:

- la messa in sicurezza, manutenzione e rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, vista la condizione degli edifici e ricordando che, nelle zone a rischio sismico, vivono oltre ventiquattro milioni di persone e altri sei milioni in zone a rischio idrogeologico. Bisogna anche rendere consapevoli i cittadini, anche dotando le case di un 'libretto' che certifica le prestazioni, le condizioni e la 'scadenza' delle medesime;
- la drastica riduzione dei consumi degli edifici, energetici e idrici, così come del consumo del suolo, promuovendo 'distretti energetici ed ecologici', se è vero che il consumo energetico negli edifici a uso civile, per il riscaldamento, raffrescamento e l'acqua calda sanitaria, è stato pari a ventinove Mtep (milioni di tonnellate di petrolio equivalente) ovvero ad oltre il venti per cento del consumo totale;
- la valorizzazione degli spazi pubblici, la salvaguardia dei centri storici, del verde urbano, dei servizi di quartiere per ricondurre la vita quotidiana a un benessere normale oltre a investire sulla risorsa fondamentale del Paese, la cultura;
- la razionalizzazione della mobilità urbana e del ciclo dei rifiuti per non sprecare inutilmente tempo, denaro e risorse ambientali;
- l'implementazione delle infrastrutture digitali innovative con la messa in rete delle città italiane, favorendo l'*home working*, riducendo così spostamenti e sprechi.

Le risorse disponibili 'per fare' possono provenire da:

- la messa a sistema delle risorse dei programmi comunitari sui quali l'Italia continua a procedere in modo irrazionale, senza la guida di una strategia complessiva e un'adeguata organizzazione;
- il riequilibrio degli investimenti pubblici tra grandi infrastrutture e città, dove gli investimenti sono scesi a meno di sette miliardi, a fronte dei cinquanta del programma francese: gli stessi investimenti in infrastrutture devono essere integrati con le politiche urbane, o diventano mero strumento di 'occupazione' di breve respiro, incapaci di aumentare la competitività del Paese e la qualità dell'*habitat*;
- il risparmio derivante dalla messa in sicurezza degli edificati da terremoti ed eventi calamitosi derivanti dalla condizione idrogeologica, stimabile in tre miliardi all'anno (dal 1944 al 2009 oltre duecento miliardi);
- la razionalizzazione dei contributi o incentivazioni pubbliche sull'energia già in essere, ora destinati a politiche settoriali fuori da un progetto sintetico e generale: dal 2006 al 2011 sono stati investiti sessantanove miliardi sul fotovoltaico, di cui otto e mezzo sono andati ai produttori esteri (Germania, Cina, Giappone). All'interno di un Piano di rigenerazione gli investimenti dovrebbero essere più razionalmente ripartiti tra risparmio e produzione energetica, tenendo conto che gli obiettivi 2020 comporterebbero, per sistemare il 'colabrodo' del patrimonio edilizio italiano, una spesa di cinquantasei miliardi;
- la messa a sistema degli investimenti privati pubblici per le manutenzioni ordinarie e straordinarie, oggi condotte sulla scorta dell'emergenza e senza finalità né di ordine energetico, né coordinate in un disegno generale, per un valore complessivo nel 2011 di centotrentatré

miliardi; la messa a frutto delle dismissioni del patrimonio pubblico per raggiungere gli scopi del Piano, facendone il volano delle trasformazioni urbane sostenibili; la creazione di strumenti finanziari ad hoc che mettano a reddito il risparmio energetico, idrico, sulla manutenzione e bonus volumetrici a fronte di un impatto ambientale vicino allo zero e di innovazioni tecnologiche utili all'efficienza delle città.

È singolare ma utile osservare che queste azioni, in larga misura, non sono state realizzate nelle città italiane colpite di recente dal sisma, luoghi 'ideali' di sperimentazione (L'Aquila, Emilia Romagna).

L'esito sarebbe quello di porre le condizioni per un risparmio complessivo a lungo termine delle risorse energetiche, naturali (acqua, terra) ed economiche degli abitanti delle città, creando così le premesse di sostenibilità del *welfare* abitativo; il rilancio dell'occupazione, aumentando la capacità di spesa dei cittadini, rianimando le casse dei comuni e aumentando l'efficienza delle città, favorendo lo sviluppo anche di altri settori; il miglioramento dell'*habitat* urbano, migliorando la sicurezza dei cittadini, riducendo le malattie connesse all'inquinamento e allo stress, favorendo la socialità e perciò riducendo i fenomeni di delinquenza; la salvaguardia del patrimonio edilizio degli italiani e del patrimonio monumentale delle città, favorendo il turismo colto e l'educazione dei cittadini.

A fronte di obiettivi condivisi, da formalizzare in un Piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile, a livello centrale e periferico vanno create le condizioni e il contesto normativo per realizzarlo, ad esempio attraverso le seguenti azioni:

- nuovi programmi di riqualificazione urbana, basati su 'distretti energetici urbani', aree urbane all'interno delle quali cercare di integrare e valorizzare la domanda pubblica, gli incentivi energetici, la domanda privata di riqualificazione micro e interventi di riqualificazione di maggiore dimensione. In sostanza una sfida di progettazione e integrazione, che potrebbe delineare una nuova stagione di trasformazione urbana;
- i distretti fanno agio sulla riattivazione dei contratti di quartiere, utilizzabili ora come 'contratti di eco-quartiere', a fronte di progetti avanzati e partecipati di sostenibilità ambientale e sociale, parametrati sulla base di standard ecologici elevati riguardanti gli edifici, gli spazi pubblici, la mobilità, il ciclo dei rifiuti, l'infrastrutturazione digitale; la cooperazione progettuale, economica e urbanistica tra pubblico e privato, connessa a una semplificazione responsabile e a una maggiore efficacia dell'azione amministrativa; la promozione dei concorsi di architettura, anche nel privato per incentivare l'innovazione progettuale, favorendoli con incentivi fiscali o volumetrici; l'attivazione, tramite legislazione statale e regionale, dei principi di compensazione e perequazione urbanistica, sulla fiscalità e gli incentivi. Nell'ambito della proposta complessiva sul *RI.U.SO.*, si prevede di introdurre l'obbligo per le regioni di legiferare affinché i comuni ridefiniscano le destinazioni urbanistiche delle aree attualmente occupate da proprietà dello Stato passate agli enti territoriali, quali caserme e altri immobili demaniali, comunque inseriti entro le perimetrazioni urbane. La norma dovrebbe anche dettare i tempi massimi concessi ai comuni per individuare urbanisticamente le aree (residenziali e non) soggette al nuovo regime di sostituzione edilizia/urbanistica. Si propone inoltre di stabilire norme incentivanti la maggiorazione sostanziale della fiscalità a carico della nuova edificazione occupante nuove aree di espansione e, invece, defiscalizzare sostanzialmente il nuovo derivante da precise politiche e specifiche norme basate sulla sostituzione edilizia. Tale principio ovviamente è teso al fine del contenimento di consumo di nuovo suolo edificabile e la nuova norma potrebbe prevedere, inoltre, che i comuni entrino in possesso di una quota percentuale dell'incentivo urbanistico (volumetri-

co o di superficie) derivante dalla norma perequativa sulla trattazione di mercato dei diritti edificatori. Coerentemente con la soluzione dell'invenduto, tale quota diventa realisticamente valutabile sia in termini di bilancio che in termini di eventuale intervento edilizio di iniziativa comunale e inoltre conferisce capacità economiche ai comuni anche ai fini delle procedure progettuali urbanistiche formalizzate all'attuazione delle nuove politiche di sostituzione edilizia e urbanistica. Le incentivazioni sia volumetriche che di superficie, che fiscali, dovrebbero essere previste in misura diversificata a livello territoriale in base a criteri di compatibilità ambientale, risparmio energetico e idrico massivo, di emergenze sismiche o idrogeologiche. Si propone, inoltre, il ricorso al prevalente utilizzo di fondi da reperirsi nel privato o con istituzione di specifici *eco-bond*, con sinergia pubblico-privata, mediante l'introduzione di normative sulla trasferibilità dei diritti edificatori e la valorizzazione, ove esistente, del patrimonio demaniale dismesso, in grado di garantire il necessario volano alle singole iniziative. Gli strumenti finanziari innovativi possono essere in grado di mettere a reddito i risparmi derivanti dal *RI.U.SO.*, in termini di risparmio energetico, idrico e dei costi di manutenzione, anche tenendo conto del trend di aumenti di costo previsti nei prossimi venti anni. Sono auspicati incentivi, quale una sostanziale defiscalizzazione con norma transitoria per gli alloggi nuovi invenduti negli ultimi cinque anni, al fine di incentivare la soluzione dell'invenduto che al momento blocca il mercato assieme ad azioni utili a rimettere in circolazione le centinaia di migliaia di locali sfitti, per rispondere al fabbisogno abitativo immediato.

L'innovazione di queste articolate proposte non è solo nei contenuti ma anche nell'approccio che vede protagonisti, insieme, architetti, costruttori, ambientalisti, comuni, camere di commercio. Ma è solo il primo passo di un lavoro sinergico tra la società civile, le istituzioni e il Governo.⁶

Su *RI.U.SO.* si sta cercando di 'fare sistema' tra tutti coloro che possono rendere realizzabile il progetto: non solo *CNAPPC* e *ANCE*, non solo *Legambiente*, ma anche tutta la filiera delle costruzioni e chi da anni fa ricerca sul tema (*ENEA*, *ADDIS*, le università etc.); ma soprattutto chi diventerà protagonista del progetto perché lo attiva, come le Regioni o l'*ANCI*, chi può fare da *playmaker* dell'iniziativa, come Cassa Depositi e Prestiti, l'Agenzia del Demanio, le Fondazioni bancarie, la Banca Europea di Investimenti.

Al governo e al parlamento non vengono chieste norme 'epocali' o rivoluzionarie, bensì la messa a punto, insieme, di un Piano strategico che utilizzi per lo più le norme esistenti, adattandole all'innovazione, creando il contesto politico ed economico per puntare verso gli obiettivi e mettendo a disposizione le risorse finanziarie disponibili, fiscali e normative su un progetto ambizioso ma realizzabile.

Per fare tutto ciò non basta la sinergia tra politica, tecnici, impresa e finanza: serve la consapevolezza dei cittadini italiani sulle condizioni del loro *habitat*.

Da una ricerca *CRESME* risulta, infatti, che metà dei cittadini italiani ritiene di abitare in edifici sismicamente sicuri, mentre forse non più del sei per cento del campione vive in case progettate con criteri adeguati. Ovvero: su ventiquattro milioni di italiani che vivono in zona sismica, dieci milioni credono di essere al sicuro in caso di terremoto.

Altrettanto può dirsi dell'inquinamento *indoor*, dove l'83,3% degli intervistati crede che la sua abitazione sia scevra da materiali nocivi, quando quasi tutti vivono in edifici anteriori al 1991, ovvero precedenti alle principali norme in materia per non dire dell'ignoranza delle condizioni statiche, sulla certificazione energetica o alle ancora alte percentuali di mancata certificazione degli impianti elettrici.

⁶ V. MANTINI P., *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Cedam, 2013, p. 99.

Poiché primo destinatario della rigenerazione urbana sostenibile è e deve essere il cittadino, occorre una 'rivoluzione civile e culturale' affinché sia diffusa la consapevolezza della sicurezza dell'abitare e della condizione, anche patrimoniale, dell'immobile su cui si è investito e si sono spesso accesi lunghi mutui. Tanto più nel momento in cui cresce la tassazione sul patrimonio immobiliare. Il cittadino deve essere consapevole che gli edifici non sono eterni, che la manutenzione deve essere finalizzata *in primis* alla sicurezza e al risparmio di risorse, che la qualità e la sicurezza degli spazi pubblici sono un diritto e un dovere verso la collettività.

Il *Piano nazionale della rigenerazione urbana sostenibile* non è solo strumento di sviluppo, di occupazione, di PIL: vorrebbe riconnettere il progetto della città alla vita quotidiana degli italiani, rendendoli consapevoli delle condizioni abitative ma anche rispondendo alla loro richiesta di bellezza. Un quarto circa degli italiani⁷ ritiene, infatti, che la qualità delle costruzioni sia riconducibile al concetto di bello.

L'Italia ha bisogno di politiche per lo sviluppo per tornare a crescere e garantire un ambiente migliore alle nuove generazioni.

L'obiettivo principale è anche quello di rendere efficienti, sicure e vivibili le 100 città italiane che sono il principale patrimonio non solo culturale ma anche produttivo del Paese, oltretutto la vera garanzia a fronte del debito pubblico.

Ma, come ben si intende dai contenuti molteplici del programma *RI.U.SO.*, sin qui richiamati, si tratta di una sfida di ben più ampio orizzonte e di notevole impegno, sotto molteplici profili disciplinari.

Forse non sarà un 'programma' o un 'piano' unico, alcuni contenuti vanno aggiornati e adeguati alle sfide delle innovazioni: ma sono, quelle tracciate, le basi delle azioni necessarie per il presente/futuro.

La 'rigenerazione urbana': profili teorici e interpretazioni

Dal punto di vista teorico, ci si interroga sui contenuti ed i significati dell'espressione 'rigenerazione urbana'.

Il tema della rigenerazione urbana è da qualche anno al centro delle politiche urbane in Europa e anche in Italia.

Un buon libro di Francesco Museo, intitolato *Rigenerazione urbana e sostenibilità*⁸, ricostruisce l'evoluzione delle politiche e delle pratiche urbane nelle città di Londra e Copenhagen mettendo in evidenza sia i processi di recupero delle aree industriali dismesse e dei tessuti degradati che le nuove tecniche di sostenibilità e di promozione del recupero ambientale ed energetico, non trascurando di valorizzare il rilievo delle forme di democrazia partecipata e dei processi decisionali inclusivi e condivisi.

In una interessante tesi di dottorato⁹ si ricostruisce l'evoluzione del concetto di 'riqualificazione urbana', che possiamo assumere come archetipo della nozione di 'rigenerazione', e si osserva che fino a tutti gli anni Ottanta i dizionari di urbanistica o non riportano la voce 'riqualificazione urbana' o la usano in modo indifferenziato come sinonimo di recupero, riutilizzo, rinnovo, rigenerazione: la differenza emergerà in seguito, parallelamente all'emergere dei nuovi fenomeni territoriali e urbani, e di una contrapposizione tra diverse visioni della città e degli strumenti operativi.

⁷ CRESME-Federcostruzioni, 2012

⁸ Cfr. MUSEO F., *Rigenerazione urbana*, Franco Angeli, I ed. 2009

⁹ V. CELESTINO S., *Riqualificazione urbana*, in www.urbanisticatre.uniroma3.it

Il *Dizionario di Urbanistica* di R. Barocchi del 1982, infatti, non fa riferimento alla 'riqualificazione', limitandosi a descrivere i significati del 'recupero': il recupero urbano, infatti, che si definisce come il «riutilizzo a fini residenziali di edifici e tessuti urbanistici deteriorati», può essere perseguito per le seguenti ragioni:

- limitare l'espansione di aree edificate (risparmio di aree);
- riutilizzare strutture e infrastrutture (risparmio di attrezzature);
- risanare aree degradate;
- mantenere la popolazione in aree urbane in cui esiste già un tessuto sociale che verrebbe distrutto espellendo abitanti verso la periferia (risparmio di traumi sociali).

In queste accezioni è evidente la connotazione conservativa del recupero urbano, inteso forse in modo un po' schematico come espediente volto al risparmio di risorse.

Ancora nel 1992 G. Colombo, nel suo *Dizionario di Urbanistica*, non ritiene di includere la voce 'riqualificazione urbana'.

Per 'recupero', invece, intende l'operazione di tecnica edilizia e urbanistica applicata a un edificio o un tessuto urbanistico [...] per ritrovarne la disponibilità e rinnovarne l'utilizzazione.

Compare invece il termine 'rinnovamento urbano', nel quale si possono trovare alcune novità:

Intervento urbanistico complesso consistente nella sostituzione sistematica e pianificata di volumi e edifici antichi con volumi e edifici nuovi per soddisfare nuovi bisogni della comunità e per corrispondere a nuove concezioni urbanistiche.

Osserva puntualmente l'Autore¹⁰ che, sebbene prevalga il concetto di 'sostituzione', che non è certo nuovo nella cultura urbanistica italiana, i 'nuovi bisogni della comunità' fanno pensare a un'azione volta all'aggiornamento del rapporto tra struttura urbana e necessità dell'utenza, nel senso di un adattamento della prima alle mutazioni della seconda: quasi una *rehabilitation*. Finalmente, nel *Lessico urbanistico*, curato da D. Borri, compare una definizione di 'riqualificazione':

Attività pianificatoria, programmatrice o progettuale, finalizzata al recupero di una valida dimensione qualitativa e funzionale in strutture urbane e/o edilizie - nell'insieme o in singole loro parti - compromesse da obsolescenza o da degrado.

A ben vedere, il termine non sembra ancora godere di una specifica autonomia: oltre al ricorso quasi tautologico al vocabolo 'recupero' (la riqualificazione è definita come un'attività di recupero), è evidente la somiglianza con la definizione precedentemente riportata di 'rinnovamento urbano'.

Il quale, nel *Lessico* viene descritto come segue:

[...] indirizzo di pianificazione urbanistica mirante a un recupero e a una rivitalizzazione complessiva degli ambienti urbani degradati e anche funzionalmente superati rispetto a sopravvenute esigenze sociali.

Anche se non associato esplicitamente alla riqualificazione, emerge il concetto della rifunzionalizzazione di parti di città, che segue nuove sopravvenute esigenze; torna quindi la necessità

¹⁰ Celestino S., op. ult. cit.

di riconferire una 'nuova e migliore qualificazione', per rispondere a mutate circostanze esterne. L'analisi dei mutamenti della scena e delle funzioni urbane è nota e consolidata.¹¹

Riprendendo l'*excursus* in commento¹² è ben agevole osservare che la delocalizzazione delle industrie libera grandi contenitori di attività dismesse, a suo tempo collocati ai margini delle città e poi inglobati da queste: complessi industriali, caserme, mattatoi, aree ferroviarie, ospedali, grandi depositi e magazzini costituiscono perciò da un lato fattore di degrado per il progressivo abbandono; dall'altro sono potenzialmente appetibili dal mercato per le condizioni di posizione e accessibilità, assai più delle aree libere periferiche. Nella stessa ottica vanno inquadrati i temi della valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, come vedremo di seguito.

Ciò, viene correttamente osservato, pone il problema del 'conferimento di nuove funzioni' - quindi, della 'riqualificazione' - di interi pezzi di città e non solo delle aree su cui insistono i contenitori dismessi; e per continuare la simmetria con le definizioni in apertura, l'intero organismo urbano ha bisogno di essere aggiornato alle nuove esigenze di una città che non cresce quantitativamente, che ha mutato il proprio modo di produrre di lavorare e di impiegare il tempo libero, che vede nuovi attori socio-economici e nuovi motori di trasformazione - proprio come il lavoratore che si sottopone a un corso di aggiornamento per una 'nuova e migliore qualificazione professionale'. Nascono in questa scena le figure dei *developers* e delle SGR legate ai fondi immobiliari.¹³

Un altro studioso¹⁴ propone un approccio diverso ed attuale teso a definire la riqualificazione come miglioramento della competitività, come ottimizzazione delle risorse e come aumento della produttività. In particolare si sostiene che uno dei grandi temi su cui si sono centrati in anni recenti attenzione e impegno di amministratori, politici e investitori è stato quello della globalizzazione, quindi della competizione e della competitività e della convinzione che per fronteggiare con successo avversari agguerriti e senza molti scrupoli, dell'oriente o dell'occidente, alle città non restasse molto da fare, 'portarsi a livello', rendersi capaci di attrarre capitali e attività.

La riqualificazione urbana è apparsa come uno degli ingredienti più importanti di questa strategia della concorrenza globale che aveva come similitudine quella delle imprese e delle economie nazionali.

L'*up-grading*, allora, cioè il 'salire di livello' avviene nello scenario della competizione globale tra le città; l'aumento di competitività va intesa come accresciuta capacità di attrarre turismo, di inserirsi nel circuito internazionale dei convegni, delle mostre, degli eventi sportivi o dello spettacolo, di proporsi come insediamento della nuova impresa ristrutturata, integrata, a rete, virtuale e snella, e delle sue esigenze di rappresentatività e di comunicabilità.

Le città hanno bisogno allora di *marketing*, di promozione dell'immagine, di un continuo rinnovo per reggere al ritmo delle trasformazioni: in una parola, hanno bisogno di 'riqualificarsi'.

Un altro approccio al tema¹⁵ sottolinea l'aspetto della riqualificazione come 'ottimizzazione delle risorse', completando così il quadro del significato semantico del termine.

Già nel 1989 Carlo Aymonino poteva scrivere che:

[...] al contrario degli anni Sessanta, in tutte le maggiori città italiane vi è una forte

11 Mi permetto rinviare a MANTINI P., in *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007 (a cura di ASSINI N. e MANTINI P.)

12 CELESTINO S., *op. loc. ult. cit.*

13 Mi permetto rinviare sul tema, *amplius*, a MANTINI P. *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, *op. cit.*, p. 69 e ss.

14 CECCARELLI, P., *Riflessioni sulla riqualificazione urbana*, in *Urbanistica*, n. 115

15 AYMONINO, C., *Fine dell'ideologia e dei modelli relativi*, in *Eupolis, La riqualificazione delle città in Europa*, Bari, Laterza, 1989

disponibilità di finanziamenti pubblici e privati, diretti e indotti, che ormai hanno raggiunto cifre di migliaia di miliardi ... Vi è perciò una possibilità concreta di programmi e progetti complessi, nello spazio e nel tempo, cui però non corrisponde una capacità direzionale e decisionale adeguata da parte delle amministrazioni ai vari livelli.

Molte *New Town* della globalizzazione sono figlie di questa euforia finanziaria che ora, con la lunga crisi economica, si è decisamente arrestata in Europa.

Naturalmente non mancano neppure gli scettici ed i detrattori della rigenerazione urbana¹⁶ che vedono in queste politiche solo un disagio per gli originari abitanti dei quartieri degradati, analizzando in particolare le esperienze di Londra e di New York.

Questo *excursus* è appena sufficiente per introdurre ed illuminare il problema, che non è meramente accademico, di una corretta definizione dei significati (e dei contenuti) dell'espressione 'rigenerazione urbana' che è sicuramente polisensa oltre che pluridisciplinare e che obbliga ad andare oltre le più frequentate e note nozioni di 'recupero', 'riuso' e anche 'riqualificazione', intesa questa ultima come un'azione, pubblica e/o privata, che determina un accrescimento di valori economici, culturali, sociali in un contesto urbano o territoriale esistente.

La rigenerazione urbana tra 'resilienza' e 're/evolution'

Si è fatta strada, non solo nelle tesi dell'INU, l'idea della rigenerazione urbana come 'resilienza'.¹⁷ La tesi di fondo è che:

[...] il futuro delle città dipende dalla nostra capacità di favorirne l'adattamento ai grandi cambiamenti in atto, ormai profondamente intrecciati: crisi ambientale non solo per la riduzione delle risorse, ma anche per il cambiamento climatico; crisi economica e sociale nei paesi di più antica industrializzazione e cresciuti sul welfare; crisi dello spazio urbano che le manifesta e le alimenta.

Decrescita e crisi ambientale conducono a rivedere criticamente concetti:

[...] convincimenti radicati e modi di intervento collaudati che appaiono già stressati: che la rigenerazione possa chiudersi entro la logica della ricostruzione e dell'infilling; che la densificazione possa riconsegnarci una città compatta; che la competizione tra città possa giocare attorno ad alcuni, pochi parametri quantitativi tutti riconducibili alla crescita; che la rigenerazione di attività e servizi catalizzanti e nodali, delle grandi funzioni di scala sovra locale (fiere, tecnopoli, stadi, auditorium, ospedali...) possa risolversi decentrandoli; che infrastrutturazione significhi grandi opere e si riduca alla mobilità ... Sono solo esempi di convincimenti ancora assai poco scalfiti.

Secondo l'Autrice, peraltro protagonista di una rilevante esperienza in atto come assessore al

¹⁶ DAVID MADDEN, docente di Sociologia e Programmazione Urbana alla London School of Economics, ha messo in luce il processo di 'gentrificazione' legato alla rigenerazione urbana: «la realtà è che la povertà viene solo spostata altrove». (*The Guardian*, 10 ottobre 2013)

¹⁷ Vedi, da ultimo, GABELLINI P., *La rigenerazione urbana come resilienza*, in www.inusalerno2013.it.

Comune di Bologna, si tratta:

[...] di assumere con convinzione la prospettiva di una nuova forma della città contemporanea, ecologica e produttiva, costituita da pattern molto diversi per popolazioni, pratiche d'uso, economie, di individuare gli obiettivi operabili in questa fase, di mettere a punto gli strumenti rivedendo senza inibizioni quelli esistenti. Ciò vale per le città allargate, le città metropolitane e i sistemi urbani. E vale per gli insediamenti sparsi, quell'insieme informe, ma quasi sempre plurifunzionale, che la diffusione insediativa ci ha lasciato. Da concepire, gli uni e gli altri, come spazi abitabili che intercalano parti dense, dove prevale il costruito, e spazi aperti, che includono le tante forme del green. Un territorio dove la rigenerazione deve essere declinata senza indebite omologazioni per far incontrare domande e offerte.

In sintesi, secondo questa teoria ben esposta da Patrizia Gabellini, il connubio tra politiche urbanistiche e politiche ambientali, a lungo ricercato negli anni, non è più sufficiente ma occorrono politiche di rigenerazione resilienti, «da trasformazione, riqualificazione e rigenerazione urbana a resilienza».

A ben guardare, questa teoria di 'resilienza', tutta basata sulle città ecologiche, le Agende 21, l'opposizione ai cambiamenti climatici, le *Smart Cities*, ha il merito di illuminare nuove centralità ma anche il limite di muoversi entro l'orizzonte degli adattamenti eco/bio/esistenziali alla decrescita.

Occorre chiarire che da tempo (mi limito a citare la Commissione Brundtland e la visione del *Soft Power* di J.S. Nye e J. Hillman) attribuiamo alla parola 'crescita' un'accezione parzialmente negativa (per l'arbitrarietà dei parametri che trascurano le molteplici diseconomie esterne) preferendo ad essa la parola 'sviluppo', come comprensiva dell'equilibrio tra crescita economica, risorse naturali e diritti umani.

Da tempo non abbiamo più il 'mito della crescita' e la crisi non ci ha colto, in ciò, impreparati, neppure quando conveniamo sulla necessità di far crescere il PIL interno.

Ma per liberare risorse per lo sviluppo più che di tesi politiche di 'adattamento' e di 'autopromozione comunitaria', abbiamo bisogno di una rigenerazione urbana che sia anche culturale, disciplinare, politica: abbiamo forse necessità di una rigenerazione intesa come '*re/evolution*' ossia come sviluppo positivo dei beni (immobili e naturali) di proprietà e comuni.

Più che di una 'resilienza' come resistenza (alla crisi, alle catastrofi naturali, al consumo del suolo) dovremmo metterci nell'ottica (umana) della *re/evolution* ossia del ribaltamento, del giro di cambiamento rispetto a molti materiali sedimentati nelle teorie disciplinari e nelle politiche di governo del territorio.

Forse il pianeta Gaia si salverà da solo (secondo la tesi di James Lovelock) e forse no.

Come giuristi, certo, dobbiamo fare la nostra parte e così pure il legislatore.

Occorre dunque una legge nazionale, non di mero principio, pragmatica ed efficace sul contenimento del consumo di suolo e occorrono misure premiali incentivanti per gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana accompagnate da più forti semplificazioni per il riuso edilizio.

Alcuni passi sono stati compiuti in questa direzione, ma il cammino è ancora incerto e contraddittorio.

Rilievi sul disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo

Allo stato attuale è in avanzata fase di discussione il disegno di legge governativo C. 2039 intitolato *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*.

Il disegno di legge, che contiene innovazioni utili, ha il limite generale decisivo di autoqualificare le proprie disposizioni come «principi fondamentali della materia del governo del territorio», evidentemente nell'ottica della legislazione concorrente.

Anzi, compiendo un passo in avanti e un passo indietro, il disegno di legge specifica che «il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo del suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio» (art. 1, comma II cpv).

Ma, a nostro avviso, i beni oggetto di protezione e di disciplina giuridica, sono, con tutta evidenza, quelli della proprietà e dell'ecosistema, entrambi di competenza della legislazione esclusiva dello Stato. Il rischio concreto è che l'attesa nuova legge si risolva in indicazioni di principio discutibilmente o variamente seguite dai legislatori regionali.

In ogni caso la nuova normativa si propone:

[...] la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzione e produce servizi ecosistemici anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

Assai interessante, sebbene equivoca, risulta essere la proposizione normativa del secondo comma dell'art. 1 (comma II, secondo periodo) secondo cui:

[...] fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.

Un tale principio, a nostro avviso condivisibile nel merito, avrebbe avuto bisogno di ben altra struttura e motivazione poiché, se non vuole risolversi in mera declamazione, occorrerebbe definirlo come principio generale dello *ius aedificandi* offrendo un nuovo e diverso orizzonte culturale alle argomentazioni della Corte costituzionale nella ben nota giurisprudenza in materia. In ogni caso, il disegno di legge si propone, in coerenza con gli obiettivi stabili dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, la riduzione progressiva di consumo del suolo, in termini quantitativi, attraverso un limite al consumo di suolo stabilito con decreto del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali di concerto con altri dicasteri e della Conferenza unificata.

Si tratta di un calcolo assai complesso non solo ai fini tecnici ma, soprattutto, in termini giuridici poiché occorre valutare se i diritti edificatori già previsti dalla pianificazione urbanistica debbano o possano essere limitati.

Innovativo, sebbene anch'esso, corra il rischio di avere una natura sostanzialmente programmatica o declamatoria è il principio stabilito dall'art. 4 del disegno di legge secondo cui:

[...] al fine di attuare il principio di cui all'articolo 1, comma 2, le regioni, nell'am-

bito delle proprie competenze in materia di governo del territorio e nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dettano disposizioni per orientare l'iniziativa dei comuni a strategie di rigenerazione urbana nelle aree urbanizzate anche mediante l'individuazione negli strumenti di pianificazione e progettazione degli ambiti urbanistici e delle aree già interessate da processi di edificazione ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica o edilizia, prevedendo l'incremento e il miglioramento della dotazione dei servizi, l'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, la realizzazione di residenza sociale. A tal fine è promossa l'applicazione di strumenti di perequazione, anche delle permeabilità delle aree, compensazione e incentivazione urbanistica purché non determinino consumo di suolo agricolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di territorio urbanizzato.

I punti positivi, dunque, non mancano ma resta evidente la debolezza dell'impianto giuridico e costituzionale.

Come dianzi osservato, occorrerebbero non solo misure di contenimento del consumo del suolo ma anche, contestualmente, misure concrete di incentivazione della rigenerazione urbana e di semplificazione amministrativa per il riuso edilizio.

Su questi temi il legislatore è recentemente intervenuto con il c.d. decreto *Sblocca Italia*, convertito nella legge n. 164 del 2014, che contiene luci ed ombre su cui è necessario almeno un cenno.

Limiti e contraddizioni legislative in materia di rigenerazione e riuso

Come abbiamo osservato in altra occasione,¹⁸ il cd. decreto *Sblocca Italia* ha mostrato, su questi temi, 'luci ed ombre'. Occorre rilevare che il testo del decreto stabiliva che:

[...] è previsto che per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle previste destinazioni d'uso, previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico.¹⁹

Avevamo osservato in prima lettura che una tale disposizione «prova troppo e troppo poco»: può, infatti, ritenersi un passo in avanti consentire il permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso per un complesso intervento di ristrutturazione urbanistica ma certo è un passo indietro se tale procedura (che implica una delibera del consiglio comunale) viene prevista anche per la ristrutturazione edilizia, che in tal modo è assoggettata ad un ingiustificato ed illogico aggravamento procedurale, contrario ai dichiarati fini di sostegno alla rigenerazione urbana.

Alla luce della modifica apportata in sede di conversione, con cui sono state abrogate le parole

¹⁸ Si rinvia a MANTINI P., *Luci e ombre della semplificazione edilizia dopo il decreto Sblocca Italia*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2014, pp. 77 ss..

¹⁹ Si veda art. 17, comma 1 lett. e) all'articolo 14 (L):1) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

1-bis. Per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico.

'ristrutturazione urbanistica', possiamo ritenere che il testo normativo migliora sotto il profilo della ragionevolezza, poiché non detta lo stesso regime giuridico per interventi tra loro tanto diversi, ma non risolve il profilo dell'aggravamento procedurale mantenendo la stessa disciplina agli interventi di ristrutturazione edilizia che sono, come noto, tra i più diffusi e rilevanti sotto il profilo del riuso urbano. Che significa, infatti, che un intervento di ristrutturazione edilizia è ammesso alla «richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso» quando la possibilità di mutare la destinazione d'uso è elemento coesistente e tipico della ristrutturazione edilizia?²⁰ Che vuol dire ammettere al 'permesso di costruire' un intervento che, sia pur nei limiti degli stessi volumi e superficie, è già realizzabile con il meno gravoso procedimento di S.C.I.A.? A che scopo attribuire al consiglio comunale, in palese contrasto con il principio di separazione/distinzione delle funzioni amministrative, una competenza strettamente tecnica quale è la valutazione della «condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione»? Il testo approvato offre il fianco a severe critiche e rischia di costituire un regresso, sia in termini di semplificazione amministrativa che di politiche di riuso urbano.

Anche la disciplina degli oneri degli interventi edilizi può definirsi assai timida sotto il profilo del *favor* agli interventi di riqualificazione dell'esistente.²¹ Ma in più essa contiene un sicuro aggravamento (v. art. 17, comma 1 lett. h) n.1) laddove impone agli interventi di manutenzione straordinaria, sinora gratuiti, la corresponsione di un contributo di costruzione peraltro calcolato in un modo talmente cervellotico da determinare non pochi ostacoli interpretativi e conseguenti incertezze.²² Infatti, il nuovo testo del decreto, come risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione, stabilisce che «gli interventi di manutenzione straordinaria qualora comportanti aumento del carico urbanistico» corrispondono un contributo di costruzione commisurato alla «incidenza delle sole opere di urbanizzazione purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile».

Si insiste sulla vetusta nozione di 'carico urbanistico', anche per le più modeste modifiche edilizie, con un accanimento statalista degno di miglior causa.

Si può fare certamente di più e di meglio.

20 *Ex multis*: Quanto al mutamento di destinazione di uso di un immobile attuato attraverso la realizzazione di opere edilizie, qualora esso venga realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato e durante la sua esistenza, si configura in ogni caso un'ipotesi di ristrutturazione edilizia (art. 3, 1° comma, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001), in quanto l'esecuzione dei lavori, anche se di entità modesta, porta pur sempre alla creazione di "un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente" (*Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 9894/2009*).

21 Così dispone l'art. 17 lett. h): All'articolo 17 (L):...2) dopo il comma 4, è aggiunto il seguente: "4-bis. Al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni. I comuni definiscono, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della relativa riduzione.»

22 Per un'analisi dettagliata si rinvia a ZONNO D., *La 'nuova' manutenzione straordinaria dopo il Decreto Sblocca-Italia*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2014, pp. 53 ss.

La nuova disciplina del mutamento di destinazione d'uso

Certamente è da accogliere con favore la nuova e più moderna disciplina del mutamento di destinazione d'uso 'urbanisticamente rilevante'.

Si segue il modello inglese delle 'classi d'uso' e si stabilisce che, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali (scelta, questa, forse inevitabile alla luce dell'attuale Costituzione ma gravida di ingiustificate disparità in materia di regime delle proprietà e delle attività economiche), costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; b) turistico ricettiva; c) produttiva e direzionale; d) commerciale; e) rurale. Viene inoltre opportunamente precisato che la destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare «è quella prevalente in termine di superficie utile».

Questa nuova disciplina, per quanto innovativa, presenta due criticità.

La prima è costituita dalla totale equiparazione del mutamento di destinazione 'con opere edilizie', al mutamento di destinazione 'senza opere edilizie'.

Per quanto astrattamente possibile che, in assenza di qualsiasi intervento edilizio, il mutamento d'uso dell'immobile possa essere 'urbanisticamente rilevante', a causa di un notevole impatto della nuova destinazione funzionale, nondimeno è impossibile sottrarsi all'osservazione secondo cui con tale mutamento, pressoché nella generalità dei casi, siamo in presenza di una disciplina di comportamenti e attività economiche (art. 41 Cost.) e non di modifica del regime delle proprietà (art. 42 Cost.).

In buona sostanza, è ingiustificata la disciplina edilizia nei riguardi di condotte che nulla hanno... di edilizio e dunque, per semplificare, sarebbe stato preferibile liberalizzare, sotto il profilo del regime edilizio, i mutamenti di destinazione d'uso senza opere, fermo restando il controllo di conformità della nuova attività ai parametri legali per essa previsti (ad es. nel caso di trasformazione senza opere dell'uso di un negozio in un'officina meccanica, caso-limite, saranno pur sempre necessari i permessi per l'attività produttiva, i requisiti acustici, di igiene, ecc.).

La seconda criticità è invece costituita dalla tipologia degli usi che prevede, con apprezzabile approccio minimalista, solo cinque categorie di usi. Forse, però, la classificazione fatta dal decreto è sin troppo riduttiva se vuole risultare anche chiara e 'semplificata'.

E gli usi ad uffici professionali? E le destinazioni artigianali? Forse sarebbe stato meglio fare emergere espressamente tali categorie: la prima, a nostro avviso, nella lett. a) accanto alle 'destinazioni residenziali', le seconde, accanto a quelle commerciali (lett. c). La prima soluzione indicata avrebbe permesso, tra l'altro, di poter subito consentire *hic et nunc* l'utilizzo delle migliaia di uffici sfitti a fini abitativi. Perché no?

Inoltre la separazione tra 'residenziale' e 'turistico-ricettiva', introdotta in sede di conversione, è logica per taluni aspetti ma rischia di lasciare irrisolti i nodi pratici dell'ibrida e diffusa tipologia delle 'residenze turistico-alberghiere' e anche di ostacolare il riuso di piccoli alberghi dismessi che non possono rimanere vincolati *in aeternum*.

Un'occasione perduta per una visione contemporanea degli usi urbani, necessaria ai fini della semplificazione, della certezza del diritto e dello 'sblocco' di ingiustificati vincoli alle attività economiche.

Le innovazioni in materia urbanistica

Il decreto Sblocca Italia, come convertito, contiene diverse novità anche in materia urbanistica e di governo del territorio. La prima disposizione che compare, aggiungendo un art. 3 *bis* al t.u. dell'edilizia, sotto il sorprendente titolo *Interventi di conservazione*, appare invero irragionevole. Si stabilisce che:

[...] lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione, incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario.

Cosa sono gli edifici esistenti 'non più compatibili' con gli indirizzi della pianificazione? Perché mai dovrebbero essere espropriati o compensati, sulla base di quale presupposto costituzionale? E perché mai, nelle more di attuazione di questo 'inattuabile piano', dovrebbe essere impedita la ristrutturazione, con demolizione e ricostruzione, di singoli immobili?

In realtà, il fine del legislatore appare essere piuttosto quello di offrire una base giuridica per gli 'interventi di rottamazione', ben altra cosa rispetto a quelli di conservazione.

L'intento è lodevole ma la disciplina giuridica, inutilmente dirigista ed economicamente insostenibile, è senz'altro inadeguata allo scopo, per il quale sono preferibili i mezzi e gli interventi già previsti contro il degrado urbano, l'abusivismo, la riqualificazione tramite ristrutturazione urbanistica.

Ancor più discutibile risultava essere la previsione di cui all'art. 17 comma 1 lett. g), punto 2) che consentiva che le opere di urbanizzazione, negli interventi di trasformazione urbana complessi:

[...] sono direttamente messe in carico all'operatore privato che ne resta proprietario, assicurando che, nella fase negoziale, vengano definite modalità atte a garantire la corretta urbanizzazione, infrastrutturazione ed insediabilità degli interventi, la loro sostenibilità economico-finanziaria, le finalità di interesse generale delle opere realizzate e dei relativi usi.

Questa impostazione del tema ha indubbiamente il pregio di sollevare i comuni dai compiti di realizzazione delle opere di urbanizzazione in epoca di risorse ben scarse, favorendo la sussidiarietà dell'intervento dei privati. Ma, a ben vedere, i problemi che esso poneva erano di gran lunga maggiori di quelli che risolveva (in termini di concorrenza, garanzia di accesso e qualità della città pubblica) sicché la norma è stata soppressa, opportunamente, in sede di conversione. Resta da sottolineare l'opportuno consolidamento del permesso di costruire convenzionato, già presente nella legislazione regionale e nella giurisprudenza amministrativa che ha già ritenuto:

[...] l'equipollenza tra piano attuativo e permesso convenzionato nell'implicito presupposto, espressione di discrezionalità insindacabile, che negli ambiti poco

estesi le esigenze di urbanizzazione possano essere parimenti soddisfatte, sotto il controllo del comune con una modalità semplificata senza necessità di ricorrere alle procedure complesse che sono proprie della pianificazione attuativa.²³

I seri problemi posti dal nuovo contributo straordinario

La legge n. 164 del 2014 ha previsto un contributo straordinario di urbanizzazione, quale extra - onere, da applicare alle operazioni di rigenerazione urbana. È un'innovazione molto rilevante.

L'emendamento al d.l. 133/2014, introdotto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ha aggiunto ai criteri già previsti per la determinazione degli oneri di urbanizzazione, anche un criterio di valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. La nuova norma ha disposto che tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, venga suddiviso in misura non inferiore al cinquanta per cento tra il comune e la parte privata ed erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzarsi nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale o opere pubbliche²⁴.

Il successivo comma 4-bis dell'art. 16 del T.U. edilizia, introdotto dal nuovo numero 3-bis) della lettera g) della legge 164/2014, fa salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali²⁵.

La questione della negoziazione del *planning gain* o 'guadagno urbanistico' è controversa ed ha importanti precedenti.

La salvezza di tali disposizioni viene ribadita dal nuovo testo del numero 4) della lettera g), anche con riferimento all'utilizzo, da parte dei comuni, dei citati criteri (parametri) nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione²⁶.

23 T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 11 novembre 2009 n. 5000; si vedano anche legge regione Lombardia, 13 marzo 2012 n. 4, art. 11; legge regione Toscana, 10 novembre 2014 n.65, art.126 nonché legge regionale Emilia Romagna 18 luglio 2014 n.14, art. 8.

24 Art. 17, comma 1 lett. g., nel modificare l'art. 16, comma 4, del dpr. 380/2001, a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, dispone che "L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, viene suddiviso in misura non inferiore al cinquanta per cento tra il comune e la parte privata ed erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche."

25 4-bis. Con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali (comma introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera g), legge n. 164 del 2014).

26 Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione e fino alla definizione delle tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale, secondo i parametri di cui al comma 4, fermo restando quanto previsto dal comma 4-bis. (comma così modificato dall'art. 17, comma 1, lettera g), legge n. 164 del 2014)

In particolare, con le due note pronunce n. 216 e n. 4545, intervenute nell'anno 2010, il Consiglio di Stato, in entrambe le ipotesi riformando le statuizioni dei Tar di prima istanza²⁷, ha ritenuto la piena legittimità delle regolamentazioni urbanistiche comunali di Padova e Roma, affrontando e superando il tema della mancanza di una disciplina legislativa espressa.

L'eco delle suddette pronunce dei Giudici di Palazzo Spada, se pure ha trovato quasi unanime seguito nelle successive pronunce giurisdizionali²⁸, non è rimasta tuttavia immune da prese di posizioni fortemente critiche da parte della dottrina²⁹ che si è espressa sulla delicata questione, sottolineando in specie le ineludibili interferenze tra il governo del territorio e lo statuto della proprietà. Il Supremo Collegio, con la decisione n. 4545/2010, ha ritenuto tuttavia di escludere qualunque surrettizia violazione dell'art. 42 Cost. rilevando che:

[...] è connaturata la facoltà di porre condizioni e limiti al godimento del diritto di proprietà non di singoli individui, ma di intere categorie e tipologie di immobili identificati in termini generali ed astratti; in particolare, la Corte ha escluso che potessero qualificarsi in termini di vincolo espropriativo tutte le condizioni e i limiti che possono essere imposti ai suoli in conseguenza della loro specifica destinazione; [...] e, a maggior ragione, ha negato carattere ablatorio a quei vincoli cd. conformativi attraverso i quali, seppure la proprietà viene asservita al perseguimento di obiettivi di interesse generale quali la realizzazione di opere pubbliche o infrastrutture, non è escluso che la realizzazione di tali interessi possa avvenire ad iniziativa privata o mista pubblico-privata e comunque la concreta

27 Cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 27 febbraio 2005 n. 775; T.A.R. Lazio, Sez. II, 4 febbraio 2010 n. 1524.

28 Cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 27 dicembre 2011 n. 6865 (ove si afferma che in occasione della pronuncia n. 4545 citata del medesimo giudice "sono stati precisati anche i principi e le norme che legittimano l'adozione di siffatti meccanismi" - cioè quelli perequativi del genere di quelli del PRG romano - "consentendo di escludere che con essi si incida in modo abusivo sullo statuto del diritto di proprietà dei suoli: fra questi, non ultimo è il carattere consensuale e facoltativo dell'atto di disposizione chiesto al privato, ciò che ricorre anche nel caso di specie, atteso che l'obbligo di cessione gratuita è destinato a operare solo se e in quanto l'interessato ritenga di avvalersi della potenzialità edificatoria del suolo (e nella misura in cui lo faccia)"). Cfr. inoltre Cons. Stato, Sez. IV, 16 gennaio 2012 n. 219 (che, con riferimento agli istituti perequativi, ricorda che già vi era stato modo di chiarire - sempre con la sentenza 4545 cit. - che "uno degli elementi fondamentali che consentono alle previsioni impositive di cessione di volumetrie e di pagamento di contributi in cambio di edificabilità, di sottrarsi alle critiche di illegittimità, è costituito dall'essere esse connesse alla possibile attribuzione di volumetria edificabile ulteriore rispetto a quella riconosciuta ai suoli in via ordinaria, nonché dall'essere quest'ultima corrispondente a quella già attribuita ai medesimi suoli dai pregressi strumenti urbanistici"). Cfr. inoltre T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 27 ottobre 2011 n. 851; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 22 febbraio 2012 n. 318; nonché T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 9 febbraio 2012 n. 51. Quest'ultima, in particolare, risulta assai interessante perché - oltre a ripetere le argomentazioni di cui alla pronuncia n. 4545/2010 del Cons. Stato, tenta di trovare nel nuovo testo dell' art. 2043 c.c. un ulteriore fondamento legislativo all'imposizione di prestazioni perequative da parte dell'ente locale (Inoltre, un'ulteriore conferma della possibilità per gli strumenti urbanistici di prevedere aumenti di volumetria è stata individuata anche nel fatto che l'art. 2643 c.c. include al punto 2-bis tra gli atti soggetti a trascrizione anche i contratti «che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale», con ciò implicitamente riconoscendo che anche gli strumenti urbanistici possano autonomamente riconoscere dei diritti edificatori). Tentativo però che non sembra convincente, perché il contenuto della norma invocata appare oggettivamente troppo limitato rispetto al fine che le si vuole attribuire.

29 Cfr. ad esempio CACCIAVILLANI I., *L'ultimo tabù dell'urbanistica: la perequazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 867.

disciplina impressa al suolo non comporti il totale svuotamento di ogni sua vocazione edificatoria.

Nella seconda parte della sentenza, i giudici hanno osservato che il ricorso a strumenti negoziali e consensuali per il perseguimento di obiettivi di pubblico interesse rappresenta «il secondo dei pilastri su cui si reggono le innovative previsioni del P.R.G. capitolino» e, pertanto, gli oneri economici correlati agli accordi perequativi sarebbero esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 23 Cost.

Questa impostazione ha ricevuto critiche in dottrina³⁰ poiché:

[...] non appaiono determinanti, ai fini dell'individuazione delle prestazioni patrimoniali imposte, svolgendo semmai un ruolo secondario e supplementare, né la formale qualificazione della prestazione, né la fonte negoziale o meno dell'atto costitutivo, né il dato empirico dell'inserimento di obbligazioni ex lege in contratti privatistici e nemmeno la maggiore o minore valenza sinallagmatica delle rispettive prestazioni.³¹

D'altronde la Corte Costituzionale ritiene debbano ricondursi all'art. 23 Cost. anche quelle prestazioni aventi funzioni di corrispettivo «quando per i caratteri ed il regime giuridico dell'attività resa, sia pur su richiesta del privato, a fronte della prestazione patrimoniale appare prevalente l'elemento dell'imposizione legale».³²

D'altro canto, la nota tesi gianniniana secondo cui il consenso del destinatario permette di superare il vincolo del principio di legalità³³ non può essere disinvoltamente utilizzata, a nostro avviso, in contrasto con il principio di tutela della concorrenza, come consolidatosi nel diritto europeo e nella Costituzione, né con l'art. 3 Cost. e i principi della legge 241/1990 in relazione alla equa distribuzione dei vantaggi derivanti dallo sviluppo edilizio e, neppure, in contrasto con il tassativo principio di riserva legale in materia di imposizione patrimoniale, ex art. 23 Cost. è sufficiente questo breve *excursus* per rilevare che la novella legislativa pone rimedio alla assenza di una base legale per una questione controversa e di indubbio rilievo. Tuttavia, la soluzione adottata presta il fianco ad una serie di rilievi critici.

Il primo, è di natura interpretativa del nuovo testo ed ha un duplice contenuto: *a)* se per 'variante urbanistica' debba intendersi qualsiasi variante, anche di piani attuativi, nel caso in cui le nuove previsioni siano comunque conformi al P.R.G. o P.G.T. vigente e se le parole 'in deroga o con cambio di destinazione d'uso' siano da riferirsi al soggetto 'interventi' o siano piuttosto qualificazioni della nozione di 'variante urbanistica'; *b)* se il maggior valore debba essere calcolato solo con riguardo all'incremento del valore fondiario derivante dalla variante o non anche con riferimento al valore più complessivo dell'intervento.

Prima facie propenderemmo per l'interpretazione più restrittiva, anche per le ragioni che saranno dette in seguito, ossia per applicare il contributo straordinario solo alle varianti urbanistiche che prevedano interventi in deroga o con cambio di destinazione d'uso e dunque non a tutte. Occorre tuttavia ammettere che il testo normativo è ambiguo poiché la nozione della deroga

30 Per una critica severa, e in larga misura condivisibile, di questa tesi si veda, di recente BIGOLARO S., PIVA G., *Perequazione urbanistica e art. 23 della Costituzione: la necessità di una norma di legge statale*, in *Riv. dir. trib.*, 5, 2013, pp.543 e ss.

31 Corte Cost. 10 giugno 1994 n. 236.

32 Cfr. Corte Cost. 29 gennaio 2005 n.66

33 GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1993, p.89 ss.

si applica più agli interventi edilizi (anche puntuali) che non alle varianti ed inoltre la stessa equiparazione tra 'aree o immobili' potrebbe accreditare l'interpretazione che il soggetto sia costituito dagli 'interventi' più che dalle varianti.

Ex adverso, se tutti gli interventi edilizi 'con cambio di destinazione d'uso' fossero assoggettati al contributo straordinario, da ciò deriverebbe che in tutti i casi di ristrutturazione edilizia potrebbe a rigore essere richiesto il contributo straordinario, con l'effetto di una notevole penalizzazione proprio degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

Anche sulla seconda questione, ossia sul calcolo dell'incremento di valore, riteniamo preferibile l'interpretazione restrittiva secondo cui esso debba essere ripartito con riferimento all'incremento del solo valore fondiario, calcolo peraltro già complesso e incerto, che non può non tener conto di benefici dello sviluppo.

Il secondo rilievo, infatti, riguarda l'impatto negativo che comunque questa misura ha sull'economia immobiliare e sull'edilizia in generale, aggravandone i costi di impresa, in una prolungata fase di crisi economica del settore, senza peraltro alcun riguardo per premialità e per operazioni di rigenerazione urbana.

Il terzo rilievo consiste nella irragionevole penalizzazione del cambio di destinazione d'uso e anche in una certa, per così dire, 'criminalizzazione delle varianti', come se queste fossero sempre espressione di un disvalore sociale a fronte della sacralità del piano vigente, e non una fisiologica evoluzione delle dinamiche reali nei confronti delle previsioni generali ed astratte.

Emerge un problema culturale, retaggio di una certa urbanistica di tradizione, secondo cui 'l'attuazione conforme del piano' sarebbe 'il bene' mentre la variante, ossia il cambiamento, rappresenterebbe il male, con ciò segnando una distanza dai risultati della stessa urbanistica riformista dell'ultimo quindicennio, basata sul modello duale, non conformativo, della pianificazione³⁴.

Il quarto rilievo, connesso al precedente, è per osservare che la novella legislativa determina un'irragionevole e rilevante disparità di trattamento tra interventi uguali, costituiti dalle stesse trasformazioni e realizzazioni immobiliari, poiché gli uni, quelli in regime di conformità urbanistica, vengono agevolati poiché non sopportano il pagamento del contributo straordinario mentre gli altri, realizzati in variante urbanistica, risultano penalizzati.

Un quinto rilievo, certo non ultimo per importanza, consiste nell'osservare che il nuovo regime introdotto ostacola, anziché favorire, il principio della perequazione fondiaria poiché favorisce la cosiddetta perequazione verticale (ossia la suddivisione dell'incremento di valore tra pubblico e privato) ma non premia la perequazione orizzontale ossia la redistribuzione tra i proprietari dei vantaggi derivanti dalla trasformazione urbanistico - edilizia.

Per l'insieme di queste ragioni la novella legislativa, merita un'attenta e adeguata interpretazione e un rigoroso esame.

Verso il superamento dei regolamenti edilizi comunali

I regolamenti edilizi comunali, storico strumento di governo delle città e delle trasformazioni edilizie, hanno fatto il loro tempo e possono essere 'rotti'.

Abbiamo da tempo sostenuto che la più efficace azione di semplificazione normativa è, a nostro avviso, rappresentata dal necessario superamento dei regolamenti edilizi comunali. I regolamenti edilizi comunali, previsti da una norma della legge urbanistica del 1942, hanno infatti

³⁴ Mi permetto rinviare, *ex multis*, a MANTINI P., *I principi fondamentali del governo del territorio de jure condendo*, in *Manuale di diritto urbanistico*, a cura di ASSINI N. e MANTINI P., Milano, 2007, pp. 183 ss.

perso la loro funzione originaria³⁵ e devono essere superati perché costituiscono una duplicazione delle norme ed anche una fonte di inutili complessità burocratiche (e sovente di abusi). A ben vedere, le norme procedurali (permesso di costruire, *S.C.I.A.*, *C.I.L.*) sono direttamente disciplinate dalla legge, quelle di sicurezza e igiene anche, gli immobili soggetti a vincolo hanno tutele speciali, l'antisismica pure, le norme tecniche di attuazione dei piani si occupano di molte materie edilizie, e si potrebbe continuare.

Che bisogno c'è di oltre ottomila regolamenti edilizi, spesso differenti tra loro?

Una seria azione di semplificazione è costituita dalla determinazione dei livelli essenziali di prestazione degli edifici attraverso una normativa tecnica nazionale, uguale per tutti: una, non ottomila!

Come già affermava Montesquieu «le leggi inutili uccidono quelle necessarie».

Dovrebbe oggi prevalere l'approccio esigenziale-prestazionale, in specie su sicurezza e risparmio energetico, relativo al risultato 'del' processo costruttivo anzi che quello del prescrittismo normativo 'sul' processo costruttivo.

Occorre al riguardo non sottovalutare che vi sono anche le norme UNI che disciplinano il settore. Naturalmente questa azione è mirata alla semplificazione normativa garantendo livelli essenziali della proprietà e delle prestazioni degli edifici e non deve considerarsi in conflitto con il riconoscimento della potestà amministrativa dei comuni in materia edilizia, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. e dello stesso art. 4 t.u. dell'edilizia, potestà che resta salvaguardata. Anche sulla base di questi presupposti l'art. 17-*bis*, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ha previsto la conclusione, in sede di Conferenza unificata, di accordi o intese per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo al fine di semplificare ed uniformare le norme e gli adempimenti (nuovo comma 1-*sexies* dell'art. 4 del testo unico edilizia di cui al D.P.R. 380/2001).

Il regolamento-tipo, che deve indicare le esigenze prestazionali degli edifici con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni entro i termini fissati negli accordi succitati e, comunque, entro i termini stabiliti dall'art. 2 della L. 241/1990.

Viene ben precisato che tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La riforma va nella direzione giusta ma poteva essere più coraggiosa anche per la relativa indeterminatazza dell'*incipit* del percorso di riforma nel quale potranno riemergere i freni del localismo.

I primi passi della riforma dei regolamenti edilizi vanno tuttavia nella direzione giusta.

Presso il Ministero delle infrastrutture, la Commissione di studio, in collaborazione con l'ANCI, sembra recepire molte delle indicazioni più innovative provenienti dal Consiglio nazionale degli

35 Per un'ampia ricostruzione dell'intera problematica e dei suoi più recenti sviluppi v. ASSINI N. e MANTINI P., *Il regolamento edilizio comunale. Profili giuridici e amministrativi*, Rimini, 1991; FINUCCI G., *I Regolamenti edilizi comunali alla luce della normativa statale e della regione Marche*, in *Nuovo dir.*, 1992, 835; LAZZARO D., *La commissione edilizia comunale nella normativa statale e regionale* in *Ammin. it.*, 1992, 228; v., inoltre, Mantini P., *Le norme edilizie del Comune di Milano in Sole 24 Ore-Pirola*, Milano, 1995; T. Bonetti, *Dal regolamento edilizio al regolamento urbanistico edilizio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 1/2, p. 14 ss.; CARLIN M., *Il nuovo regolamento edilizio: dopo il Titolo V della Costituzione e le modifiche al Testo Unico sull'edilizia: contenuto, efficacia, impugnazione di applicazione: problemi e casi pratici*, Milano, 2003; BONETTI B, VIVIANI R., *Il regolamento edilizio: dai regolamenti d'igiene ai testi unici: l'innovazione del regolamento edilizio nella legislazione nazionale, nelle leggi regionali, nei più recenti regolamenti regionali e comunali*, Rimini, 2002; ITALIA V., *Appunti sul regolamento edilizio comunale*, in *www.giustamm.it*; BONETTI T., *Dal regolamento edilizio al regolamento urbanistico edilizio*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2006, 1/2, p. 74 ss.

architetti e delle professioni tecniche.

Prevale una forte attenzione per la semplificazione amministrativa e un deciso *favor* per gli interventi di rinnovo edilizio e di riqualificazione energetica.

Forse si poteva fare di più ma, come scriveva Ignazio di Loyola, «meglio zoppicare sulla strada giusta, che correre lungo quella sbagliata».

Buone pratiche di progettazione urbana in Europa



DOSSIER

Buone pratiche

Buone pratiche di progettazione urbana in Europa

Negli ultimi quindici anni uno dei temi principali delle politiche urbane europee è stato quello della rigenerazione della città consolidata: tale scelta è legata a numerosi fattori, non solo di carattere economico e sociale (i nuclei urbani, proporzionalmente alla loro scala, sono i luoghi di maggior concentrazione di attività produttive, terziarie e culturali e, in quanto tali, rappresentano i 'motori della crescita economica del continente')¹, ma anche espressione di una strutturata consapevolezza delle problematiche ambientali (non consumo di suolo, *sprawl*).² Grande attenzione viene posta a progetti di riuso e riqualificazione su varie scale, in cui il tema diventa quello di leggere come potenzialità in divenire le contraddizioni e i disagi interni al tessuto urbano: dai piccoli vuoti, agli edifici abbandonati, fino ad interventi più estesi e di eco strategica per le politiche urbane di un'intera città, come il recupero e la trasformazione di ampie aree dismesse. Tali interventi hanno perseguito e perseguono le istanze dello sviluppo sostenibile, seguendo le direttive che l'Unione Europea ha suggerito nel corso del tempo e implementando, in questo modo, la qualità di vita in molte città europee, innalzandone la competitività.

Si fa strada una nuova cultura dell'abitare lo spazio antropizzato, in cui al centro degli interessi economici tornano (di rimbalzo?) quelli della collettività, dove il recupero dell'esistente rappresenta una grande occasione di sviluppo e crescita in più settori. Il collimare di più interessi permette di dare l'avvio a politiche di pianificazione strategica attraverso processi partecipativi, in cui più attori vengano messi in gioco e responsabilizzati: amministratori, imprenditori, cultori, cittadini.

Da questo punto di vista, diventa preponderante il tema della sostenibilità ambientale, che da una parte vede una crescente attenzione alla conservazione del patrimonio 'verde' esistente, dando via a sempre più specifiche normative di tutela legate al contenimento del consumo di suolo (il Regno Unito, ad esempio, ha fatto delle *Green Belts* un vero e proprio vessillo paradigmatico in merito, così come la Germania, che ha stabilito addirittura degli specifici limiti quantitativi di cui parleremo in seguito), così come, nei nuclei consolidati, nuove pratiche di ridensificazione e riuso dell'esistente.

Alle iniziative legate alla preservazione quantitativa delle risorse ambientali, si affiancano naturalmente quelle legate alla qualità della vita, attraverso la sempre più diffusa attitudine normativa all'utilizzo di tecnologie impiantistiche legate alla produzione e consumo di energie alternative, che tendano a rendere energeticamente autosufficienti i nuclei urbani (*Smart Cities*). L' 'attrattività' diventa l'obiettivo chiave da perseguire e viene indirizzato a più soggetti: all'imprenditoria, che garantisca nuovi investimenti; ai lavoratori, autoctoni o forestieri, attraverso un'adeguata offerta occupazionale e da un'alta qualità dell'abitare; alla fucina della conoscenza, offrendo alta formazione e mano d'opera specializzata; alla macchina del turismo, rivalutando il patrimonio culturale e ambientale di ciascun luogo. Tutte queste istanze sono chiaramente

¹ cfr. Claudio Novembre, *Trasformazioni urbane e sviluppo locale. Elementi di competitività tra città*, tesi di dottorato di ricerca in Organizzazione del Territorio e sviluppo sostenibile in Europa, XXIV ciclo, 2008-2011, p.63

² Tale termine, riconducibile in italiano ai concetti di 'città diffusa' o 'dispersione urbana' indica un fenomeno di crescita urbana disordinata e senza controllo, che caratterizza numerose zone periferiche di recente espansione. Il segno caratteristico della dispersione urbana è la bassa densità abitativa in città di medie e grandi dimensioni (oltre i 100.000 abitanti); gli effetti includono la riduzione degli spazi verdi, il consumo del suolo, la dipendenza dalle autovetture a causa della maggiore distanza dai servizi, dal posto di lavoro, dai mezzi di trasporto pubblico locale, e in generale per la mancanza di infrastrutture per la mobilità.

interconnesse tra loro e permettono di dare avvio ad un ciclo virtuoso che tenda non solo verso la crescita, ma verso l'autosostenibilità del sistema-città: il modello che si persegue, dunque, è quello che garantisce alla comunità un processo di sviluppo autonomo, che valorizzi al massimo le risorse locali e la loro futura conservazione e implementazione.

I.1 Il progetto urbano in Europa

La pianificazione territoriale è in movimento in tutti i paesi d'Europa: in alcuni casi, è stata suggerita la presenza di un processo di convergenza anche in quest'ambito. Cercare di comprendere quanto davvero confluiscono negli ultimi decenni culture e pratiche della pianificazione territoriale nell'insieme dell'Unione Europea significa addentrarsi nell'analisi degli effetti di molti, diversi processi, che possono partire 'dall'alto' del sistema, il livello delle organizzazioni europee, o 'dal basso', le innovazioni degli enti locali e dei professionisti che partecipano alla costruzione dei piani e dei progetti territoriali. Guardando in prima istanza ai soli processi *top-down*, sono molte le classi di attività delle organizzazioni europee che influenzano il modo in cui nei diversi paesi dell'Unione si pianifica e si progetta la trasformazione delle città e delle campagne: la pervasiva *soft policy* europea, vale a dire la promozione da parte delle organizzazioni europee di concetti di governo ai quali si ispira anche la pianificazione; la politica regionale, di coesione territoriale, dell'UE in senso stretto (con obiettivi e impatto territoriale); le diverse politiche di settore con forte impatto territoriale; la legislazione europea che incide sulle pratiche di pianificazione territoriale.

La politica di coesione territoriale dell'Unione Europea è soltanto l'espressione politica più leggibile del processo di convergenza nello *spatial planning* ed ha radici 'antiche' nella storia dell'UE. Questa contrasta con l'incertezza degli strumenti di cui dispone: la sua affermazione avviene spesso a scatti e con esiti sempre contestati, sulla spinta di una configurazione di attori esterni alle organizzazioni comunitarie o di singole personalità.

In assenza di competenza comunitaria nella disciplina della pianificazione territoriale, dagli albori della storia dell'integrazione europea, la Commissione, sotto la spinta di diverse esigenze e pressioni, perfeziona nei decenni una molteplicità di strumenti che consentono di promuovere una strategia di coordinamento delle localizzazioni delle infrastrutture e di promozione di forme di sviluppo locale che rispecchino le priorità di un modello europeo di crescita nel rispetto delle differenze storiche. Al centro di questo compendio di misure, afferenti a diverse 'politiche' europee, nonché di elaborazioni teoriche, si trova la nozione di 'coesione territoriale': essa assume crescente, seppur ancora limitata, concretezza insieme con l'idea che possa essere concepito un intervento sovra-nazionale per l'assetto del territorio europeo.

Tale processo di costruzione di un armamentario di analisi e di intervento si trova ostacolato o favorito a seconda delle fasi storiche dall'allargamento progressivo dei confini europei, quindi dalla continua ridefinizione del quadro di disuguaglianze territoriali da iscrivere come priorità per l'intervento comune che viene definito via via nella contrattazione tra governi. Decisive sono anche le svolte imposte da singole personalità che, alla guida della Commissione, o nel semestre di presidenza del Consiglio, ebbero la capacità di mutare il quadro delle priorità delle politiche pubbliche europee, o la concezione delle relazioni tra livelli di governo e tra istituzioni e cittadini.

Il movimento dalle sue fasi iniziali è accelerato da spinte provenienti dal Consiglio d'Europa, si trova poi spesso fortemente sostenuto dal Parlamento europeo, segnatamente da alcuni eletti con esperienza notevole di leadership locale e dalla crescente attività di *lobbying* delle autonomie locali, nelle loro associazioni, poi nelle loro reti tematiche. Negli ultimi decenni si trova

piuttosto a convergere con un'attività intergovernativa e di elaborazione culturale, offrendosi come uno dei migliori esempi di *soft policy* dell'UE.

Nel contempo, infatti, nelle procedure imposte negli interventi per i quartieri urbani in difficoltà e per la tutela dell'ambiente, nella gestione dei fondi strutturali, si costituiscono lentamente le basi di una cultura comune della pianificazione territoriale tra gli Stati membri, simboleggiata nella timida diffusione del neologismo accomunante proposto nel *European Compendium of Spatial Planning Systems* per designare la pianificazione territoriale, quello di *spatial planning*. Questa costruzione trova appoggio nell'istituzionalizzazione progressiva di una cospicua attività di studi descrittivi e prospettici del territorio europeo. Questo processo culturale si sviluppa in numerosi luoghi della polis europea, nell'arena delle istituzioni europee, in quella intergovernativa, ma anche nel mondo professionale, costituito da chi fa urbanistica e pianificazione territoriale, come professionista, come amministratore, e in una serie importante di enti e di reti di ricerca europea che garantiscono l'acquisizione delle conoscenze necessarie all'approfondimento del dibattito sui destini del territorio. E' difficile quindi tracciarne la storia: è utile tuttavia specificarne le ultime significative tappe e i meccanismi attraverso i quali si costruisce il lento ed accidentato processo di convergenza nei principali paesi europei.

I.2 Le iniziative della Comunità Europea

Tra il 1994 e il 2007 la Comunità Europea ha sviluppato vari programmi di finanziamento relativi a progetti di riqualificazione urbana. Ricordiamo: *Urban I* (1994-1999); *Urban II* (2000-2006); *Urbact I* (2002); *Urbact II* (2007); Jessica (2007).

L'Unione Europea detta suggerimenti e indicazioni in merito sin dal 1998: nel *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea* (Comunicazione 605 del 28.10.1998) la Commissione comincia a delineare una serie di punti fondamentali relativi alle politiche di riqualificazione urbana legate alle strategie sostenibili: vengono poste le basi per un quadro di riferimento che possa orientare i Trattati europei e le politiche nazionali verso un comune obiettivo, sviluppando tre tematiche fondamentali: la crescita economica, il benessere sociale e la salvaguardia ambientale.

Al fine del perseguimento di tali comuni intenti, viene fortemente incoraggiata la cooperazione tra attori di differente natura e l'interazione tra pubblico e privato; si legge infatti nel testo che una delle finalità deve essere quella di:

[...] incentivare l'innovazione e la flessibilità a livello di processi decisionali e istituzioni urbane, allo scopo di estendere la partecipazione e integrare le azioni dei partner nel settore pubblico, privato e associativo dal livello europeo a quello locale, e rafforzare la sinergia e la cooperazione tra le risorse e i processi istituzionali esistenti³.

Le finalità del *Quadro D'azione* - protese verso un'idea del territorio unitario organizzato secondo il principio interrelazionale della rete neuronale - tendono naturalmente al raggiungimento degli obiettivi fondamentali del trattato di Maastricht (coesione, competitività, sostenibilità), tra cui quella della 'competitività' fonda i propri punti di forza sul concetto 'attrattività' urbana. Nelle *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013* gli interventi di riqualificazione urbana vengono individuati come prioritari. Più precisamente, vengono indicati tre ma-

³ Comunicazione 605 del 28.10.1998, *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea*, p.7

cro-temi su cui indirizzare le politiche territoriali, con particolare attenzione verso il patrimonio ambientale, storico-culturale e le ex aree industriali da recuperare. Tali sono i punti salienti:

- rendere l'Europa e le regioni più attraenti per gli investimenti e l'attività delle imprese attraverso:
 - a. il potenziamento delle infrastrutture di trasporto;
 - b. il rafforzamento delle sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita;
 - c. la riduzione dell'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa.
- promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita:
 - a. migliorando e aumentando gli investimenti nell'RST (ricerca e sviluppo tecnologico);
 - b. promuovendo l'innovazione e l'imprenditoria;
 - c. rendendo accessibile a tutti la società dell'informazione (promuovendo le TIC, tecnologie dell'informazione e della comunicazione);
 - d. migliorando l'accesso ai finanziamenti (sostenendo gli strumenti diversi dalle sovvenzioni come i prestiti, le garanzie del debito subordinato, gli strumenti convertibili - debito mezzanino - e il capitale di rischio - ad esempio il capitale di avviamento).
- nuovi e migliori posti di lavoro:
 - a. facendo sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzando i sistemi di protezione sociale;
 - b. migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro;
 - c. aumentando gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze;
 - d. rafforzando la capacità amministrativa delle amministrazioni e dei servizi pubblici;
 - e. contribuendo a mantenere in buona salute la popolazione attiva ⁴.

In questo modo, la Commissione delinea le fattezze della 'città sostenibile', riconoscendo gli strumenti con cui misurare la propria competitività attraverso la capacità di **attrarre, investire, accogliere**, in cui la crescita economica sia proporzionale alla qualità della vita.

E' importante sottolineare, nell'ambito della **governance** urbana, gli estremi con cui la Commissione delinea il rapporto tra pubblico e privato, auspicando progetti da realizzare in **partenariato**. Così il testo recita in merito:

Partenariati pubblico-privato

I partenariati pubblico-privato (PPP) possono essere un modo efficace di finanziare gli investimenti quando esistano buone possibilità di coinvolgere il settore privato, soprattutto nei settori dove non sia né fattibile né opportuno tagliare fuori il settore pubblico o basarsi esclusivamente sul mercato. Oltre ad avere un effetto leva in termini finanziari, i partenariati pubblico-privato migliorano qualitativamente l'esecuzione e la successiva gestione dei progetti. Si invitano quindi gli Stati membri a

⁴ cfr. Bruxelles, 5.7.2005 COM(2005) 299, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, pp. 12-30

ricorrere per quanto possibile a questo tipo di partenariato, che comporta principalmente i seguenti vantaggi:

- il settore pubblico può avvalersi delle diverse competenze del settore privato per fornire un servizio più efficiente e meno costoso;
- il settore privato si assume tutta una serie di rischi che nel normale sistema di appalti pubblici sarebbero sostenuti dal settore pubblico;
- il fatto che un'unica parte sia responsabile dell'elaborazione, della costruzione, della gestione e del finanziamento nell'ambito di un pacchetto integrato può migliorare l'efficienza globale.

Prima di subappaltare la fornitura di beni e di servizi per un progetto particolare nell'ambito di un PPP bisogna accertarsi che sussistano determinate condizioni tra cui, in particolare, l'esistenza di un quadro giuridico appropriato.

Gli accordi di PPP danno i migliori risultati quando i governi nazionali praticano una politica di coinvolgimento del settore privato nei progetti del settore pubblico. I PPP richiedono, a seconda dei settori strategici, contesti chiari e specifici che possono variare, ad esempio, in funzione delle possibilità di recuperare i costi attraverso i diritti d'uso o degli obiettivi sociali.

L'UE finanzia i PPP attraverso i Fondi strutturali e di coesione a condizione che i progetti soddisfino tutti i criteri necessari. Per i progetti di maggiore entità, la Commissione inviterà gli Stati membri ad accludere una valutazione dell'opportunità di ricorrere a un PPP. La BEI e la FEI potrebbero fornire utili consulenze al riguardo⁵.

⁵ Ivi, pp.11-12

Frammentazione urbana e buone pratiche per il contenimento dell'uso del suolo

II.1 Il fenomeno dell'Urban Sprawl

Nel 20° secolo il processo di urbanizzazione ha avuto ripercussioni enormi sull'intera vita dell'uomo e ha rappresentato una frattura notevole rispetto ai secoli precedenti. In nessun altro luogo come in città l'uomo ha alterato l'ambiente: ma l'impatto delle città è andato ben al di là delle mura cittadine. L'espansione urbana è stata fonte primaria di cambiamento ambientale.

(McNeill J.R., 2002)

Il termine americano *Urban Sprawl*, traducibile come 'dispersione urbana', indica un ben preciso fenomeno 'epidemiologico' – ormai diffusosi ovunque nelle aree maggiormente antropizzate del globo negli ultimi vent'anni – che colpisce il territorio suburbano, attraverso un'incontrollata e frammentaria crescita delle città con conseguente consumo e impermeabilizzazione delle aree rurali limitrofe.

Le cause di tale fenomeno sono riconducibili sostanzialmente alla tendenza naturale dei nuclei urbani a saldarsi tra loro o a inglobare aree periferiche satelliti senza una precisa strategia di ampliamento programmata a monte, divorando letteralmente le campagne adiacenti, a discapito degli ecosistemi esistenti.

Tale crescita incontrollata ha comportato la configurazione di un territorio frammentato e interconnesso secondo logiche disfunzionali, in cui da una parte i nuovi tessuti urbani formati mancano di reti infrastrutturali efficienti, dall'altra il paesaggio rurale viene privato della sua continuità ecosistemica, necessaria al processo di autosostenibilità ambientale di quello urbano, alla cui vitalità storicamente contribuisce, anzi, è fonte primaria.

Come sostiene Gianfranco Bologna, direttore scientifico della sezione italiana del WWF:

La frammentazione ambientale è un processo dinamico, dovuto all'intervento umano, attraverso il quale un'area naturale subisce una suddivisione in frammenti più o meno disgiunti e progressivamente più piccoli e isolati. [...] La frammentazione ambientale influenza i fattori e i processi ecologici a tutti i livelli gerarchici (dall'individuo all'ecosistema e al paesaggio) e lo fa a scale spaziali e temporali differenti. [...] Nei frammenti le popolazioni delle specie viventi, isolate e ridotte di dimensioni, mostrano una maggiore vulnerabilità verso gli eventi stocastici.⁶

La frammentazione del territorio rurale, dunque, causa una svalutazione del suo potenziale rigenerativo da un punto di vista ambientale e un sottoutilizzo delle sue risorse.

Da un punto di vista economico e sociale, la dispersione insediativa comporta uno spreco di risorse pubbliche e private, aumentando costi e tempi negli spostamenti da un luogo all'altro, imponendo l'utilizzo di mezzi propri (auto), cui si aggiunge dunque un ulteriore danno ambientale, causato dall'inquinamento del traffico veicolare.

Ne consegue un modello di città amorfa e discontinua, che fagocita le proprie risorse ambien-

⁶ Da: Della Seta R., *Ambiente e qualità della vita nel territorio urbano*, 2007, http://www.treccani.it/enciclopedia/ambiente-e-qualita-della-vita-nel-territorio-urbano_%28XXI_Secolo%29/

tali e tende all'implosione e al continuo impoverimento della qualità della vita.

Da qualche anno, in molti paesi europei l'attenzione dei governi è concentrata verso politiche volte al contenimento della dispersione urbana e alla riqualificazione dell'esistente per diverse ragioni. Da un lato ha giocato un ruolo fondamentale la consapevolezza della crescita dei costi pubblici e collettivi del consumo di suolo prodotti dai fenomeni di sviluppo incontrollato. Dall'altro, il rispetto di uno fra gli obiettivi fondamentali dell'Unione Europea, lo sviluppo sostenibile, e l'urgenza di preservare territori ancora non compromessi dall'urbanizzazione in aree in cui si registra un'elevatissima domanda insediativa.

I fattori primari da cui si ritiene derivi il fenomeno in esame sono:

- fattori macroeconomici: sviluppo frammentato delle attività economiche, crescita delle reti di comunicazione e dei relativi nodi intorno a cui tende ad incrementarsi la densità residenziale;
- fattori microeconomici: il prezzo dei suoli suburbani è spesso inferiore a quello dei suoli urbani e ciò favorisce lo spostamento verso di essi;
- fattori sociali: le famiglie tendono a spostarsi verso la campagna nella convinzione di una migliore qualità della vita o perché in città il costo della vita è più elevato (Mazzeo, 2011).

Riportiamo di seguito alcuni significativi brani di uno studio dell'*ISTAT* che esplicitano e quantificano il fenomeno in esame⁷:

I processi di urbanizzazione in Europa e in Italia e la perdita di suolo

L'evoluzione delle principali dinamiche di cambiamento di copertura e di uso del suolo in Europa evidenzia la progressiva diminuzione della superficie destinata ad aree agricole, a favore di aree artificiali e di territori boscati ed ambienti semi-naturali. Secondo i dati del progetto *Corine land cover*, le aree urbanizzate coprono mediamente circa il 9% della superficie totale dell'Unione europea e sono aumentate del 6% nel decennio 1990-2000 a causa della domanda di nuove infrastrutture di trasporto e di nuove costruzioni. Nello stesso periodo, in Italia, le superfici artificiali sono aumentate di oltre il 6%: più di 80 mila ettari del nostro territorio sono stati 'artificializzati' attraverso la costruzione di nuove aree residenziali, industriali e commerciali nonché servizi, aree estrattive, strade, ferrovie eccetera. Nell'ambito delle aree artificiali, pur essendo il residenziale ad aver avuto l'espansione maggiore (più di 500 kmq), sono le zone industriali, commerciali ed infrastrutturali che hanno avuto un incremento percentuale maggiore (il 10,7%).

Lo sviluppo delle superfici impermeabilizzate è largamente attribuibile a strategie di pianificazione territoriale che non hanno tenuto in considerazione la perdita

⁷ Si rimanda al documento integrale: ISTAT, Dipartimento Ambiente e territorio - Area casa e insediamenti urbani, *Urbanizzazione e consumo di suolo agricolo*, da *Le interrelazioni del settore agricolo con l'ambiente* - Istat, aprile 2011, http://www.cgil.it/Archivio/Ambiente-Territorio/Casa/Istat-Urbanizzazione_consumo_di_suolo_agricolo.pdf

irreversibile del suolo, gli effetti ambientali collegati, la qualità della risorsa sacrificata e l'esistenza di strumenti capaci di valutarla.

Le aree agricole, nel complesso, diminuiscono di oltre 140 mila ettari in dieci anni. Il fenomeno è più evidente al Nord dove si trova quasi la metà delle aree divenute artificiali mentre l'abbandono colturale e la crescita delle aree naturali sono maggiori al Sud, con 70 mila ettari di ex terreni agricoli ora impiegati diversamente e 40 mila ettari di nuovi ambienti naturali o semi-naturali.

L'agricoltura, a causa della debolezza strutturale che si manifesta in modo ancora più evidente nelle aree di frangia urbana, non riesce ad arginare la 'voracità di suolo' degli altri settori economici e la richiesta di superfici per finalità residenziali e servizi; inoltre gli oneri di urbanizzazione e i contributi di costruzione che l'occupazione di suolo porta con sé sono rapidamente divenuti la via più facile per fare fronte alla crisi della finanza pubblica locale, con una sempre più fatale attrazione da parte dei Comuni per lo sviluppo insediativo, spesso allargatosi al di là delle reali esigenze della domanda.

L'analisi dei dati del *Corine land cover* permette di evidenziare chiaramente la portata di questo processo: tra il 1990 e il 2000 sono oltre 212 mila ettari interessati dal fenomeno. La principale voce di cambiamento (quasi 89 mila ettari) è costituita dal passaggio da 'aree a vegetazione boschiva e arbustiva in evoluzione' verso il bosco: tale dinamica rappresenta la fase terminale del processo di ricolonizzazione. Le fasi iniziali sono invece rappresentate dal passaggio da seminativi verso coperture erbacee a prato per complessivi sette mila ettari; 33,5 mila ettari passano, invece, da prati a zone di macchia o ad aree in evoluzione. Verso le aree in evoluzione mutano anche quasi 36 mila ettari direttamente da zone agricole con spazi naturali importanti e oltre 16 mila ettari si trasformano da seminativi in aree agricole con spazi naturali importanti.

Da questi dati si evince come sia predominante la fase terminale del processo di abbandono colturale e di rinaturalizzazione iniziato nel secondo dopoguerra e come negli ultimi anni le aree agricole siano state sostituite, per la maggior parte, da superfici artificiali.

Le tendenze individuate per il decennio 1990-2000 possono essere studiate anche per gli anni precedenti grazie alla *Carta dell'utilizzazione del suolo d'Italia*, realizzata dal *Centro studi di geografia economica* del *Cnr*. La pubblicazione dei vari fogli che la compongono avvenne tra gli anni 1956 e 1965 e fu affiancata da memorie organizzate per regione, con dati statistico-ambientali a corredo, dati che costituiscono un'informazione unica per la qualità della cartografia (scala 1:200.000) e consentono una rappresentazione efficace del territorio italiano nel secondo dopoguerra quando le superfici agricole coprivano un'area decisamente più vasta di quella odierna mentre i boschi, le aree naturali e gli insediamenti avevano un'estensione più limitata.

Metodi di valutazione dell'urbanizzazione e del consumo di suolo: alcune esperienze

La valutazione dei complessi fenomeni di urbanizzazione, del consumo di suolo, dell'abbandono colturale e, in generale, delle dinamiche di utilizzo del territorio, comporta necessariamente l'impiego di tecniche e strumenti di lettura di processi spaziali e di analisi geografica, la definizione del contesto e la comprensione dei

limiti dei diversi approcci, anche al fine di una corretta lettura dei dati disponibili. Molto spesso si assiste, infatti, ad errate interpretazioni dei fenomeni in atto a causa, ad esempio, della non conoscenza delle modalità di acquisizione dei dati, dell'accuratezza dei risultati o della classificazione utilizzata.

Nel corso degli ultimi anni, sono state condotte a livello europeo diverse iniziative finalizzate alla valutazione dell'urbanizzazione e dell'impermeabilizzazione del territorio a diverse scale nell'ambito del programma *Gmes (Global monitoring for environment and security)* o del progetto *Corine land cover 2006* che prevede, una banca dati geografica specifica realizzata a livello europeo con un dettaglio geometrico di 20 metri.

Nel 2001 l'Agenzia europea per l'ambiente organizzò un workshop sull'impermeabilizzazione del suolo, durante il quale fu presentato un modello *Dpsir13* giungendo alla conclusione che il grado d'impermeabilizzazione può essere stimato utilizzando dati statistici nazionali, i dati *Corine land cover* e le tecniche di telerilevamento. Il progetto *Moland (Monitoring land use/cover dynamics)* della Commissione europea ha l'obiettivo di sviluppare una metodologia integrata basata su un set di strumenti (tra cui immagini satellitari) utilizzabili per la valutazione, monitoraggio e previsione delle evoluzioni degli ambienti urbani e regionali. Comprende il calcolo d'indicatori per valutare l'espansione insediativa dentro ed intorno alle aree urbane e lungo i corridoi di sviluppo.

L'impiego di database geografici, come il *Corine land cover*, benché permetta di localizzare sul territorio i fenomeni in questione attraverso la componente cartografica dei dati, non consente di ricavare stime affidabili sulle superfici. Infatti, a causa dell'unità minima cartografata (*Minimum mapping unit*), un'area classificata con un determinato uso del suolo deve avere un'estensione territoriale almeno pari alla Mmu. Per tale ragione sono sottostimate le dimensioni di tutte le classi maggiormente frammentate che hanno maggiori probabilità di avere la singola area omogenea di ampiezza inferiore alla Mmu. Gli errori sono ancora più evidenti nel caso di analisi delle dinamiche territoriali in termini di cambiamenti di uso del suolo, che possono essere assai parcellizzate e in cui la dimensione della singola zona che cambia classe di uso è generalmente vicina alla Mmu.

Si deve anche considerare che in una zona considerata omogenea dal punto di vista dell'uso del suolo, possono convivere un insieme di coperture, di usi e di attività antropiche. Tale complessità è inversamente proporzionale alla scala di acquisizione e restituzione dei dati; già ad una scala come quella del *Corine land cover* (1:100.000) la presenza di usi diversi all'interno di uno stesso poligono è piuttosto frequente rendendo necessario il ricorso anche a classi 'miste' che, rappresentano delle zone in cui non è possibile individuare un unico utilizzo del territorio.

Nel caso di analisi dei processi di urbanizzazione e valutazione del consumo di suolo agricolo e naturale, l'impiego di dati cartografici di uso del suolo, normalmente utilizzati riclassificando le zone in due classi, urbanizzato e non urbanizzato, comporta l'approssimazione dovuta al considerare le classi di origine come omogenee. In realtà in ogni classe sono presenti, con percentuali quasi mai trascurabili, coperture del suolo diverse e classificabili in maniera opposta.

Oltre agli approcci cartografici basati su fotointerpretazione o classificazione di immagini tele rilevate, con i limiti e i vantaggi evidenziati, possono essere impiegati dati cartografici già acquisiti o privi di componente geometrica ma con un

riferimento territoriale come, ad esempio, limiti amministrativi o sezioni censuarie. Nel primo caso le informazioni sull'uso del suolo vengono derivate da altre fonti cartografiche come Carte tecniche regionali, Piani regolatori comunali; nel secondo caso i dati di partenza sono costituiti da indagini censuarie o statistiche socioeconomiche. In questi casi si assumono indicatori di tipo demografico (densità, dispersione della popolazione) o di tipo socio-economico, utili a identificare l'incidenza della popolazione coinvolta in attività agricole e forestali, o a differenziare le aree territoriali in rapporto al livello di benessere, tasso di scolarizzazione, stato delle abitazioni, accesso ai servizi, livello di isolamento territoriale.

L'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Piemonte (*Arpa*) ha proposto un approccio di analisi basato sull'utilizzo di tutte le 44 classi *Corine land cover* evidenziando che alcune classi, in fase di analisi normalmente classificate urbanizzate, hanno in realtà una copertura non totale del suolo e, viceversa, alcune classi agricole o naturali hanno presenza significativa di aree artificiali.

Dati del censimento del 2001, insieme alla cartografia del reticolo stradale, sono stati proposti dall'*Ispra*, come informazioni di base per l'elaborazione di un indicatore territoriale sul grado di urbanizzazione per le aree urbane, sviluppato in analogia al metodo utilizzato da Eurostat. I dati Istat sugli edifici possono essere utilizzati anche per un'analisi del processo di urbanizzazione, essendo possibile risalire al numero di edifici costruiti nei diversi periodi del Novecento.

Un'alternativa alla produzione di cartografie di uso, copertura e consumo del suolo è costituita dai metodi campionari che permettono di ottenere una maggiore precisione della stima e di valutare l'errore con tecniche statistiche.

Di contro, un approccio campionario puro ha difficoltà di spazializzazione: i discontinui processi di urbanizzazione, sono difficilmente modellizzabili e le tecniche di interpolazione poco applicabili.

Un'analisi su base territoriale dei dati, quindi, avrebbe necessità di aumentare il campione in modo significativo per mantenere un livello di errore accettabile. L'*Ispra* ha proposto una metodologia per ottenere la carta nazionale dell'impermeabilizzazione dei suoli (scala 1:100.000) basata sulla fotointerpretazione di ortofoto di un campione di punti localizzati sul territorio: ha definito il grado di impermeabilizzazione legato allo sviluppo dell'urbanizzazione ma non quello legato ad altre cause.

La spazializzazione dei dati campionari sulla base della copertura *Corine land cover* ha permesso di stimare il grado di impermeabilizzazione del territorio che, a livello nazionale, è risultato pari al 6,7% con variabilità notevole a livello regionale (dal 2,2% della Valle d'Aosta al 9,3% della Lombardia). Un'analisi condotta con metodologia analoga sulle 24 città italiane con popolazione maggiore di 150.000 abitanti ha mostrato la gravità del fenomeno: a Napoli e Milano arriva a coprire la metà del territorio comunale e quasi un quarto dell'intero territorio provinciale. Nello stesso studio si valutano anche i valori di superficie impermeabile procapite (mq/abitante), dati che mostrano una chiave di lettura diversa in cui Napoli, Milano, Genova e Trieste hanno meno di 150 mq di area impermeabile per ogni cittadino, mentre province con livelli di sviluppo urbano inferiore, ma con bassa densità di popolazione come Foggia e Cagliari, superano i 500 mq procapite.

Una metodologia per la valutazione del consumo di suolo a scala urbana attraver-

so un campionamento puntuale è stata pubblicata nel rapporto *Ispra* sulla qualità dell'ambiente urbano al fine di permettere la stima della perdita della risorsa suolo. La stessa metodologia è stata applicata al territorio del comune di Roma analizzando il periodo 1949-2006. Il confronto della variazione del suolo consumato con l'andamento della popolazione ha evidenziato il disaccoppiamento delle due variabili che a partire dai primi anni Settanta divergono nettamente: a fronte di una popolazione stabile, o addirittura in diminuzione, il consumo di suolo rimane sostanzialmente costante negli anni con una crescita quasi lineare del suolo impermeabilizzato.

Appare evidente, quindi, come l'adozione di ognuno dei diversi approcci, presentano limiti e vantaggi. Quando possibile è pertanto opportuno utilizzare un approccio misto, che veda la presenza sia di analisi campionarie, sia di dati cartografici o comunque georeferenziabili.

II.2 Le iniziative dell'Unione Europea

Attualmente, circa il 75% della popolazione europea vive in aree urbanizzate e si stima che tale percentuale aumenti fino all'80-90% entro il 2020, imponendo un crescente utilizzo del suolo libero limitrofo ai centri urbani (EEA 2006).

Il rischio è di compromettere sempre più gravemente il paesaggio rurale, fonte primaria dell'esistenza delle città, in termini di approvvigionamento di cibo, energia e salute.

Il controllo e la gestione di questo fenomeno di consunzione delle risorse naturali è, ad oggi, uno degli obiettivi principali delle politiche regionali dell'UE, volti alla tensione verso uno sviluppo urbano sostenibile.

Nello specifico, l'impegno primario dell'Europa, relativamente al trattato di Kyoto, è quello di tenere sotto controllo i cambiamenti climatici, monitorando la crescita delle emissioni di gas e dell' 'effetto serra', causato dal predominio del trasporto auto nelle grandi città.

Nel 1999 la Commissione Europea presentò la *European Spatial Development Perspective*⁸ (ESDP), incentrato sulla definizione di politiche volte al miglioramento dell'equilibrio territoriale e della competitività regionale, così come alla gestione prudente delle risorse naturali e culturali.

L'obiettivo a lungo termine era quello di favorire uno sviluppo territoriale policentrico, che potesse colmare gli interessi divergenti degli Stati membri, incoraggiando una competitività più equilibrata e coordinata. Secondo la ESDP, i sistemi urbani policentrici sono più efficienti e più sostenibili rispetto a quelli monocentrici o ai piccoli insediamenti dispersi. In particolare, tale studio presentava che molti problemi locali non possono essere attualmente risolti senza un modo integrato di vedere città e campagna, considerandoli nella loro dimensione regionale, scala che viene proposta come base delle politiche strutturali successive al 2007 e per il periodo successivo, fino al 2013.

Pertanto, una questione chiave per gli attori a diversi livelli sarebbe stato quello di esplorare, identificare, capire e selezionare potenziali aree di sviluppo nel loro territorio, al fine di contribuire efficacemente a questa strategia globale europea.

La coerenza politica fornisce il primo principio di buona *governance* attraverso il quale l'UE può sostenere le iniziative per contrastare l'espansione urbana: le città possono beneficiare di iniziative e programmi che abbracciano l'intero regno di competenza della Commissione europea

8 Trad.: Prospettiva di sviluppo territoriale europea

e il quadro per gli accordi trilaterali tra l'Unione europea, i governi nazionali e le autorità regionali / locali (COM (2002) 709) ce ne fornisce un esempio specifico.

Tuttavia, è necessario che le città lavorino su una visione politica sostenibile a lungo termine, che tenga insieme molti fattori critici, come la mobilità, l'accesso all'ambiente naturale, le opportunità sociali e culturali e l'occupazione, i quali costituiscono la base per uno sviluppo urbano sostenibile. Allo stato attuale, in molti casi, la visione politica è poco articolata e non consente un approccio orientato agli interessi dello sviluppo sostenibile, carenza aggravata dalla scarsa integrazione tra i livelli di governo. L'UE può impostare il tono e la direzione per l'integrazione delle politiche settoriali in città, pur riconoscendo che le risposte di pianificazione al problema dello *sprawl* devono restare sensibili alle peculiarità locali e regionali.

La reattività alle condizioni locali fornisce il secondo principio della buona *governance* attraverso il quale l'UE può sostenere iniziative volte a contrastare la dispersione urbana: tale principio sottolinea la necessità della flessibilità dei mezzi previsti per l'attuazione delle normative e dei programmi dell'Unione europea

Nella direttiva europea *Thematic Strategy on the Urban Environment* (2006) viene offerto un quadro di riferimento a sostegno di azioni e soluzioni sviluppate a livello locale per affrontare i problemi di gestione urbana, tra cui quello dell'espansione. Questa propone un approccio coordinato e integrato per aiutare gli Stati membri e le autorità regionali e locali a rispettare gli obblighi ambientali esistenti, a sviluppare piani di gestione ambientale e di piani di trasporto urbano sostenibile, e quindi rafforzare il contributo ambientale allo sviluppo sostenibile delle aree urbane. Nello specifico, in tale direttiva si indicano come buone pratiche da perseguire:

- la predisposizione di programmi a lungo termine che promuovano lo sviluppo sostenibile e la limitazione dello *sprawl* urbano, supportati da sistemi di monitoraggio e di valutazione per verificare i risultati sul terreno;
- politiche per il recupero dei siti industriali abbandonati e la rigenerazione degli spazi pubblici, con l'obiettivo di determinare forme urbane più compatte;
- politiche per evitare l'utilizzazione di terreni incontaminati e di contenimento dell'uso del suolo;
- individuazione di partner chiave, tra cui il settore privato e la comunità, così come il governo locale, regionale e nazionale e la loro mobilitazione, nella pianificazione, attuazione e valutazione dello sviluppo urbano;
- gestione dell'interfaccia urbano-rurale attraverso la cooperazione e il coordinamento tra le autorità urbane e le autorità rurali e regionali nella promozione dello sviluppo sostenibile.

Nel 2006, l'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA) presenta il documento intitolato *Urban sprawl in Europe, the ignored challenge*, in cui sostiene il ruolo fondamentale dell'EU nel supportare una politica che favorisca il buon governo del territorio comunitario, in cui la concessione dei Fondi Strutturali e di Coesione 2007-2013 venga subordinata a iniziative politiche locali che perseguano le linee guida relative al controllo e al contenimento dello *sprawl*.

II.3 Esempi di buone pratiche europee nel buon governo del territorio

Attualmente, le iniziative intraprese dai paesi europei più operativi sulla questione, possono essere identificate in tre gruppi principali (Gibelli, 2008 da Mazzeo, 2012):

1. regolative, che prevedono l'attuazione di specifiche leggi per limitare il consumo di suolo (Germania e Francia);
2. morfologico-regolative, diffuse soprattutto in Gran Bretagna mediante la creazione di fasce

verdi periferiche in grado di definire il "limite urbano" (green belt);

3. strategiche ovvero in grado di indirizzare la rifunzionalizzazione o la densificazione dei nuclei già esistenti (Olanda).

Presentiamo, dunque, qui di seguito, alcuni casi specifici che siano meglio esemplificativi delle politiche accennate.

II.3.1 Germania

Negli ultimi trent'anni, la Germania ha vissuto tra le grandi nazioni industrializzate europee, i maggiori cambiamenti. L'antica divisione tra due stati ha profondamente influenzato i sistemi politici, anche perché una sfida costante ne ha segnato i rapporti (*Wettkampf der Systeme*). In particolare, l'ovest ha usato il libero mercato come contro-modello al sistema di pianificazione centralizzata dell'economia proprio dei paesi dell'est. Il sistema a pianificazione centrale della DDR non lasciava spazio ad azioni autonome, né a carattere politico o sociale. I livelli amministrativi locali erano distaccamenti periferici dello stato senza l'autorità necessaria ad attivare strategie di governo del territorio.

Nella Germania federale, fin dopo la guerra, i *Länder*, città e comuni svolgono ruoli di primo piano nei processi di pianificazione e di programmazione. Oggi, le politiche urbane di rango 'nazionale' sono fortemente influenzate dalla struttura federale. L'insieme delle politiche nazionali riserva una crescente importanza alla dimensione territoriale dello sviluppo urbano. Sulla scorta di due documenti d'indirizzo dello sviluppo territoriale del 1992 e del 1995 il Ministero federale del territorio avvia il programma d'azione territoriale che traduce le idee-guida in programmi. Gli ambiti d'intervento del programma sono numerosi e spaziano dagli ambiti regionali di risanamento e sviluppo alla cooperazione transnazionale nella pianificazione territoriale. Lo stato federale (*Bund*) definisce le linee guida di pianificazione territoriale (*Raumordnung*), i *Länder* approvano i piani di sviluppo regionali, mentre i piani territoriali e l'uso dei suoli sono di competenza di città e comuni. Il primo passo in questa direzione (notoriamente connesso al parallelo processo di definizione di uno schema di sviluppo spaziale a livello europeo) è rappresentato dal *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen* del 1992 che fornisce le linee-guida del quadro di orientamento per lo sviluppo territoriale alle diverse scale territoriali. La definizione operativa delle linee-guida è divenuta oggetto del successivo documento strategico promosso a livello federale nel 1995, il *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen* che traduce e orienta le linee-guida in progetti e azioni innovative. Anche in questo caso, pur con un ruolo diverso dello stato centrale, si affermano alcuni elementi dottrinali tendenzialmente 'egemonici': il principio della densificazione insediativa secondo il modello della 'città compatta' e dei 'brevi percorsi', la tutela delle risorse nelle grandi agglomerazioni, forme 'attive' di pianificazione regionale orientate a promuovere usi misti del suolo. L'iniziativa *Soziale Stadt* segue precedenti esperienze locali di intervento su quartieri in crisi con l'intento di migliorare le condizioni di vita, e di aumentare l'efficacia dell'iniziativa pubblica attraverso procedure integrate. L'elaborazione delle leggi sull'urbanistica e le costruzioni spettano alle regioni e pertanto nei sedici *Länder* si trovano altrettanti ordinamenti diversi. Ciononostante, gli ordinamenti fanno riferimento a linee guida che sono elaborati congiuntamente dai servizi tecnici delle regioni. Le linee guida trattano anche degli standard sociali e ambientali e della localizzazione delle attrezzature sul territorio, oltre che della regolamentazione edilizia ed urbanistica.

Inoltre, il governo federale determina le categorie delle destinazioni d'uso e gli indici edificatori (in proporzione all'estensione o alla qualità dei suoli) che saranno utilizzati dai comuni nella redazione dei piani. Questi ultimi vincolano le autorità pubbliche e le agenzie ma non i privati, e

sono in vigore solitamente per 10-15 anni (o meno per le grandi città). D'altra parte, la presenza in misura adeguata di servizi e urbanizzazioni è condizione vincolante al rilascio delle singole concessioni edilizie.

La politica dei 30 ettari al giorno

La Germania ha attuato politiche di contenimento del fenomeno della dispersione urbana a partire dal 1998 (viene varata, in quell'anno, la legge per la tutela dei suoli), quando il fu ministro dell'Ambiente, Angela Merkel, abbracciò la battaglia di scindere lo sviluppo economico dall'occupazione di suolo e fissò dei limiti con precise caratteristiche quantitative, attuate non solo attraverso l'attuazione di strumenti giuridici, ma anche fiscali ed economici, di comunicazione e di ricerca. Il programma prevedeva di limitare di un quarto il consumo di suolo, passando da 129/ha al giorno (nel 2000) a 30 ettari entro il 2020.

Tale obiettivo è stato ripreso dall'attuale governo, il quale mira alla crescita zero entro il 2050. Tali iniziative sono state reclamate a gran voce dalle principali associazioni ambientaliste tedesche (*BUND, DNR, NABU*), le quali sostenevano che, affinché la crescita urbana avvenga secondo principi sostenibili, fosse necessario che «per ogni nuova occupazione di suolo venga naturalizzata una superficie equivalente da un'altra parte» (*BUND, 2004*) e che «le amministrazioni pubbliche si dotino degli opportuni strumenti per realizzare 'un'economia di rotazione delle aree'» (Frisch, 2005).

Affinché questo sia realizzabile, molte regioni tedesche hanno stipulato un 'patto per il risparmio delle aree' con i comuni e le associazioni per ridurre il consumo di suolo, rafforzando contemporaneamente l'economia attraverso l'incremento della quota di proprietà delle case (Ministero dell'interno della Baviera, 2003).

La legge sulla tutela dei suoli del 1998 si basa su due aspetti fondamentali: l'intersettorialità e la tutela preventiva (Frisch, 2005). Il primo aspetto fa sì che la sua applicazione avvenga su tutte le materie di competenza statale, qualora le normative di settore vigenti non facciano riferimento specifico al tema del consumo di suolo: questo comporta che la tutela del suolo sia una finalità anche per quei settori normativi che non hanno un diretto legame col tema (a seguito dell'approvazione di questa legge, infatti, fu introdotta una clausola di tutela dei suoli anche nel codice edilizio e urbanistico, per esempio). Il secondo aspetto, quello della tutela preventiva, fa sì che la protezione dei suoli non sia legata esclusivamente ad evitare danni nel presente, ma soprattutto quelli futuri, in quanto le risorse ambientali vengono riconosciute assolutamente indispensabili per la sopravvivenza delle generazioni future. In merito alle modifiche (2004) attuate al codice dell'edilizia e dell'urbanistica, la clausola inserita impone un uso parsimonioso del suolo, favorendo lo sviluppo internamente ai nuclei urbani esistenti e il recupero delle aree dismesse. Per quanto riguarda, invece, il territorio rurale e aperto, è stato introdotto su scala nazionale il principio della demolizione dei manufatti non più utilizzati. (Frisch 2005)

L'esperienza tedesca dell'ecoconto

Dal 2001 il *Codice Federale delle Costruzioni* impone a tutti i comuni di subordinare le trasformazioni del territorio ad una valutazione preventiva degli impatti sull'ecosistema ed sul paesaggio, indicando le modalità di compensazione degli eventuali impatti conseguenti.

Tali modalità devono prevedere non semplicemente di limitare i danni, attraverso il non consumo di suolo, bensì devono permettere di passare da una qualità ecologica di un certo livello ad un'altra di un livello più alto rispetto a quello di partenza, attraverso opere di rinaturalizzazione di aree abbandonate, riforestazioni, rimboschimenti.

In questo modo, si impone l'obbligo, tanto al pubblico che al privato, di investire sulle risorse ambientali per conseguire obiettivi specifici di investimento sul territorio.

Il Codice Federale delle Costruzioni ha infatti stabilito il rispetto di una serie condizioni di base:

- le misure di compensazione sono realizzate dal soggetto titolare dell'investimento ovvero in alcune circostanze dall'Amministrazione Locale ed il loro costo è comunque a carico dell'investitore (sez. 135);
- le misure di compensazione possono essere eseguite anche prima di attribuirle ad uno specifico progetto di trasformazione urbana (sez. 135)²⁶;
- non è necessaria una relazione spaziale diretta tra l'intervento urbanistico e la sua compensazione (sez. 200a): ciò significa che la compensazione può realizzarsi anche in luogo diverso;
- i terreni destinati a misure di compensazione vanno reperiti nell'ambito del Piano Urbanistico stesso ovvero anche nell'ambito di destinazioni d'uso relativi ad altri piani (del Comune in questione, sezione 9 par. 1a);
- la localizzazione delle aree destinate a compensazione deve essere funzionale a rafforzare l'infrastruttura ecologica (*green infrastructure*) del territorio⁹.

Naturalmente, in base a siffatte disposizioni, la *conditio sine qua non* per attuare una nuova trasformazione sul territorio, diventa quella di avere a disposizione aree da rinaturalizzare e rigenerare:

[...] solo se il 'deposito' (Eco-conto) di aree è 'in attivo', il Comune potrà rilasciare autorizzazioni edilizie o approvare piani di urbanizzazione, 'consumando' altro territorio. Diversamente dovrà rinunciarvi, in base a quell'opzione 'zero' che impedisce di rilasciare nuovi permessi di costruzione, in assenza della possibilità di compensarne gli impatti; alternativamente – se ne sussistono le condizioni – potrà ricorrere alla opzione 'accordo', attivando negoziati con soggetti privati, proprietari di aree interessanti per le rinaturazioni (ad esempio agricoltori), dai quali acquistare o 'scambiare' aree, in modo da permettere il soddisfacimento dei requisiti di legge. Il principio del Ökokonto si configura oggi come uno strumento piuttosto solido di gestione delle trasformazioni del territorio secondo principi di sostenibilità e costituisce un valido 'complemento ecologico' di programmi e politiche di sviluppo territoriale¹⁰.

L'Ökokonto (Eco-conto) è, quindi, una specie di conto bancario che ogni Comune apre generando un deposito di eco-crediti, dal quale è possibile riscuotere dei crediti virtuali con cui contabilizzare i danni e gli impatti causati all'ambiente naturale attraverso una trasformazione territoriale.

⁹ Da: AA.VV., *Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese*, ERVET, 2012

¹⁰ Ivi

Quello di Monaco è il caso di maggior successo dell'applicazione dell'*Ecoconto*:

Secondo numerosi recenti studi, si prevede che la città crescerà del 5% entro il 2020 (principalmente per fenomeni di immigrazione da altre parti della Germania e dell'Europa), con un conseguente crescente numero di pendolari provenienti non solo dalla fascia suburbana, ma anche dal secondo e terzo anello fino a una distanza di circa 80 chilometri. Secondo il piano, per contrastare lo sprawl urbano sono da mettere in campo due strategie trasversali:

l' 'espansione interna' e lo sviluppo 'urbano, compatto e verde'. Questo significa, per la prima strategia, promuovere il riutilizzo o la riconversione di spazi urbani non più utilizzati (es. spazi industriali dismessi, caserme militari non più in uso): si stima infatti che in questi spazi interni alla città possano essere realizzate più di 60.000 abitazioni. L'obiettivo prioritario di espansione interna può essere seguito dall'utilizzo di aree periferiche già individuate nel tempo dal piano territoriale per lo sviluppo. Per la seconda strategia, il piano promuove uno sviluppo urbano denso e polifunzionale, con la creazione di quartieri policentrici caratterizzati dalla presenza di un mix di funzioni, garantendo una concentrazione della vita sociale e la percorrenza di brevi distanze per raggiungere scuole, negozi, lavoro e contribuendo così ad aumentare l'uso dei mezzi di trasporto pubblici, o anche della bicicletta.

Entrambe le strategie possono apparire piccoli contributi allo sviluppo sostenibile e alla necessità di ridurre la congestione da traffico veicolare, ma rappresentano invece elementi molto importanti per una crescita urbana sostenibile, non solo nelle città europee¹¹.

II.3.2 Gran Bretagna

La Gran Bretagna offre una singolare combinazione di centralizzazione e flessibilità rispetto ad altri sistemi di piano. Solo alcune aree del *welfare* sono investite da competenze locali (l'ambiente e l'edilizia sociale), altre invece sono di pertinenza dello stato centrale (l'educazione per esempio). L'intervento dello stato nella regolazione delle aree è radicale: l'edificabilità è, infatti, frutto del potere discrezionale dell'ente locale. Di conseguenza, i problemi riguardanti la localizzazione delle attrezzature generali e dei servizi pubblici non sono al cuore della pianificazione locale. Al contrario, la pubblica amministrazione cerca di contrastare lo sviluppo e quindi tutelare le aree libere (*green belts*, parchi, aree di protezione ambientale...) o recentemente, riusare quelle già urbanizzate. Inoltre, è compito dell'amministrazione locale cercare di promuovere l'edilizia sociale a basso costo. Infine, i problemi di qualità sono stati recentemente ripresi in termini di sostenibilità, densità insediativa e buona progettazione urbanistica.

Una riflessione critica sulla pianificazione in generale è incominciata con il secondo mandato Blair: la riforma della pianificazione proposta in Inghilterra (analoghe iniziative sono avviate in Scozia, Galles e Nord Irlanda) prevede (DETR 2001) l'abolizione dei piani struttura e l'assegnazione di una responsabilità 'strategica' alle Regioni. La proposta di riforma porta l'intero sistema

¹¹ da: de Ciutiis F., *Politiche europee di contenimento della dispersione urbana*, in «TeMA», *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol.5 n.1 Aprile 2012, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio Università degli Studi di Napoli Federico II

di planning su due livelli, con un ruolo strategico ma più spazialmente finalizzato, delle Regioni; e un unico documento, chiamato *Local Development Framework- LDF*, per ogni *district*. Queste indicazioni devono assumere la forma di una *Regional Spatial Strategy*, piuttosto che di un classico documento come negli usi britannici (le *Guidance*), alle quali gli *LDF* devono essere consistenti. Nelle *Regional Spatial Strategy* trovano posto le indicazioni sul quadro territoriale, espansioni edilizie, il recupero, lo sviluppo economico, la protezione ambientale e il trasporto pubblico. Nel nuovo ordinamento, il controllo delle trasformazioni è in ogni modo soggetto al *LDF*, che vengono però rivisti –almeno annualmente– in accordo alle politiche nazionali e comunque aggiornati ogni tre anni (anche se l'attesa è che le *core policies* siano relativamente stabili).

I piani d'azione, più piccoli e specifici, sono preparati celermente e rivisti annualmente se necessario. Un particolare statuto è riservato al coinvolgimento della comunità locale, secondo regole e procedure certe che garantiscono la partecipazione e i richiedenti. In particolare, i grandi progetti sono vincolati a questo statuto. La *LDF* contiene tre diverse forme d'intervento: la visione e la strategia locale e le *core policies*, eventualmente elaborate in congiunzione con altre organizzazioni pubbliche, private o del terzo settore; dei piani di azione per particolari aree di modificazione, master plan d'area (progetto, *layout*, *zoning* e programma d'esecuzione) o piani di conservazione o schede per la trasformazione di particolari siti; una mappa delle aree di conservazione, dei vincoli e dei piani d'azione da preparare per le aree di trasformazione.

L'atteggiamento governativo nei confronti della quantificazione dei servizi è ben riassunto in un passaggio della recente revisione di uno dei documenti guida della pianificazione: nel contesto della pianificazione degli spazi aperti, l'opportunità di disporre di standard è negata a livello nazionale ma supportata a livello locale. Lo standard quantitativo si accompagna all'analisi della qualità delle attrezzature, servizi esistenti e dell'accessibilità (distanza e costo) delle prestazioni del sistema. Soprattutto, gli standard così realizzati devono essere giustificati da una consistente analisi dei bisogni locali e da un esame dell'offerta esistente. Una volta definiti, tali standard fanno parte integrante dei *development plans* (i piani locali d'attuazione). Sarebbe però riduttivo ignorare che lo standard trova preliminare specificazione in una varietà di 'figure' intermedie tra dotazione funzionale e progetto, articolate secondo i bisogni attesi degli utenti (ad esempio, il verde e gli spazi aperti sono articolati secondo una grammatica analitica: aree gioco, parchi di diversi livelli, campi sportivi, corridoi biologici, verde d'arredo, green belt ecc.). Queste figure sono state definite dal livello nazionale e da quello metropolitano, almeno nel caso del *Greater London Council*. Si tratta in ogni caso d'enunciazione di politiche, non di prescrizioni localizzate, che tendono in altre parole ad influenzare la formulazione dei piani di sviluppo a fronte degli obiettivi indicati nei documenti di programmazione nazionali e regionali.

È importante, inoltre, evidenziare la *Homes and Communities Agency*: si tratta di un'agenzia immobiliare nazionale e di rigenerazione per l'Inghilterra, con un budget di investimento di capitale di circa 4 miliardi di sterline per il periodo 2012-15. Contribuisce alla crescita economica per aiutare le comunità a realizzare le loro aspirazioni per la propria prosperità e per fornire abitazioni di alta qualità che le persone possono permettersi.

Forniscono gli investimenti per nuovi alloggi a prezzi accessibili e per migliorare l'edilizia sociale esistente, così come per la rigenerazione del territorio e sono anche il regolatore per la fornitura di alloggi sociali in Inghilterra (hanno sostituito la *English Partnerships*).

Uno degli aspetti più significativi e determinanti dell'approccio inglese alle trasformazioni sul territorio e la città è quello di affiancare, agli strumenti normativi, testi e manuali di 'buone pratiche', redatti a scala nazionale, che individuano linee guida dedicati al controllo degli aspetti qualitativi e formali del progetto di costruito e spazi aperti. (Marchigiani, 2004)

Nel sistema britannico gli strumenti della pianificazione degli usi del suolo non

sono dotati di una valenza fortemente regolativa e cogente, ma assumono piuttosto il ruolo di riferimento per le fasi di negoziazione con gli operatori privati. Nel loro insieme, strumenti di piano e *'supplementary planning guidance'* rientrano quindi in una concezione della pianificazione dal carattere negoziale e processuale, in cui definizione di procedure di indirizzo e controllo dell'assetto spaziale degli interventi, loro applicazione, monitoraggio degli esiti e revisione dell'apparato tecnico messo a punto definiscono una sequenza continua e reiterata di operazioni. Una concezione che, avendo sullo sfondo una riflessione più che trentennale sui temi della pianificazione territoriale di tipo strutturale e strategico, non intende rinunciare all'attenzione per la dimensione operativa degli esiti spaziali e per la loro qualità morfologica, estetica e funzionale, ribadendo piuttosto la necessità di agire sul duplice livello della programmazione delle azioni e della formulazione di requisiti progettuali.

La ricerca di strumenti di pianificazione e di indirizzo per la progettazione urbana più flessibili e aperti ha così trovato nei numerosi manuali e guide di *'better practice'* prodotti negli ultimi anni l'occasione per mettere a punto un atteggiamento non rigidamente vincolistico, bensì propositivo nei confronti della qualità formale del progetto. Un atteggiamento che, pur presentando talvolta il rischio di un irrigidimento in chiave modellistica delle soluzioni proposte, trova le radici della propria maturità in una tradizione ormai quasi centenaria di riflessione e dibattito sui temi dell'*aesthetic control*.¹²

Il Governo Blair, nel 1997, pone il tema della riqualificazione urbana come prioritario nel proprio programma, riformando, come abbiamo già detto, il sistema di pianificazione e gestione del territorio. Alle modifiche di carattere normativo, si affianca, l'anno successivo la costituzione del gruppo di ricerca chiamato *Urban Task Force*, guidato da Richard Rogers, che aveva il compito di:

[...] identificare le cause del declino urbano in Inghilterra e raccomandare soluzioni pratiche che riportino la gente all'interno delle nostre città, paesi e quartieri, delineando una nuova visione per la riqualificazione urbana fondata sui principi della qualità del progetto, del benessere sociale e della responsabilizzazione verso i temi dell'ambiente nell'ambito di strutture economiche e legislative vitali (Urban Task Force, 1999)

Due anni dopo, il gruppo pubblica un primo documento con i risultati della ricerca, *Towards an Urban Renaissance*, che si configura come:

«un vero e proprio documento di indirizzo per le politiche di gestione e come un manuale per la riqualificazione dell'ambiente urbano, comprendente sia raccomandazioni e indirizzi per la stesura degli strumenti della pianificazione locale, sia esempi di esperienze giunte ormai ad attuazione, giudicate in termini positivi o negativi».¹³

Il lavoro prodotto dal gruppo di Rogers contribuì alla stesura delle nuove linee guida relative

¹² Marchigiani E., *Guide e manuali di 'better practice' come ausilio alla pianificazione in Inghilterra*, in «Planum, The Journal of Urbanism», no. 8, vol. 1/2004

¹³ Ivi.

alle misure di intervento da adottare nella trasformazione del territorio (le *Planning Policy Guidance*, di cui parleremo più avanti). Ha inoltre continuato il suo lavoro, procedendo, nel 2005, un ulteriore report, *Towards a Strong Urban Renaissance*, di cui riportiamo la premessa, a firma di Rogers stesso:

Il Rinascimento Urbano dopo sei anni¹⁴

Nel 1998 il vice primo ministro mi ha invitato a impostare la *Urban Task Force* per identificare le cause del declino urbano e stabilire una visione per le nostre città, fondata sui principi di eccellenza nella progettazione, di benessere sociale e ambientale di concerto col quadro fiscale e normativo. Molte delle nostre 105 indicazioni sono state poi utilizzate dal governo per plasmare la corrente e futura politica nazionale sulle città inglesi.

Nel rapporto originale della *Urban Task Force*, impostammo una precisa visione: una visione di città compatta, interconnessa e ben pianificata che ospitasse una vasta gamma di attività – dove le persone potessero vivere, lavorare e godere del tempo libero in ambiti molto prossimi – in un ambiente urbano sostenibile e integrato e dotato di un trasporto pubblico flessibile. A sei anni di distanza, e a seguito di un terzo governo laburista consecutivo, possiamo riscontrare notevoli successi:

- Per la prima volta in 50 anni ci è stato un notevole cambiamento sulla cultura della città, che riflette un impegno a livello nazionale verso un 'Rinascimento Urbano'.
- Le persone hanno iniziato a ritornare nei centri urbani: nel 1990 vi erano 90 persone che vivevano nel cuore di Manchester, oggi ci sono 25.000 residenti; sulla stesso periodo la popolazione del centro di Liverpool è quadruplicata.
- Aderendo al principio di test sequenziale, è stato incoraggiato il riutilizzo di terreni abbandonati, invece di costruire nuovi edifici su terreni vergini. Oggi, la media nazionale delle nuove costruzioni viene realizzata per il 70% attraverso il recupero dei *brownfields*, rispetto al 56% nel 1997.
- la densità edilizia è aumentata da una media di 25 abitazioni per ettaro nel 1997 a 40 alloggi per ettaro nel 2005, facendo un migliore uso della nostra terra e delle nostre risorse.
- La *Commission for Architecture and the Built Environment* è ormai un consolidato esempio di qualità nella progettazione; sono state avviati l'*Academy for Sustainable Communities* e i centri regionali per affrontare l'eventuale deficit delle competenze.
- le prestazioni delle autorità locali sono decisamente in rialzo. La valutazione delle autorità locali da parte dell'*Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment* è passata da «buona» fino ad «eccellente» nella maggior parte del paese.
- Ci sono stati alcuni progressi nel ridurre l'impatto ambientale dei nuovi edifici grazie ad un nuovo e benvenuto codice sull'edilizia sostenibile.
- C'è stato un aumento significativo degli investimenti nelle infrastrutture di

¹⁴ Da: Urban Task Force, *Towards a Strong Urban Renaissance*, Novembre 2005

trasporto pubblico, con una maggiore attenzione alle esigenze dei pedoni e del trasporto sostenibile.

- Nelle città si è fatto leva sugli investimenti privati. Dal 1996, il settore privato ha investito circa 2 miliardi di sterline nella sola regione di Manchester.
- 39.000.000.000 di sterline sono state stanziare per i prossimi cinque anni a favore *del Piano per le Comunità sostenibili* in tutta l'Inghilterra.
- Le città e le regioni hanno maggiori poteri per controllare il loro destino.

Grazie a queste misure, e ad un periodo di sostenuta crescita economica e stabilità, le città inglesi sono molto luoghi diversi dai centri post-industriali di venti anni fa, caratterizzati da disoccupazione e mancanza di servizi pubblici. Le città inglesi si sono affermate come potenze nell'economia del Regno Unito e come centri per l'innovazione culturale e godono di una maggiore fiducia nel panorama internazionale.

Questo progresso è motivo di celebrazione, ma non prova che il lavoro sia finito. Nuovi problemi sono emersi, e vecchi problemi rimangono, richiedendo attenzione da parte del nuovo governo.

- L'incapacità di tenere il passo con la sfida del cambiamento climatico è una minaccia perenne per l'ambiente.
- Le famiglie della classe media si spostano fuori città in cerca di scuole migliori, meno congestione e un ambiente più sicuro. Nel 2001, solo il 28% delle persone nel centro di Londra avevano un'età media di 45 anni o più, rispetto al 40% del resto del Regno Unito.
- Le disuguaglianze sociali persistono nelle nostre città: la richiesta di spazio spinge al rialzo i prezzi per le abitazioni, rendendo l'accesso per le famiglie a basso reddito molto più difficile.
- La disponibilità di alloggi sociali è troppo bassa: il Rapporto Barker stima che sia necessario 1,2 miliardo di sterline in più ogni anno per sovvenzionare 17.000 ulteriori unità abitative sociali.
- La crescente domanda di abitazioni è una grande sfida: come possiamo costruire quartieri compatti, ben progettato e sostenibili utilizzando al meglio i *brownfields*, servendoli adeguatamente di mezzi pubblici, ospedali, scuole e altri servizi, senza indebolire le aree urbane esistenti?
- L'opportunità di creare comunità sostenibili ed ecologicamente compatibili è venuta meno, perché le disposizioni sui trasporti e i finanziamenti disponibili sono ancora insoddisfacenti relativamente dal processo di pianificazione generale.
- Sono ancora pochi i buoni progetti urbani integrati che spiccano come esempi internazionali di comunità sostenibili, nonostante gli investimenti pubblici in nuove abitazioni.
- La qualità della progettazione non è un obiettivo centrale per quegli enti pubblici che hanno la responsabilità dell'ambiente costruito. Questi spesso mancano di buoni input sulla progettazione ai livelli dirigenziali.
- La confusione delle disposizioni sulla sponsorizzazione e il finanziamento delle agenzie di sviluppo regionale - le quali sono finanziate all'85% dagli ODPM ma sponsorizzate dal DTI - ha portato a concentrarsi sullo sviluppo

economico, dell'occupazione e della crescita piuttosto che di uno sviluppo urbano sostenibile di alta qualità e ben progettato.

- Le consulenze nel campo della progettazione di cui si avvalgono ministri, sindaci e autorità locali dirigenti sono ancora troppo limitate.
- La pleora di sovrapposizione di organismi che si occupano rigenerazione, finanziati e monitorati in modo diverso, ha ridotto l'efficacia del settore pubblico che ha condotto i programmi di riqualificazione.
- La rigenerazione sostenibile di grandi aree complesse (ad esempio, la *Thames Gateway*) soffre a causa di processi decisionali frammentati e del fatto che le istituzioni non siano dotati di meccanismi di attuazione coerenti locali.
- Durante il nostro lavoro di messa a fuoco sulle comunità sostenibili, abbiamo trascurato la nostra posizione sulla rigenerazione urbana.

Per risolvere i problemi che dobbiamo affrontare oggi e investire sui nostri successi fino ad oggi ottenuti, dobbiamo imparare dall'esperienza degli ultimi sei anni, riflettere onestamente su ciò che ha funzionato e su dove i problemi rimangono, e prendere decisioni ora per garantire processi più idonei a soddisfare le esigenti richieste della visione sulla rinascita urbana.

Per questo motivo ho chiesto ai miei colleghi della *Urban Task Force* di collaborare nella stesura di questa breve relazione: non si tratta di un aggiornamento esaustivo di *Towards an Urban Renaissance*, la relazione finale della *Urban Task Force* del 1999. Piuttosto, è una relazione indipendente sulla base dell'esperienza personale dei membri della *Urban Task Force* sul tema, volte a stimolare il dibattito pubblico e incoraggiare un nuovo pensiero.

Spero che questo lavoro ci aiuterà a realizzare una visione ampiamente condivisa di una duratura rinascita urbana in Inghilterra.

Richard Rogers
Novembre 2005

Le Green Belt inglesi

Con la circolare 42 del 1955, il fu ministro per l'*Housing*, Duncan Sandys, sancì che le amministrazioni locali britanniche circondassero il territorio urbanizzato con aree verdi inviolabili per i costruttori: nasceva così l'istituzione della *Green Belt* (Cintura Verde), la cui funzione era quella di contenere la crescita fisica delle città, dotate però, a loro volta, di indici di densità abitativa superiori alla media europea.

Questa soluzione permetteva certamente di preservare ampie aree di territorio rurale e, allo stesso tempo, di implementare la crescita all'interno delle città, riempiendo gli eventuali 'vuoti', causati da nuove realtà periferiche di urbanizzazione diffusa e di contenere i costi del trasporto pubblico.

Le grandi fasce verdi, oltre ad avere funzione agricola, ospitano tutta una serie di funzioni legate al tempo libero e allo sport.

La loro utilità d'intenti viene riconfermata dal Governo, più di cinquant'anni dopo, con l'adozione della *Planning Policy Guidance 2* (sulle *Green Belt*) e della *Planning Policy Guidance 3* (sull'*Housing*), delle linee guida sugli strumenti da utilizzare nell'ambito della pianificazione territoriale.

La *Planning Policy Guidance 2* (ultimo aggiornamento nel 2001) riafferma il ruolo di tutela dello spazio agricolo da parte delle Cinture Verdi e di 'cuscino' tra nuclei urbani prossimi.

Quella sull'edilizia residenziale, invece – la *Planning Policy Guidance 3* (2000), sostituita poi dalla *Planning Policy Statement 3* del 2006, fu introdotta per limitare la realizzazione di grossi complessi residenziali su aree verdi vergini, favorendo, invece, grazie alla concessione di indici di densità edificatoria più alti, la scelta di aree dismesse (*brownfields*) o siti interni alla città consolidata. Impondeva, inoltre, agli imprenditori di offrire un numero maggiore di alloggi a prezzi accessibili.

Riportiamo di seguito un articolo di Fiorella de Ciutiis sul piano per la *Greater London*:

Sulla scorta di questa politica nazionale, nel Piano di Londra (*Greater London Plan 2002-2004*) la 'forma urbana' che viene proposta è quella della città compatta circondata da due anelli verdi, gli orti urbani e la *green belt*, supportati dalle connessioni della rete ambientale.

La forma di città compatta implica un concetto di 'densità' intesa non soltanto in termini quantitativi, ma anche come intensità di funzioni e interrelazioni che è propria della dimensione locale. Infatti, nel rispetto della tradizione del *Town and Regional planning* britannico, il nuovo Piano punta a un disegno di città che prende forma a partire dagli *urban neighbourhoods* (quartieri), caratterizzati da mixità di usi e funzioni.

In questo disegno, l'elemento di interconnessione funzionale ed ambientale tra i diversi *urban neighbourhoods* è rappresentato dal *green system*, che costituisce la struttura della forma urbana.

La forma/struttura del *green system* del nuovo Piano di Londra è resa possibile anche grazie alla definizione di un sistema di politiche urbane, come la tassa governativa sul consumo di aree non urbanizzate, il mantenimento dei *greenfields*, il potenziamento del trasporto pubblico, l'incentivazione di edifici a basso consumo energetico.

Il piano punta sulle aree libere residuali per collegare tra di loro le aree verdi già presenti e gli spazi pubblici, così da creare un sistema a verde. In questa operazione, è attribuito a tutti i *Boroughs* il compito di perseguire la riconnessione funzionale e fisica degli *open space*, all'interno della rete, con l'obiettivo di costruire 'dal basso' e 'dall'interno' della città la rete verde, partendo dalle esigenze delle comunità locali.

Il sistema del verde è costituito da diverse tipologie di aree, con caratteristiche dimensionali e ruoli diversi.

Anzitutto vi è la *Green Belt*, la storica cintura verde non urbanizzata (36.423 ha), composta da aree agricole, aree boscate ed aree per attività ricreative, prevalentemente di proprietà pubblica. Per tale area il nuovo piano propone una maggiore tutela e ampliamenti parziali. Poi c'è la *Metropolitan Open Land (MOL)*, costituita da diversi tipi di parchi pubblici e privati e formata da isole e cunei di verde che penetrano dai margini verso le aree centrali urbane, contribuendo così in modo determinante al disegno della forma complessiva della *Greater London*. Per quest'area, il piano vieta l'alterazione dei perimetri e degli usi e fornisce criteri per promuoverne l'estensione.

Infine, ci sono gli elementi lineari di connessione del sistema verde: la *Blue Ribbon Network*, i *green corridors* e le *green chain*. La prima è costituita dalle vie d'acqua:

il Tamigi con i suoi affluenti, i canali navigabili, il *Grand Union Canal* e il *Lee Navigation*.

I *green corridors* e le *green chains*, invece, non sono individuati dal piano. Tale compito è infatti attribuito ai *Boroughs* che, su coordinamento della *GLA (Greater London Authority)*, dovranno identificare, proteggere e sviluppare tali elementi e tutte quelle aree libere al fine di valorizzare, con usi appropriati, i contesti e le relazioni tra le comunità locali.¹⁵

II.3.3 Francia

La riforma francese della pianificazione è frutto di una triplice iniziativa legislativa (la legge Voynet sulla pianificazione e la sostenibilità del 1999; la legge Chevènement sull'aggregazione dei comuni sempre del 1999; la legge Gayssot-Besson del 2000 sulla solidarietà urbana che introduce il nuovo strumento degli *Schemas di cohérence territoriale*). Il panorama della governance territoriale ne esce dunque fortemente riarticolato, pur essendo già stato sconvolto in precedenza dalla diffusione delle 'intese' contrattuali tra stato e regioni e tra stato e città. Lo schema territoriale diventa così il prerequisito di azioni localizzate.

La politica urbana francese s'iscrive nel confronto tra stato e comuni sull'organizzazione del territorio, e si accompagna alla riorganizzazione territoriale dell'amministrazione. La cosiddetta 'intercomunalità', vale a dire il coordinamento delle politiche locali, tra cui quelle urbane, alla scala dell'agglomerazione urbana, è promossa da obblighi e da incentivi finanziari. L'esperienza dell'agglomerazione riguarda i comuni metropolitani ma anche aree vaste marginali attraverso il coordinamento nei *pays*. Nel nuovo quadro programmatico, lo stato definisce dei Piani dei servizi collettivi a livello nazionale (tra i quali figurano sanità, istruzione, ricerca, cultura, ma anche mobilità, spazi naturali, sport e tempo libero). Questi piani di settore vorrebbero disegnare una strategia flessibile e orientata ai nuovi bisogni tenendo fermo il principio di una dotazione collettiva comune.

I nuovi *Sdau (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme)* hanno il fine di riorganizzare i territori intercomunali sui principi della coesione sociale e della coerenza territoriale, mentre il *Plu (Plan local d'urbanisme)* definisce il progetto strategico per il comune e il regime di massima dei suoli. Aspetti centrali di queste iniziative sono gli interventi abitativi e quelli sui trasporti. La strategia che fonda la *politique de la ville* è passata attraverso una lunga elaborazione iniziata con la decentralizzazione avviata nel 1982. Dal 1984, delle convenzioni denominate *développement social des quartiers* hanno impegnato un numero crescente di comuni - insieme allo stato e alle regioni - in programmi volti a contrastare la degenerazione fisica e sociale. Nel 1993 vengono firmati 214 *contrats de ville* che interessano 1300 quartieri. Entro il 2006 è prevista l'attuazione di 247 *contrats de ville*. Il governo, inoltre, si è dotato di un nuovo strumento - *les grands projets de ville* - e ha ampliato l'intervento territoriale dei *contrats de ville* a livello di agglomerati urbani. L'attuale visione della *politique de la ville* è quella di trovare soluzioni a questi problemi concentrati ragionando più a larga scala. I temi prioritari sono l'occupazione e lo sviluppo economico, l'educazione, la sicurezza e la prevenzione, *le renouvellement* urbani.

¹⁵ Da: de Ciutiis F., *Politiche europee di contenimento della dispersione urbana*, in «TeMA», *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol.5 n.1 Aprile 2012, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio Università degli Studi di Napoli Federico II

L'esperienza dell'ANRU

Un ottimo esempio di agenzia professionale, sia pure prevalentemente basata su una componente pubblica, è l' *ANRU*.

L'agenzia è incaricata per l'attuazione del Programma Nazionale di Rigenerazione urbana 2003/2015 ed è stata creata dalla legge di orientamento e di programmazione per la città e la rigenerazione urbana del 1 agosto 2003.

L'ANRU è l'interlocutore unico per le autorità locali e gli organismi *HLM* (abitazioni ad affitto moderato) che desiderano realizzare progetti di riqualificazione urbana nelle aree urbane sensibili (*ZUS*) l'agenzia fornisce un sostegno finanziario agli enti locali, istituzioni pubbliche ed organizzazioni private o pubbliche che svolgono progetti di riqualificazione urbana.

La legge del 21/02/2014 di programmazione per la città e la coesione urbana ha affidato all'*ANRU* l'attuazione del Nuovo Programma Nazionale Di Riqualificazione Urbana (*NPNRU*) 2014/2024.

Il Consiglio di amministrazione dell'*ANRU* è composto da 36 membri tra i quali lo Stato, diversi enti nazionali e territoriali e rappresentanti di Comuni, dipartimenti e regioni ed esperti professionisti.

Caso studio I: la Grand Lyon

In questa sezione, abbiamo ritenuto opportuno trattare in maniera più estesa uno degli esempi di maggior successo europeo di governo e pianificazione del territorio, che, a nostro parere, meglio ha recepito i parametri e le indicazioni di sostenibilità della Comunità europea. Si tratta della *Grand Lyon*: un caso di eccellenza tra la virtuose modalità di governo del territorio francese, che beneficia di una ben consolidato rapporto di collaborazione e reciprocità tra le istituzioni pubbliche e gli operatori privati, evidenziato dell'efficienza degli strumenti legislativi di pianificazione dalla lunga tradizione e dalla continua evoluzione. Si fa riferimento a strumenti come le ZAC (zone di sviluppo concertato operanti su aree in concessione di proprietà pubblica)¹ e le SEM (società economiche miste che realizzano le opere, simili alle STU italiane),² che permettono l'elaborazione di complessi progetti di trasformazione del

1 Una Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) è un'operazione pubblica di riqualificazione dello spazio urbano secondo il codice dell'urbanistica, istituita dalla legge di orientamento fondiario no 67-1253 del 30 dicembre 1967 per sostituire le ZUP (zone a urbanizzare in priorità). Implementate dal 1970, le zac sono zone all'interno delle quali una collettività pubblica o un ente pubblico decide di intervenire per realizzare o fare realizzare la pianificazione o riqualificazione di terreni, terreni acquistati o che saranno acquistati dalla suddetta collettività con l'obiettivo di venderli o cederli in licenza successivamente ad utilizzatori pubblici o privati.

2 La SEM è un'impresa di diritto privato che nel suo capitale associa collettività locali, azionisti di maggioranza, a dei partner economici e finanziari. Le leggi inerenti alle SEM sono state votate all'unanimità dal Parlamento, ed i 7000 amministratori locali francesi eletti appartengono a tutte le famiglie politiche. In Francia ci sono 1152 SEM distribuite su tutto il territorio, mentre nelle regioni d'oltre-mare 84 SEM, insediate in comune dallo Stato e le collettività locali, costituiscono i pilastri più importanti dello sviluppo economico e territoriale. Il progresso delle SEM, il cui numero è raddoppiato in 20 anni, risulta dalla recente decentralizzazione francese e la volontà delle collettività locali di disporre di attrezzi performanti e sicuri per esercitare le loro nuove



territorio attraverso il lavoro in tandem di soggetti pubblici e privati.

La pianificazione francese è pure tradizionalmente affiancata da strumenti di promozione dell'immagine del territorio – considerata una questione di carattere eminentemente culturale, non economico-speculativa – in cui la comunicazione ha un ruolo che potrebbe essere definito 'pedagogico', in quanto fare informazione e coinvolgere nei processi decisionali la collettività è considerato un dovere delle istituzioni a tutela dei diritti dei cittadini.

Il Comune di Lione è il cuore di un ampio territorio urbanizzato con un antico nucleo tra le sponde del Rodano e della Saona; è diviso in 9 *arrondissement* e conta circa 445.452 abitanti. Attualmente la sua dimensione ha raggiunto quella della scala metropolitana, il cui perimetro fu formalizzato con l'istituzione della *Communauté Urbaine du Grand Lyon* (legge 31 dicembre 1966), costituita da 58 comuni per un totale di 1,2 milioni di abitanti, che si estende su 52.715 ettari.

La Comunità urbana è governata da un Consiglio di comunità, l'equivalente del Consiglio Comunale in un Comune, composto da 156 membri, nominati per sei anni nei consigli comunali dei comuni membri.

Di fatto, la *Grand Lyon* è un'associazione di Comuni con il compito di redigere lo SCOT (*Schéma de cohérence territoriale*, piano di coordinamento strategico) e il PLU (*Plan Local d'Urbanisme*, piano di sviluppo locale), gestendo fondi erogati dai Comuni affiliati e dallo Stato per investirli nei progetti di pianificazione: è quindi l'intercomunalità a gestire la pianificazione dei territori comunali, sia a livello strategico che locale.

Nel 1995, con la nomina a sindaco di Raymond Barre, si decise di avviare un processo di rinnovamento della città per renderla competitiva in campo internazionale, puntando su uno sviluppo sostenibile che vedesse il coinvolgimento del maggior numero di soggetti nel processo decisionale ed operativo: fu così avviato il programma *Millenaire 3*, tutt'ora attivo, concepito come una sorta di centro di ricerca a cui afferiscono più soggetti e professionalità con lo scopo di elaborare nuovi progetti per la città. La *Grand Lyon* ha dunque potuto avviare un ambizioso programma di pianificazione strategica basata su una visione globale del territorio urbano, attuabile attraverso strumenti normativi estremamente snelli e procedure di partecipazione democratica della collettività.

I progetti della Grand Lyon

Attraverso adozione di ZAC e SEM, la *Communaute* ha portato avanti la realizzazione di otto progetti (quelli principali) sul territorio intercomunale:

- 1) *Lyon Confluence*
- 2) *Rives de Saône*
- 3) *Lyon Part-Dieu*
- 4) *Carrè de Soie*
- 5) *Gerland*
- 6) *La Duchère*

competenze d'interesse generale.

Dal 1993 le SEM intervengono in un quadro concorrenziale, cosa che ha stimolato la loro dinamicità ed il loro ritmo di creazione e che trova testimonianza nei 200 progetti SEM registrati attualmente. (Fonte: <http://www.lesepl.fr/Italien.php>)

7) *Anneau Bleu*

8) *Anneau Des Sciences*

Lyon Confluence

Lanciato nel 2003 dal *Grand Lyon*, il progetto prevedeva due fasi, di cui la prima ha già trasformato l'aspetto dell'area, individuata come ZAC, compresa tra l'*Archives* a nord e un'ampia fascia a sud ovest di territorio lungo la Saona.

Su circa 40 ettari sono stati previsti generosi spazi pubblici (*Parc de Saône*, porto turistico sul lungofiume, spazi pubblici a servizio del *port Rambaud*), grandi attrezzature ricreative (un centro per il tempo libero, attività commerciali, l'*Hotel de Region*), appartamenti (145.000 mq) e uffici (130.000 mq).

Si sta ora entrando nella seconda fase del progetto urbano, il cui territorio interessato è ora al libero mercato di investimenti nazionale. Progettato da Herzog e de Meuron e Michel Desvigne, si pone come scopo quello di realizzare un quartiere misto al centro dell'area di *Confluence*. Prevede la realizzazione di alloggi, strutture commerciali e pubbliche su un'estensione di circa 420.000 mq.

La *Confluence* in cifre:

- 25 ettari di parco lungo la Saona;
- aumento da 7000 a 16.000 abitanti nel quartiere;
- aumento da 6000 a 25.000 dipendenti nel quartiere;
- più di 100 esercizi commerciali nel centro per lo shopping e lo svago;
- quasi 1.000 nuove case già assegnate;
- 5 km di banchina e spazi aperti adibiti a parco naturale.

Il progetto *Lyon Confluence* è stato interamente progettato secondo i principi dello sviluppo sostenibile: il 23% è destinato ad alloggi sociali, sono stati raggiunti i requisiti di qualità ambientale per gli edifici e gli spazi pubblici, processo di sviluppo graduale e così via. Naturalmente, sono state realizzate tutte le opere di bonifica necessarie. *Confluence* si è qualificato nel 2004 tra i beneficiari del *Programme européen Concerto*³, che sostiene gli investimenti nella gestione energetica negli edifici: i fondi stanziati dall'Unione Europea sono stati pari a 3,5 milioni per coprire i costi di costruzione aggiuntivi giustificati dal risparmio energetico e l'utilizzo di energie rinnovabili per ridurre il fabbisogno energetico del 40% rispetto allo standard attuale. Grazie all'utilizzo della progettazione bioclimatica, questi sono stati addirittura coperti al 80% da energia rinnovabile, proveniente dalla biomassa e dall'energia solare.

Rives de Saône

3 Nel 2003 la Commissione Europea e la Direzione generale dell'Energia e dei Trasporti hanno lanciato il programma *CONCERTO* nell'ambito del VI programma quadro di ricerca e sviluppo. Questo programma è nato in primo luogo per accelerare l'attuazione dei progetti di eco-costruzione, che uniscono l'alta efficienza e l'utilizzo massiccio delle energie rinnovabili, e anche per sostenere le comunità locali a sviluppare e attuare tali strategie. La *Grand Lyon*, il Comune di Saragozza in Spagna e la Regione Lombardia in Italia hanno unito le forze per presentare un programma chiamato *RINASCIMENTO* e rispondere alla chiamata dei progetti *CONCERTO*: questa iniziativa ha consentito al progetto *Lyon Confluence* di ricevere un finanziamento di 3,6 milioni di euro, che è stato oggetto di una decisione del Consiglio della Comunità europea nel 2005.

Progetto faro della *Grand Lyon*, la riqualificazione di *Rives de Saône* ha come obiettivo di utilizzare la Saona come elemento di riconnessione tra i comuni della *Grand Lyon*. Sottolineare e rendere godibili le caratteristiche ambientali della Saona attraverso la passeggiata pedonale vicino l'acqua è il filo conduttore del progetto.

Lungo circa 50 chilometri delle sponde del *Grand Lyon*, artisti e tecnici hanno lavorato insieme per progettare una sequenza di spazi pubblici che attraversa 14 comuni, di cui cinque quartieri di Lione.

Percorsi pedonali, spiagge e prati verdi, luoghi di osservazione della flora e della fauna, parchi giochi per bambini, nuovi pontili d'imbarco per il canottaggio e kayak, una vista eccezionale, ma anche 21 opere arte contemporanea di artisti di fama internazionale da scoprire lungo la Saona hanno trovato compimento al 2013: 15 km sui 22 del progetto definitivo sono stati completati tra *Confluence* e l'isola *Barbe* e tra *Fontaines-sur-Saône* e *Rochetaillée-sur-Saône*.

Lyon Part-Dieu

Costruito intorno alla stazione ferroviaria, collegata a Parigi e all'Europa, il *Lion Part-Dieu* è risultato come il secondo centro terziario e direzionale francese: più di 2.200 istituzioni vi hanno sede, impiegando circa 45.000 dipendenti, in quasi un milione di metri quadrati di uffici.

Dal 2010, l'obiettivo di Part-Dieu è promuovere l'interdisciplinarietà, tramite il coinvolgimento di numerose professionalità (sociologi, filosofi, architetti e progettisti) che hanno contribuito alla co-produzione di un progetto urbano innovativo, guidato dai progettisti delle AUC.

Lyon Part-Dieu è costituito come un *hub* metropolitano contemporaneo di eco internazionale: un luogo di scambio e di distribuzione attraverso un flusso giornaliero di mezzo milione di viaggi, grazie ad una grande e variegata offerta di trasporto: mezzi pubblici (metro, tram T1, T3 e T4, 11 linee di autobus), stazioni *Velo'v*, taxi, stazione degli autobus, noleggio di auto e di oltre 8.000 parcheggi pubblici.

Il futuro sviluppo di *Lyon Part-Dieu* si basa su programmi di sviluppo sostenibile per migliorare la vita di coloro che ci vivono e lavorano, attraverso la creazione di nuovi spazi pubblici e spazi verdi, l'intensificazione del trasporto pubblico e dei percorsi pedonali, l'aumento dell'offerta culturale e dell'organizzazione di eventi speciali, la riqualificazione degli edifici esistenti di pregio per rivelare il patrimonio urbano e architettonico della zona: l'obiettivo è quello di usare le risorse del territorio e degli spazi sottoutilizzati, ricostruendo la 'città nella città'.

Un centinaio di grandi catene di ristoranti offrono cucina tradizionale insieme ad un'offerta diversificata di hotel e residence, con 2.000 camere da 1-4 stelle e al primo centro commerciale urbano in Europa, visitato da 33 milioni di visitatori nel 2011. Trovano spazio qui una vasta gamma di attività culturali e per il tempo libero, come la biblioteca centrale di Lione, *Les Halles Paul Bocuse*, l'Auditorium e cinema multisala, oltre a diversi impianti sportivi, pubblici e privati (piscina, palestra, palazzetto dello sport).

Carré de Soie

Dal 2002, la *Grand Lyon* e le due città di Villeurbanne e Vaulx-en-Velin hanno deciso di reinvestire in questa zona prevedendo un vasto progetto urbano.

Nelle immediate vicinanze di Lione e dei due altri centri urbani, la *Carré de Soie* è una vasta area di 500 ettari, che ospitava un quartiere operaio legato alla produzione della seta e di filati

pregiati: attraverso varie operazioni di rinnovo e di gestione, il progetto prevede di creare un quartiere animato e vivace in cui abitazioni, strutture pubbliche e private possano coesistere. Il sito gode infatti una posizione privilegiata tra la città e la natura e si presenta come un'occasione per recuperare un'area dismessa grazie al potenziamento dell'accessibilità attraverso i trasporti pubblici e come prolungamento del progetto *Berges du Rhone*, già attuato, che ha portato alla riqualificazione di parecchi ettari di riva lungo il Rodano.

Il progetto prevede la realizzazione di un centro misto residenziale in cui concentrare numerose attività ricreative legate soprattutto allo sport (nelle vicinanze è presente l'Ippodromo) e alle rappresentazioni cinematografiche (è previsto un multiplex di proprietà della società cinematografica *Pathé*). Per la sua realizzazione è stata costituita una *Mission d'aménagement* e verrà attuato tramite una ZAC: la *Mission*, presieduta dalla *Grand Lyon*, ha una struttura tecnica affidata a studi privati che istruisce i concorsi attraverso un *Cahier des Charges* (un bando, un documento con le specifiche) estremamente flessibile, in cui vengono indicate esclusivamente le aree, senza vincoli volumetrici: i partecipanti sono così liberi di avanzare studi di fattibilità e proposte economiche, che vengono poi valutate dal *Comité de Pilotage* della *Commonaute*. La società vincitrice del concorso per la *Carré de Soie* è l'*Altarea*, che segue l'intera realizzazione e gestione del complesso di *loisir* di progetto. I terreni sono stati acquistati in parte dalla *Pathé* a prezzi di mercato, mentre la restante parte resta proprietà della *Grand Lyon*, che però li cederà in concessione per 99 anni alla società *OREA*.

Gerland

Gerland, a sud di Lione, è un quartiere di 700 ettari con 25.000 abitanti. Questa zona, che è cambiata radicalmente, ora offre una migliore qualità di vita e una grande varietà di funzioni grazie alla definizione di un nuovo polo legato all'alta formazione e alla ricerca.

Avviato nel 2000, il progetto urbano si avvale di un approccio di sviluppo sostenibile basandosi sia sul potenziamento dei centri economici e scientifici molto presenti sul territorio che sulla affermazione di *Gerland* come un vero quartiere vivente a uso misto con abitazioni, negozi e servizi.

Le dinamiche di sviluppo dell'istruzione superiore e della ricerca a *Gerland* ha accelerato la definizione di due progetti che hanno fortemente influenzato la strategia complessiva di riqualificazione dell'area: il progetto per lo *Charles Mérieux Campus*, avviato dallo Stato nel 2008 (completamento dei primi interventi previsto per il 2013), e la creazione di un *Institut de Recherche Technologique* (IRT) per le malattie infettive, voluto dall'Università di Lione e dal *Lyonbiopôle*.

Fondata da parte delle autorità pubbliche al fine di coordinare l'intero progetto di sviluppo dell'area, la *Mission Gerland* è l'interlocutore privilegiato di tutti gli attori e tutti i residenti. La *Mission*, composta da un team multidisciplinare di professionisti, si occupa di tutte le questioni di pianificazione socio-economiche e urbane, del coordinamento tra i vari soggetti coinvolti, oltre che di occuparsi dell'informazione e della promozione sul progetto attraverso un laboratorio permanente.

La Duchère

Costruito nel 1960, *La Duchère* è un ex-quartiere popolare la cui riqualificazione - ambientale e

sociale - è stata prevista tra il 2003 e il 2016, sostenuto dal Comune di Lione, dalla *Grand Lyon*, il dipartimento di Rhone, la Regione Rodano-Alpi, lo Stato, l'*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'Égalité des chances* (l'Acisé), l'*Agence nationale pour la rénovation urbaine* (ANRU) e l'Europa.

Vertendo gli immobili in un grave stato di degrado, si sono rese necessarie adeguate opere di ristrutturazione, che sono state inglobate in un progetto di più ampio respiro strutturato attorno a tre idee principali:

- creare un quartiere con un asse commerciale nord-sud, alloggi sociali, strutture pubbliche, servizi e negozi intorno a una piazza centrale;
- migliorare i collegamenti tra La Duchère e le aree urbane circostanti attraverso un sistema di verde pubblico, con un viale alberato (*avenue Rosa Parks*) e piste ciclabili;
- enfatizzare le qualità paesaggistiche del luogo, riqualificando il parco *Vallon*.

Alimentato da una partecipazione dinamica da parte dei cittadini, il progetto ha raggiunto alti standard ambientali, tanto da meritare il premio *Miglior eco-quartiere 2011* nella categoria 'Riqualificazione Urbana' dal Ministero dell'Ecologia, sviluppo sostenibile, trasporti e dell'edilizia abitativa: gli edifici esistenti sono stati tutti adeguati alle norme HQE⁴ - così come quelli ex-novo - connessi ad una rete di teleriscaldamento, di smaltimento dei rifiuti in silos sotterranei, mentre è stata assecondata e implementata la mobilità leggera: la collina di *Duchère* è ben collegata alla rete dei trasporti pubblici di Lione da sei linee di autobus ed è a cinque minuti dalla stazione ferroviaria di *Vaise*.

Sono stati demoliti 1500 alloggi a *bon marché*, di cui 500 sono stati ricostruiti in siti e altri 1000 altrove, ricollocando circa 900 famiglie: l'obiettivo era quello di puntare alla mixité sociale, così da far perdere al luogo la connotazione di 'ghetto'.

La Cassa Depositi e Prestiti ha finanziato circa il 75% dell'operazione di rinnovo, somma gestita da un sindacato dei proprietari.

Il progetto in cifre:

- Estensione della ZAC : 120 ettari.
 - Stima del budget complessivo del progetto : € 750.000.000.
 - Dal 2003: 1.730 case demolite e ricostruite, 1338 abitazioni demolite , 860 nuove case consegnate, 876 alloggi sociali e 1134 abitazioni private ristrutturati.
 - Vendite di nuove case al 30 giugno 2012: 97% di prenotazioni (338 vendute su 347 unità in vendita da maggio 2006).
 - Prezzo medio dei nuovi alloggi (1° trimestre 2012): 2774 €/mq (parcheggio escluso).
 - Profilo degli acquirenti: 84% proprietari di casa, 73% acquirenti di prima casa, 45% residenti sotto i 35 anni, 77% al di sotto della soglia PLS di reddito.
- Immobili commerciali: 10 000 mq di locali commerciali costruiti sulla *Duchère*.
 - Negozi: 6800 mq di superficie di vendita.

4 Haute Qualité Environnementale, standard di certificazione energetica per l'edilizia sostenibile in Francia

Anneau Bleu

Il grande anello fluviale a monte del Rodano, a est di Lione, chiamato *Anneau Bleu*, circonda circa 3000 ettari di territorio non urbanizzato ai margini della città, e in quanto tale rappresenta una grande risorsa per la città, svolgendo funzioni vitali quali l'approvvigionamento idrico, il controllo delle inondazioni, la produzione di energia, nonché dare spazio per attività ricreative in aree naturali e agricole.

Negli ultimi anni, si decide di intervenire sull'*Anneau Bleu* del per enfatizzarne le valenze paesaggistiche. Diverse importanti operazioni sono state eseguite da un *pool* di partner pubblici:

- creazione del parco naturale *Feyssine*;
- valorizzazione della riserva naturale di *Crépieux Charmy* (prima fonte di acqua potabile per la Grane Lyon);
- rigenerazione e sviluppo del parco naturale *Miribel Jonage*;
- ottimizzazione del servizio di trasporto pubblico: prolungamento della metropolitana e della linea A del tram T3.

L'*Anneau Bleu* si propone di fornire nuove risposte alla relazione stabilita tra la città, lo sviluppo urbano, le attività ricreative e le aree naturali dal punto di vista di una 'città sostenibile'. I principi di intervento sono tutti progettati per rivitalizzare i 40 km di canali e dei loro dintorni per rinnovare legami più stretti tra gli abitanti della città e il fiume.

Per armonizzare le diverse aree, aumentare la loro ricchezza e coordinare progetti dei grandi impianti, sono stati utilizzati tre approcci :

1 Inserire l'*Anneau Bleu* nella rete della mobilità dolce: la rete sviluppata nella *Grand Lyon* e la costiera di *Dombes* sarà implementata con lo sviluppo di piste ciclabili e percorsi sui bordi di canali e *Miribel Jonage*.

2 Connettere l'*Anneau Bleu* ai quartieri: la rete ciclabile locale sarà sistematicamente sviluppata per collegare le rive ai centri urbani e villaggi. La maggiore accessibilità ai mezzi pubblici e ai luoghi di intrattenimento, nonché l'organizzazione di un parcheggio controllato aggiunge valore per i residenti locali, fornendo una maggiore prossimità alle aree naturali.

3 Migliorare il patrimonio naturale e industriale a monte del Rodano: la costruzione dei due canali, dell'impianto idroelettrico *Cusset* nel 1898, del grande serbatoio d'acqua e della diga *Jons* ha plasmato la storia di questa zona, dotandola di un patrimonio industriale legato all'acqua. Una delle prime azioni è stata la valorizzazione dell'impianto della *Cusset* gestito dalla EDF.

Cinque imprese di costruzione hanno sviluppato un partenariato innovativo e unico con due gestori di corsi d'acqua pubblici, sulla base di una gestione trasversale e integrata. Il coordinamento generale del progetto è affidato alla *Grand Lyon*.

Anneau Des Sciences

Gestito dalla *Grand Lyon* e dal *Conseil général du Rhône*, l'*Anneau Des Sciences* è un progetto multimodale che combina la creazione di una infrastruttura stradale, la trasformazione di autostrada A6/A7 e la pacifica realizzazione di un boulevard urbano in un ambizioso piano di sviluppo dei trasporti e del territorio, con l'ambizione di combinare insieme un progetto politico ed uno economico.

Il progetto del potenziamento delle infrastrutture prevede la chiusura dell'anello tra la tangenziale nord di Lione e il *Bonnevay Laurent Boulevard*, facilitando il pendolarismo, servendo meglio le zone a nord-ovest, sud-ovest e sud-est grazie a tempi di transito più affidabili attraverso una rete di strade gerarchicamente ordinate e dall'accesso più leggibile. Il progetto prevede un'integrazione con il paesaggio prevedendo l'interramento dell'80% del suo percorso, preservando così i corridoi ecologici.

L'*Anneau Des Sciences* strutturerà una rete tra i maggiori siti di formazione e ricerca a ovest e ad est della città, oltre a prevedere lo sviluppo dei siti strategici di *Saulaie* e di *Vallon des hôpitaux*, sulla base di un servizio multimodale (metropolitana/parcheggi/bus) a sette porte d'accesso, in ciascuna delle quali verrà sviluppato un progetto.

La scelta di interrare la strada e di puntare sul trasporto pubblico ha lo scopo di limitare gli impatti ambientali probabili del progetto complessivo (rumore e ridotte emissioni inquinanti grazie al minore flusso di traffico).

Inoltre, attraverso i progetti urbani associati a ogni specifica porta, il progetto reintroduce la continuità del paesaggio urbano a favore del miglioramento della qualità ambientale e della biodiversità.

La governance

I grandi progetti portati avanti dalla *Grand Lyon* usufruiscono del dispositivo a finanziamento statale dei *Grands Projets de Ville*:

- investimenti nel 2003
 - politiche abitative: 14,5 milioni di euro;
 - grandi attrezzature metropolitane: 23,7 milioni di euro;
 - operazioni urbanistiche e gli spazi pubblici: 18,2 milioni di euro;
- investimenti per il triennio 2005/07
 - politiche abitative 41,2 milioni di euro;
 - operazioni urbanistiche e spazi pubblici: 64,4 milioni di euro;
 - grandi attrezzature metropolitane: 62,1 milioni di euro.

Riportiamo di seguito alcuni estratti dell'articolo *Comunità periferiche: il caso Lione* su «Planum» di Saverio Cioce⁵:

[...] A partire dagli anni '90 il ruolo della Comunità urbana si è evoluto, da istituzione essenzialmente tecnica, dedita allo sviluppo fisico della città e alla gestione dei servizi di prossimità (trasporti, ciclo dell'acqua, rifiuti), ad organismo avente un più marcato ruolo nella dimensione del governo dei processi, attraverso la formalizzazione degli istituti di mediazione fra società civile, funzioni amministrative e politica. Questa evoluzione si è fondata soprattutto sull'esigenza di ricercare il consenso e la legittimazione dell'azione amministrativa attraverso una rinnovata tradizione di democrazia partecipativa.[...] L'azione

⁵ Cioce S., *Comunità periferiche: il caso Lione*, in «Planum» (www.planum.net) articolo presentato in occasione della *National Conference: Territorial areas and cities in Southern Italy. How many suburbs? What policies for territorial government*, Napoli 2007

di rinnovamento intrapresa della Comunità Urbana è stata supportata da una riforma legislativa statale e dalla conseguente innovazione negli strumenti di pianificazione del territorio previsti.

Fra il 1999 e il 2000 sono state approvate tre nuove leggi, fortemente interrelate l'una alle altre, con conseguenze dirette sugli aspetti territoriali dello sviluppo, sia sul piano dei contenuti che degli strumenti. Si tratta della citata legge *Voynet* (o LOADDT) del 25 giugno 1999, di indirizzo per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio; la legge *Chevènement* del 12 luglio 1999, relativa al rafforzamento ed alla semplificazione della cooperazione intercomunale; ed infine la legge *Gayssot-Besson* del 13 dicembre 2000, più nota come SRU, solidarietà e rinnovamento urbano.

Il rinnovato quadro legislativo è frutto di una presa d'atto decisiva: le conurbazioni strutturano ormai fortemente l'interezza del territorio nazionale, costituendo i nodi di una maglia territoriale complessa.

Queste tre leggi convergono su alcuni concetti nodali, che sono il cuore delle nuove dinamiche di sviluppo territoriale. Innanzi tutto il ruolo del progetto istituzionale, considerato la tappa preliminare fondamentale, che deve costituire il riferimento per la messa a punto degli strumenti. Poi si è evidenziata la necessità di coordinamento nelle politiche settoriali e di cooperazione fra i diversi attori dello sviluppo territoriale. Infine le tre leggi riaffermano il principio del governo di area vasta, necessario per una più efficace pianificazione, che tenga conto dello sviluppo economico, delle politiche di solidarietà, della mobilità di merci e persone, del mercato residenziale, della cosiddetta *mixité* delle funzioni urbane. [...] Mi pare particolarmente significativo il fatto che le tre leggi enfatizzino molto la dimensione del progetto di territorio. Questo filone politico rientra in una forte linea di indirizzo intrapresa negli anni '80 dalla Comunità Europea, che ha portato ad assumere il territorio quale specifico campo di intervento delle politiche strutturali europee dalla seconda metà degli anni Novanta. [...]

La Comunità Urbana ha cinque principali fonti di reddito:

- Tasse: 29.88%
- Contributi versati da parte dello Stato: 25,7%
- Varie risorse: (tassa rifiuti, pedaggi, tasse trattamento delle acque, pedaggio BPNL, tassa locale attrezzature, prodotti di cessione beni, transazioni di merci per conto terzi ...) 20.06%
- Prestiti: 19.71%
- Sovvenzioni: 4.35%
- Altre risorse: 0,3%

Come esempio, riportiamo i dati sugli aspetti finanziari del progetto di raccordo anulare dell'*Anneau Des Sciences*: con un investimento di 2,2-2,5 miliardi di euro, IVA non compresa (80% per i lavori) e un costo di gestione stimato di 15-20 milioni annuale, l'*Anneau Des Sciences* è stato finanziato in parti uguali dal *Grand Lyon* e dal Consiglio Generale del Rodano. Oltre all'opera stessa, la riqualificazione della A6/A7 è stimato in 120 milioni di euro, mentre i progetti di riqualificazione dei centri storici dell'ovest a 150.000.000 di euro: queste misure sono finanziate dal *Grand Lyon* nell'ambito dei propri normali programmi di investimento.

Infine, le politiche di sviluppo del trasporto previste per completare l'*Anneau Des Sciences* è stimato tra 800 milioni e un miliardo di euro, finanziati dal sindacato misto dei trasporti del Comune di Lione (la SYTRAL).

Per quanto riguarda il finanziamento dei lavori, il *Grand Lyon* e il Consiglio Generale hanno la capacità di chiedere un prestito al 4,8% oltre 38 anni, che porterebbe le due entità a pagare per quella durata di tempo circa 60-75 milioni di euro all'anno. Il resto del finanziamento sarebbe stato fornito dai pedaggi.

Per il cliente, la riscossione dei pedaggi dovrebbe contribuire al finanziamento del progetto per la somma di 40 a 70 milioni di euro all'anno. Queste cifre sembrano ottimistiche ad alcuni partecipanti al dibattito: il raccordo anulare del Nord, che, tuttavia, servì da modello per questo calcolo, produce infatti soltanto 32 milioni di euro all'anno.

Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto può essere strutturato secondo tre modalità:

- committenza pubblica o semipubblica;
- delega di servizio pubblico (concessione);
- contratto di partenariato pubblico-privato.

In tutti i casi, il prestito è necessario per costruire un progetto: nessun operatore, pubblico o privato, finanzia interamente il progetto con fondi propri. L'intervento del privato si rivela paradossalmente più interessante nel caso di progetti con bassa redditività, in quanto questi dimostrerà maggiore efficienza di un committente pubblico (in caso di parità di efficacia, l'uso del privato risulta però più costoso). Di solito questi calcoli di redditività sono delineati in fase di disegno finale.

I finanziatori del Grand Lyon

MAB SA

Filiale francese del gruppo olandese MAB GROEP BV, è oggi la più grande società privata di promozione immobiliare nei Paesi Bassi.

La MAB è specializzata nella promozione di centri commerciali e grandi progetti multifunzionali di riqualificazione urbana all'interno dei quali si trovano commerci, uffici, *housing*.

In quanto società della Rabo Real Estate Group Real Estate, la MAB Development è un promotore europeo innovativo e leader, specializzato in progetti immobiliari commerciali e multifunzionali di centro città, con sedi in Germania, Francia e Paesi Bassi. Inoltre, la collaborazione con Rabobank fornisce l'accesso a una vasta rete nazionale e internazionale.

Rabobank Group

Il *Rabobank Group N.V.* (*Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A.*) è un fornitore di servizi finanziari olandese.

Il gruppo offre servizi di banca al dettaglio e all'ingrosso, gestione dei risparmi, leasing finanziario, servizi immobiliari e di assicurazione. Il gruppo è costituito da 152 *Rabobank* locali indipendenti (ma strettamente legate fra loro) con 1.061 filiali, a cui si aggiungono l'organizzazione centrale, *Rabobank Nederland*, e diverse sussidiarie.

Nel mondo il *Rabobank Group* ha oltre 60.000 dipendenti in 603 uffici e più di 1,7 milioni di membri; serve infine circa 10 milioni di clienti in 48 paesi. In termini di capitale Tier 1 è tra i primi 25 istituti finanziari al mondo. La *Rabobank* è nata nel 1972 dalla fusione tra due banche cooperative agricole, la *Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Bank* (dal nome di uno degli ideatore

del credito cooperativo, Friedrich Wilhelm Raiffeisen) di Utrecht e della *Coöperatieve Centrale Boerenleenbank di Eindhoven*. Nel 1980 ha assunto formalmente il nome *Rabobank*, contrazione di *Raiffeisen-Boerenleenbank*.

Una gran parte del portafoglio di immobili di *Rabobank Group* è correlato alla *Rabo Real Estate*, una parte strategica del gruppo. In caso di perizia immobiliare del Gruppo *Rabobank*, offriamo conoscenze specialistiche. In questo modo si contribuisce alla leadership del Gruppo *Rabobank*.

Le unità di *business* di *Rabo Real Estate* collaborano sempre con le altre discipline all'interno del Gruppo *Rabobank*, come la *Rabobank* locale. Questa collaborazione genera vantaggi sinergici. Ad esempio, la cooperazione nella vendita di nuovi progetti, il finanziamento del restauro dei monumenti e la gestione di edifici della *Rabobank* locali.

CORIO

Società olandese d'investimento immobiliare quotata alla borsa di Amsterdam, 5° società fondiaria europea per l'immobiliare commerciale.

La CORIO è uno dei più grandi investitori e gestori di superfici in Europa: il suo portfolio è di 7,1 miliardi di euro, composto per il 99% di centri commerciali in Olanda, Francia, Italia, Spagna, Germania e Turchia, che gestisce interamente.

III. Rigenerare della città compatta: la sfida della ridensificazione del tessuto e del riuso dei manufatti dismessi

La delocalizzazione di molte industrie, nate alla fine dell'ottocento, ha comportato lo smantellamento e l'abbandono di molti siti, spesso in posizioni rilevanti rispetto ai tessuti cittadini preesistenti: questo ha implicato un ribaltamento del valore di alcune aree che, se prima rappresentavano degli attrattori urbani di grossa rilevanza in ambito produttivo e residenziale, nella maggior parte dei casi sono diventate luoghi abbandonati e degradati, nonché dannosi per la salute, non essendo stati sottoposti ad opere di adeguata bonifica. Inoltre, tale fenomeno ha comportato notevoli disagi legati all'occupazione, aumentando il tasso di povertà degli abitanti, prima coinvolti nei cicli di produzione. Tale fenomeno – soprattutto in Italia – vede il suo continuo acuirsi, causato soprattutto dalla crisi (economica, culturale, locale e globale) e dall'eccessiva pressione fiscale che grava sulla piccola e media imprenditoria, costretta a spostare le proprie strutture in paesi in cui il regime tributario sia più accessibile: la pianura padana, ad esempio, conta numerosissime strutture e impianti produttivi completamente vuoti, abbandonati, mentre l'eco del disagio dei suoi ex impiegati resta inascoltato.

Le regole della *new economy*⁶ (i cui pro e contro sono sotto gli occhi di tutti) hanno di fatto stravolto il mercato dell'industria manifatturiera e produttiva e le città europee, per garantirsi non soltanto la crescita, ma in alcuni casi la sopravvivenza, hanno dovuto riorganizzare l'economia

⁶ Con la definizione di *new economy* (dall'inglese 'nuova economia') si fa riferimento alla fase di impetuoso sviluppo legato alla diffusione delle tecnologie informatiche e digitali (internet, telefoni cellulari, personal computer, prodotti informatici e digitali) che interessò l'ultimo scorcio del XX secolo, partendo dagli Stati Uniti e poi estendendosi agli altri paesi industrializzati del mondo. Queste nuove tecnologie dettero avvio a una bolla speculativa che surriscaldò i mercati finanziari, alimentando la crescita dei paesi industriali negli ultimi anni del secolo, fino ai prodromi dello scoppio della crisi globale (dall'inizio degli anni novanta alla metà del primo decennio del nuovo secolo). Fonte: http://it.wikipedia.org/wiki/New_economy

interna, settando su nuovi parametri la propria competitività sul mercato globale: processi virtuosi hanno preso piede, dagli anni Novanta in poi, nel tentativo di integrare le nuove tendenze legate all'economia dell'innovazione tecnologica e dell'alta specializzazione in un nuovo ciclo rigenerativo per le città, a cui garantire nuova linfa vitale in termini di occupazione, crescita culturale, integrazione sociale e qualità della vita.

Caso studio II: Göteborg e delle rigenerazione della Norra Älvstranden

La rigenerazione del quartiere di Göteborg *Norra Älvstranden* ('Riva Nord del Fiume', il Göta) è stata la risposta necessaria delle amministrazioni locali alla grave crisi produttiva in cui era caduta la città in seguito al crollo della sua industria navale (negli anni '70). Il programma per la riqualificazione dell'area - di ampio respiro - ha esteso i suoi benefici, infatti, allo sviluppo della città nel suo complesso, risanando la ferita del settore occupazionale e allo stesso tempo innalzando l'attrattività di Göteborg a livello internazionale, facendone un importante centro urbano di alta specializzazione e ricerca.

La *Norra Älvstranden* è un'area di circa 290 ettari che si estende per circa 5 km lungo la riva nord del fiume Göta Älv di fronte al centro storico della città di Göteborg: fino al 1970 la *Norra Älvstranden* (NÄ) è stata la sede di tre cantieri di fama mondiale (*Götaverken* a est, *Lindholmen* nel centro e *Eriksberg* a ovest), e ospitava sia il carico e scarico merci che le attrezzature portuali. Circa 15.000 persone erano impiegate direttamente nei cantieri e ce n'erano forse altre 30.000 che lavoravano in altre parti della città per altre imprese che li rifornivano, loro principali clienti. Tuttavia la crescita della concorrenza straniera, aggravata dalla crisi petrolifera del 1973, non solo ha causato una grave recessione internazionale colpendo duramente i cantieri di Göteborg, al punto che in meno di dieci anni tutti le attività navali della NÄ si sono estinte, ma ha ridotto la zona in completo stato di abbandono: le strutture che un tempo dominavano lo *skyline* di Göteborg erano ormai enormi gusci vuoti in un deserto proprio nel cuore della città. La risposta della città alla crisi è stata quella di abbracciare un processo di completo rinnovamento dell'economia cittadina, decidendo di investire in una totale differenziazione delle attività produttive rispetto al passato. Questa rivoluzione nel settore produttivo doveva essere accompagnata - di pari passo - da un ambizioso progetto di rigenerazione urbana a lungo periodo che avrebbe investito proprio l'area degli ex cantieri navali, proponendo una nuova offerta sia in ambito occupazionale che residenziale.

L'idea infatti è stata quella di trasformare la NÄ in un grande quartiere a uso misto, che ospitasse un polo di nuove industrie legate all'alta tecnologia (TIC), strutture per l'alta formazione e ricerca (due campus universitari) e nuovi quartieri residenziali dall'alta qualità abitativa, garantita da un attento programma di riqualificazione ambientale del lungofiume. Il successo del progetto, che ha risollevato l'economia della città restituendo un nuovo impegno agli ex operai



dei cantieri navali (e per il 2025 si prevedono ulteriori 40.000 assunzioni nell'area), è evidente dal numero di residenti nella NÄ: circa 6.000 abitanti e 9.000 studenti. Nel tempo è previsto per ciascuna di queste categorie un aumento a 13.000 residenti.

La sua realizzazione ha richiesto un serio impegno e collaborazione tra i principali soggetti coinvolti e le organizzazioni in diversi settori - amministrazioni locali, industria, istruzione, sindacati - della città-regione di Göteborg, i quali **sono riusciti a lavorare insieme per il bene a lungo termine della città, permettendo all'autorità cittadina di auto-finanziarsi**. Mentre la città di Göteborg ha preso la guida generale, il settore privato ha dato un contributo importante sia al modo in cui i piani per la zona sono stati sviluppati, sia al successo della strategia urbana nel suo insieme. **Le università, inoltre, hanno svolto un ruolo chiave, in particolare attraverso i loro legami col settore produttivo, a cui hanno fornito mano d'opera specializzata.**

Una serie di differenti prospettive

Quando l'industria cantieristica ha fallito **nel 1970, lo Stato svedese ha assunto i cantieri dismessi attraverso una società denominata Swedeyard**, che quindi è diventata la principale proprietaria terriera nella NÄ. **La maggior parte del resto del sito era di proprietà del Comune di Göteborg tramite l'esclusiva proprietà dell'Autorità Portuale**. Da quel momento la proprietà del sito e le prospettive per la sua rigenerazione sono cambiate più volte, a seconda di chi era responsabile in quel momento e delle possibilità economiche. È stato solo dopo che il Comune di Göteborg si è assunto la piena responsabilità dell'attuazione di un programma per una strategia sostenibile.

Il fatto che la strategia continuasse a cambiare nel corso di un tempo relativamente breve potrebbe essere considerato improduttivo ai fini di un programma di rigenerazione, tuttavia in questo caso è stata una delle chiavi del suo successo finale.

Trovare la giusta strategia per un grande sito di fronte alle mutevoli circostanze economiche è stato tutt'altro che facile. Tuttavia, si è rivelato meglio aspettare fino alla messa a punto di uno scenario realistico e ben pensato, con il sostegno di molti interessi importanti della città, piuttosto che cercare di trovare una soluzione rapida alla crisi.

Inizialmente (alla fine del 1970), l'obiettivo principale era quello di «far rivivere la piena occupazione nella zona» con la creazione di posti di lavoro nel campo dell'industria simili a quelli che erano andati perduti (ad esempio relativi a piattaforme petrolifere off-shore).

Questa scelta era legata al fatto che l'area era stata suddivisa in zone per l'industria, ed era di proprietà della società nazionalizzata cantieristica **Swedeyard**. Era inoltre in linea con l'impegno del governo a favore della piena occupazione e di un sentimento ampiamente condiviso di responsabilità verso coloro che avevano perso il lavoro. Nonostante le buone intenzioni, però, alla fine è diventato chiaro che la nuova industria nel sito non aveva intenzione di offrire nuovi posti di lavoro per le persone che avevano lavorato nei cantieri navali: i nuovi mercati non erano stati presi in considerazione e le uniche opportunità di lavoro rimaste erano nei cantieri navali che si occupavano di riparazione e in un paio di piccole imprese.

Il successivo intento di **Swedeyard** (nei primi anni '80), era infatti incentrato sul mercato immobiliare: vennero avanzate proposte di nuovi complessi residenziali per 20.000 residenti con torri da 20-30 piani. Questa scelta veniva motivata anche con la possibilità di fornire posti di lavoro per «mille lavoratori a edificio... per dieci anni». In linea di principio il luogo è molto adatto per le abitazioni: è sul lungomare, vicino al centro della città e, essendo esposto a sud, ha un'esposizione privilegiata. Tuttavia, il **Programma per un milione di abitazioni** in Svezia aveva già creato un surplus di residenze a Göteborg e così questi piani sono stati respinti dal Comune.

Gli sforzi, invece si sono concentrati sulla riqualificazione ambientale per cercare di attirare più piccole imprese in alcuni degli edifici abbandonati del sito, come ad esempio quelli dell'ex cantiere *Götaverken* a *LundbyStrand*. L'obiettivo era quello di riutilizzare gli edifici esistenti fornendo sostegno agli imprenditori. Piccoli nuovi interventi cominciarono così ad essere realizzati.

Solo nella seconda metà degli anni 1980 il Comune ha iniziato a lavorare su un nuovo piano strutturale per la zona.

La città voleva ripensare il proprio futuro nel complesso, sentendo il bisogno di trasformare Göteborg da 'Città Industriale' a 'Città della Conoscenza'. Lo scenario emerso è stato frutto di un'ampia consultazione pubblica, basato sui seguenti punti di forza:

- rendere Göteborg 'Città Accogliente' attraverso un miglioramento delle condizioni ambientali e un'offerta di aree residenziali a uso misto progettate secondo i criteri dell'ecosostenibilità, in cui implementare la qualità e gli spazi pubblici e dei luoghi di aggregazione sociale (per esempio, rendere il fiume fruibile a tutti);
- diversificare e modernizzare l'economia della città, avviando la creazione di un distretto per lo sviluppo delle tecnologie informatiche, industrie high-tech e servizi (TIC) e promuovendo la città come centro di formazione e istruzione specializzata.

Il progetto ha fornito l'occasione ideale per porre i principi alla base di una nuova visione operativa della città - di cui Göteborg potesse beneficiare complessivamente a lungo termine - dando forma ad un nuovo pezzo di città con un serie di quartieri ben distinti.

Un masterplan definitivo, con piani dettagliati per ogni trimestre, è stato completato nel 1989, ma né il Consiglio Comunale né lo *Swedeyard* aveva le risorse per la sua attuazione. Nel corso degli anni seguenti, dunque, è stata allestita una campagna per cambiare l'immagine della zona così da incoraggiare gli investimenti, puntando sulla prossimità al centro della città e alla grande disponibilità di spazio: sono state organizzate una serie di manifestazioni legate alla cultura, alla musica e allo spettacolo che hanno ottenuto una grande affluenza di pubblico che ha potuto assistere agli eventi 'con vista sul fiume'. Queste iniziative hanno fatto sì che gradualmente la NA diventasse una sede più familiare e accettata, pronta ad essere oggetto di investimenti.

La NÄUAB

A seguito della grave crisi bancaria e finanziaria che ha investito la Svezia negli anni Novanta, *la Celsius* (ex *Swedeyard*) ha accettato di trasferire i suoi terreni della NÄ alla città di Göteborg per un importo nominale. La città possiede ora l'intero sito (anche se diviso tra tre società separate) ed è in grado di iniziare ad attuare la sua visione, che per un quarto avrebbe giocato un ruolo importante nella promozione di Göteborg come 'Città della Conoscenza'. Nel 1998, finalmente tutto il sito è stato portato sotto la proprietà e il controllo di un unico Consiglio appartenente ad una società per lo sviluppo (che presto divenne nota come *Norra Älvstranden Utveckling AB*, o *NÄUAB*) ed è stato possibile portare avanti una *vision* strategica complessiva per la NÄ.

Dalla fine degli anni '90 la *NÄUAB* è stata la responsabile del progetto: possiede i terreni ed è completamente di proprietà del Comune di Göteborg, ma ha il suo Consiglio di Amministrazione; ha come obiettivo la riqualificazione della NÄ, operando però senza aggravare di costi il Comune; è in grado di prendere in prestito capitale in commercio per finanziare i suoi progetti,

e, anche se opera all'interno di un quadro definito dal Consiglio Comunale, è un'organizzazione guidata dal mercato e orientata al consumatore, come una società privata¹.

Quando è stata istituita la **NÄUAB** sono state stabilite tre condizioni da applicare nella gestione del suo rapporto con il Consiglio Comunale:

- essere libera dal controllo dei partiti politici, a prescindere di chi controlli il Consiglio Comunale;
- essere libera di reinvestire tutti i suoi profitti nel progetto;
- che il lavoro svolto con l'Autorità di Pianificazione del Comune venga gestito in maniera cooperativa e flessibile.

La società funziona dunque secondo le modalità dell'imprenditoria privata: anche se è di proprietà pubblica, ogni utile realizzato in operazioni immobiliari può essere utilizzato per investire nella costruzione di nuovi edifici e altre opere di riqualificazione urbana nella NÄ. La NÄUAB deve infatti anche sostenere i costi del risanamento ambientale e delle bonifiche.

Oltre a lavorare a stretto contatto con l'autorità di pianificazione e di altri dipartimenti del Consiglio Comunale, la NÄUAB lavora anche in collaborazione con gli sviluppatori e potenziali sviluppatori, e con i potenziali utenti finali dei siti della NÄ: in questo modo è stato possibile portare avanti lo sviluppo in modo pragmatico, approfittando delle condizioni del mercato, ma sempre tenendo presente gli obiettivi generali del progetto complessivo per Göteborg.

Portare avanti un approccio da settore privato è stato un bel cambiamento: in Svezia, il settore pubblico era abituato a pianificare progetti e realizzarli secondo il piano (un 'approccio lineare' per lo sviluppo). Questo è stato il caso, ad esempio, del *Programma per un milione di abitazioni* che ha portato alla costruzione di appartamenti di alta qualità, ma forse in numero eccessivo e non necessariamente nei posti giusti.

Tuttavia, dopo la crisi finanziaria della Svezia, è stato riconosciuto che gli sviluppi futuri avrebbero dovuto essere molto più orientati al mercato, soprattutto se questo attrae investitori privati. Nella NÄ questo ha portato ad un diverso tipo di rapporto tra l'agenzia di sviluppo e di l'autorità di pianificazione.

La NUAB ha fatto molto di più del lavoro di pre-pianificazione. La rigidità del masterplan complessivo non si applica più. Invece l'autorità di pianificazione ha fornito una serie di linee guida generali (per esempio, edifici residenziali in alcune aree devono essere progettati prevedendo spazi di vendita al dettaglio al piano terra. Tuttavia, tali spazi non devono necessariamente essere utilizzati per la vendita al dettaglio sin dall'inizio, ma questo può essere richiesto in seguito). L'autorità di pianificazione e l'agenzia di sviluppo hanno un gruppo permanente di lavoro congiunto che tratta tutte le questioni di pianificazione, ma l'autorità di pianificazione deve ancora dare la sua approvazione formale indipendente per sviluppare le proposte secondo consuetudine.

¹ Nei primi anni, la Svezia ha assunto i cantieri navali in difficoltà e le proprietà ad essi associati. Hanno finanziato attività iniziali di rivitalizzazione della zona, come un centro di supporto per le attività di ricerca e formazione focalizzata sugli infortuni industriali nel *Lindholmen* con una sovvenzione di 60 milioni di corone svedesi. L'azienda di proprietà dello Stato e il suo successore NÄUAB erano proprietari della terra, ma hanno dovuto finanziare tutte le proprie attività di costruzione attraverso il mercato privato.

Caso studio III: l'Île de Nantes

Nantes, scalo strategico della Francia atlantica, è una città di 270 mila abitanti, la cui fortuna economica in passato è stata strettamente legata all'industria e alla cantieristica navale. Alla crisi causata dalla deindustrializzazione, le amministrazioni locali hanno risposto dando avvio ad un ambizioso processo di rigenerazione economica, attraverso una decisa operazione culturale che l'ha trasformata da polo industriale, tendenzialmente mono-funzionale, a centro attrattivo in cui confluiscono molteplici attività di interesse (terziario, ricerca, alta formazione, cultura, turismo) non solo regionale, ma dall'eco nazionale e internazionale.

In questa strategia, ruolo centrale è stato affidato al progetto per la riqualificazione dell'Île de Nantes, che attualmente costituisce uno dei più importanti successi europei nel campo della rigenerazione urbana degli ultimi dieci anni.

Il primo nucleo urbano sull'Île risale al XVII secolo: qui si insediò una prima colonia produttiva artigianale e protoindustriale, che nei due secoli successivi cominciò ad ospitare attività industriali sempre di maggiori dimensioni, affiancate da borghi residenziali per la classe operaia: alla fine del XIX secolo, l'isola ospitava un fiorente cantiere navale, fiore all'occhiello dell'economia della cittadina francese.

Lo sviluppo urbano di Nantes è sempre stato intimamente legato alla Loira: la crescita del commercio e dell'industria sviluppatasi intorno al porto e la linea di ponti che collegano la Bretagna e *Poitou* hanno segnato il destino della città. Per questo motivo, il declino dell'industria cantieristica, cominciato nel 1950, ha dato il via ad una profonda crisi, e quando nel 1987 l'ultimo cantiere, quello di *Dubigeon*, ha chiuso i battenti, del glorioso passato marinaro rimaneva solo deserto e un fiume ormai inutile.

La ricostruzione del rapporto tra il fiume e la terraferma è stata dunque una componente fondamentale delle discussioni sul futuro del territorio a metà del 1990, divenendo uno dei temi centrali del progetto di rinnovamento urbano sulla Île de Nantes.

La scomparsa delle attività industriali legate alla cantieristica, nella parte occidentale dell'isola, non ha fatto che liberare spazio da reinventare. Ha anche rivelato il forte legame tra i residenti di Nantes e la loro storia, legame che alcuni ex cantieri hanno strenuamente difeso, rifiutando di lasciar scomparire i simboli di questo patrimonio. La città ha riconosciuto questo desiderio di preservare l'identità fluviale, marittima ed industriale della zona e, nei primi anni del 1990,



si è cominciato a discutere sulla strategia di riqualificazione dell'isola, i cui effetti potessero riverberarsi efficacemente sull'intero nucleo urbano.

Nel 1995 vengono istituiti i comitati consultivi di quartiere e il progetto *Rives de Loire*, adottato dal distretto de *l'Agglomération Nantaise*, che poneva il fiume al centro della strategia di pianificazione regionale, gettando le basi per il futuro del progetto urbano: l'isola doveva diventare un'estensione del centro storico. L'obiettivo era quello di considerare la riqualificazione dell'Île come un'**alternativa all'espansione urbana**, accogliendo tutti gli usi – abitazioni, imprese, istruzione superiore, grandi infrastrutture, luoghi culturali e spazi ricreativi – e tutte le categorie sociali, con una particolare attenzione per lo sviluppo sostenibile e l'innovazione, creando una chiara centralità operativa dell'area metropolitana di *Nantes Saint Nazaire*.

Dopo le discussioni di rinnovamento urbano avviate nel 1990 dal Comune, il progetto *Ile de Nantes* è diventato parte integrante della politica di sviluppo dell'area metropolitana e nel 2003 la Comunità Urbana nomina l'agenzia **SAMOA** a gestire e coordinare il progetto, il cui compito è quello di costruire una nuova identità della città di Nantes dal forte potere attrattore e competitivo, capace di coraggiosi investimenti nel campo dell'innovazione, della ricerca e della cultura, di concerto con entità legate sia all'imprenditoria che alle istituzioni culturali e all'alta formazione (università).

Nel 1999 viene affidata la guida della prima fase della riqualificazione dell'Île al gruppo di progettazione Chemetoff-Berthomieu, la cui durata era prevista per il decennio 2000-2010 (di fatto 2003-2012). In questa fase si sono poste le basi per avviare uno sviluppo sostenibile della città: si è dunque lavorato sulle connessioni e sull'accessibilità, strutturando un progetto in cui la riconfigurazione degli spazi pubblici sia la spina dorsale dell'ambiente in cui i quartieri di domani sarebbero fioriti. Il territorio è stato trasformato per offrire un attrattivo ambiente di vita, con il principio guida di ripristinare il rapporto della città con il fiume, chiaramente espresso nel Piano di Sviluppo:

Sull'isola, tutte le azioni di sviluppo sono fondate direttamente o indirettamente sul tema dell'apertura della città fino alla Loire. Sulla Île de Nantes, il rapporto tra la città e il fiume può essere coltivato per rendere le azioni di sviluppo significative. tutte le azioni devono introdurre, sviluppare, o ripristinare il rapporto tra la città e l'acqua (Chemetoff, Berthomieu, 1999).

Viene strutturato così un progetto di suolo, attraverso la riqualificazione del *waterfront* e il sistema dei *boulevards* alberati, in cui gli elementi del paesaggio ripristinano la connessione tra il centro città e l'isola: vengono aperti nuovi percorsi/visuali, si costruiscono nuovi collegamenti pedonali (il nuovo ponte *Schoelcher* e il ponte *Tabarly*).

Nel recupero delle aree industriali, si sceglie di recuperare una serie di ex-contenitori, considerati come patrimonio storico:

L'obiettivo è quello di trovare un modo per coltivare la memoria delle attività passate che hanno segnato la storia delle relazioni tra il fiume e la città, e allo stesso tempo garantire che l'intera area urbana sviluppi, nel suo centro geografico, l'aspetto e il sentimento di una città aperta al fiume (Chemetoff, Berthomieu, 1999).

Lo storico sito degli ex cantieri navali è stato trasformato in un parco urbano, mentre la *Hangar Banana* e la *Quai des Antilles* sono state rinnovate per ospitare attività culturali e ricreative. I grandi magazzini industriali Alstom hanno lasciato il posto alle attività economiche terziarie,

come la *Warehouse 13*, trasformata in incubatore biotecnologico.

Al centro dell'isola, il giardino *Fonderie*, all'interno di un vecchio capannone industriale, diventa il cuore del nuovo quartiere in via di sviluppo: intorno agli spazi pubblici vengono previsti infatti insediamenti residenziali, uffici, negozi, servizi, istituti di istruzione superiore.

La parte est dell'isola, raggiunta dal *Boulevard de Gaulle*, offre spazi a uso misto terziario-residenziale, ospitando pure il parco commerciale *Euronantes* che si estende fino alla stazione ferroviaria e al centro congressi. A ovest è stata insediata la Scuola di Architettura – il primo istituto di istruzione superiore della zona – mentre un gran numero di artisti e di imprenditori legati alla cultura e all'arte hanno aperto attività e laboratori nei magazzini *Alstom*, contribuendo alla nascita di un vero e proprio quartiere dell'arte.

Al 2012 erano stati portati a termine i lavori per ben 51 ettari di spazio pubblico nuovo o ripristinato, 4.400 nuove unità abitative costruite (265.000 mq), di cui 23% appartamenti con affitto calmierato, 235.000 mq di uffici e siti commerciali e 104.300 mq di infrastrutture.

Come componente chiave della strategia di sviluppo dei primi dieci anni del progetto, il rapporto con il fiume risulta dunque, ad oggi, ripristinato. La Loira è diventato un luogo per passeggiate e attività per il tempo libero che mette in risalto la piacevolezza dell'isola e la collega al resto dell'area metropolitana. L'obiettivo della seconda fase diventa quindi quello di costruire su questo slancio e continuare a coltivare i rapporti con le altre aree di lungofiume della Loira e con le maggiori aree urbane: integrare il nuovo quartiere *Prairie-au-Duc* in un paesaggio che comprenda la *Quai de la Fosse* è parte di questa ambizione. A più lungo termine, lo sviluppo dell'isola sarà associato a quello di *Bas Chantenay* a nord e le isole *Rezé* a sud, aree che offrono opportunità di connettersi con questo fulcro metropolitano.

Nel luglio 2010 prende così inizio la seconda fase del progetto, affidata stavolta agli architetti Marcel Smets e Anne-Mie Depuydt. Il progetto ha cambiato scala, affermando il ruolo strategico che l'isola giocherà nell'area metropolitana di Nantes Saint Nazaire.

Viene infatti costruito uno scenario dell'isola al 2030, che la riconferma come estensione del centro storico e anzi la pone come principale centralità rispetto ad un sistema multipolare metropolitano.

Con il futuro ospedale, un grande parco urbano, il Quartiere dell'Arte e l'eco-quartiere *Prairie-au-Duc* a ovest, e la *Euronantes Business Park* collegato alla stazione ferroviaria ad est, l'isola diventa una destinazione importante, che richiede un radicale potenziamento della rete del trasporto pubblico, fino ad ora orientato nord-sud con il tram esistente e le linee di autobus.

Si prevede infatti di ampliare le linee di trasporto est-ovest con la nuova linea *Chronobus C5* in apertura da settembre 2013, integrata da una seconda linea di trasporto pubblico in fase di sviluppo nell'area sud e viene incoraggiata la mobilità sostenibile attraverso un potenziamento dei percorsi pedonali e ciclabili. L'infrastruttura di trasporto sviluppata da est a ovest diventa l'occasione per costruire una dorsale verde collegata a percorsi multipli, intrecciando il disegno del paesaggio con i quartieri: i *boulevard Vincent Gache* e *Gustave Roch*, riconfigurati e generosamente piantumati, saranno caratterizzati da molteplici funzioni, tra cui piste ciclabili, campi da gioco e percorsi pedonali ampi, connettendosi a quelli nord-sud ampiamente e similmente attrezzati nella prima fase.

Questi gli obiettivi del progetto urbano entro il 2030:

- 1.500.000 m² di sviluppo immobiliare
- 10.000 unità abitative (700.000 m²)
- 450.000 mq di uffici e siti commerciali
- 350.000 mq di infrastrutture
- 160 ettari di spazio pubblico nuovo o riconfigurato

- 3 nuove linee di trasporto pubblico in corsie riservate.

Nel 2003, la Comunità Urbana di Nantes (composta da 24 comuni e circa 600.000 abitanti), insieme alle altre associazioni intercomunali della *Loire atlantique* (*Saint Nazaire, Loire et Sillon, Erdre et Gesvres e Coeur d'estuaire*) costituisce un *syndicat mixte* e una *société d'aménagement (SAMOA)*, insieme alla quale, nel 2004 redige lo *SCOT (Schéma de cohérence territoriale)*¹ *Métropole*.

La *SAMOA (Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique)* è disciplinata dagli articoli L.1521-1 e successivi del *Code Général des Collectivités Territoriales* (Codice Generale per le Collettività territoriali), con incarichi attuativi e di gestione: in quanto tale, è titolare di diversi contratti con la città di Nantes e *Nantes Métropole* (mandati di concessione). Porta avanti tre grandi missioni: lo sviluppo del progetto urbano dell' *Ile de Nantes*, lo sviluppo della area metropolitana di *Nantes Saint-Nazaire* e la creazione del gruppo *Quartier de la Création*.

Si tratta di una società pubblica locale con capitale composto essenzialmente da azionariato pubblico: *Nantes Metropole* (58%), città di Nantes (17%), Consiglio generale della Loira Atlantica (5%), *Communauté d'Agglomération* della Regione *Nazairienne e de l'Estuaire* (CARENE) (5%), Consiglio regionale dei Paesi della Loira (5%), Sindacato misto per lo SCOT (5%), città di Reza (5%).

Gli azionisti della società sono soggetti pubblici (le comunità locali e le istituzioni pubbliche di cooperazione intercomunale) e azionisti privati o assimilati (istituti bancari, proprietari terrieri, camere locali e autorità portuali).

Nata come SEM (impresa di diritto privato che nel suo capitale associa collettività locali, azionisti di maggioranza, a dei partner economici e finanziari), nel 2008 diventa una SPLA: dal 2006, nuove disposizioni legislative offrono una maggiore flessibilità per quanto riguarda l'utilizzo da parte delle comunità locali di strumenti dedicati all'attuazione dei programmi di pianificazione territoriale, attraverso le *Société publique locale d'aménagement* (SPLA, Società locali pubbliche di pianificazione). Questa nuova forma di società, fatte salve le disposizioni del *Code de commerce*, è stata adottata in via sperimentale dal legislatore con l'articolo 20 della legge n° 2006-872 del 13 luglio 2006 in merito al programma nazionale sugli alloggi.

In base alle condizioni poste da tale articolo, i contratti tra una società pubblica locale e i suoi azionisti rispondono alle condizioni richieste dal diritto comunitario, rientrando nell'ambito dell'applicazione dei contratti chiamato *'in-house'*, quando si tratti della realizzazione di operazioni di pianificazione ai sensi dell'articolo L 300-1 del codice urbanistico.

In quanto SPLA, la SAMOA ha le seguenti caratteristiche:

- Forma sociale: società locale pubblica di pianificazione;
- Oggetto sociale: la conformità impostazione dell'articolo L 327-1 del codice urbanistico;
- Azionariato: capitale detenuto esclusivamente dalle comunità locali o gruppi di enti locali, ciascuno con una corrispondente rappresentanza negli organi consuntivi (consiglio di amministrazione, assemblea generale);
- Composizione del Consiglio: 18 membri;
- Controllo della comunità: rafforzamento del controllo analogo dei soci sulla società.

La *Nantes Metropole* ha più del 50% delle azioni, in conformità con le disposizioni che disciplinano la SPLA.

¹ letteralmente: 'schema di coerenza territoriale', piano di coordinamento strategico.

Il Consiglio di Amministrazione è composto da 18 membri, in proporzione al capitale detenuto, e ogni nuovo socio viene rappresentato modo diretto (amministratore) o indiretto (rappresentante/i dell'assemblea speciale degli azionisti, censori). Inoltre, ogni azionista è rappresentato in Assemblea da un delegato.

ACTIONNAIRES	ACTUEL (SEM)		FUTUR	
	% DU CAPITAL	NOMBRE D' ACTIONS	% DU CAPITAL	NOMBRE D' ACTIONS
I - Collectivités locales / EPCI	61 %	61000	100%	100000
Nantes Métropole	36%	36000	57%	57000
Ville de Nantes	15%	15000	18%	18000
Conseil Général de Loire - Atlantique	5%	5000	5%	5000
CARENE	5%	5000	5%	5000
Région des Pays de la Loire			5%	5000
Syndicat Mixte du SCOT			5%	5000
Ville de Rezé			5%	5000
II - Autres Actionnaires	39%	39000		
CCI de Nantes et Saint Nazaire	5%	5000	-	-
Grand Port Martirie Nantes / SN	5%	5000	-	-
Caisse des Dépôts et Consignation	14%	14000	-	-
G Banques	15%	15000	-	-
Total	100%	10000	100%	100000

Evoluzione della SAMOA da SEM a SPLA

Dal 2003 SAMOA dirige il progetto urbano dell' *Ile de Nantes*, agendo come proprietario contraente: questa società pubblica locale lavora per attuare politiche di gestione del territorio nell'area di Nantes Saint-Nazaire, mantenendo un dialogo aperto e continuo con gli *stakeholders* pubblici e privati fin dall'inizio e basando i dibattiti sui diversi strumenti di riflessione collettiva (laboratori, workshops, incontri con la cittadinanza, le associazioni, i professionisti).

La SAMOA lavora alla costruzione di una specifica offerta immobiliare in collaborazione con i promotori che operano sull'isola di Nantes.

In un'intervista al suo direttore generale, Jean-Luc Charles, questi ha spiegato:

In qualità di pianificatore, la SAMOA è tenuta a fornire il 25% dell'edilizia sociale e il 25% alloggiamento intermedio, il 50% di nuovi alloggi sul libero mercato. Se non possediamo il terreno, il progetto Ile de Nantes si basa su una pianificazione condivisa in cui si interviene in tutte le fasi con i promotori,

lavorando su uno studio di fattibilità urbanistica ed architettonica in funzione dei prezzi dei terreni.

Tutto è fatto per evitare la speculazione edilizia, e prevenire l'inerzia. Se non siamo d'accordo, possiamo acquistare in modo prioritario il terreno, ma non è mai accaduto sull'isola. Tutti vincono!²

2 Fonte: <http://infos.trouver-un-logement-neuf.com/achat-neuf/interviews/jean-luc-charles-ile-de-nantes-phase-2-pour-familles-1997.html>

Caso studio IV: HafenCity e la Amburgo sostenibile

La Città Libera e Anseatica di Amburgo è la seconda città più grande della Germania (dopo Berlino) con quasi 1,8 milioni di abitanti. Amburgo, dispone di una regione metropolitana con più di 4,3 milioni di abitanti ed è la città più grande non-capitale dell'Europa. *Hamburg* Città-Stato è uno dei 16 Stati federali tedeschi che ha un grado di autonomia e di poteri legislativi in diversi campi. Il parlamento della città-Stato è conosciuto come il *Buergerschaft* e il governo è il Senato. Il capo del Senato e il Primo Ministro della Città-Stato è il primo sindaco. Il governo è diviso in nove ministeri od amministrazioni, ciascuno guidato da un senatore. Il Ministero per lo sviluppo urbano e l'Ambiente (*Behoerde fuer Stadtentwicklung Umwelt*) è responsabile per lo sviluppo urbano complessivo di Amburgo. La città è divisa in sette distretti amministrativi (*Bezirke*): *Altona, Bergedorf, Eimsbuettel, Hamburg-Mitte, Amburgo-Nord, Harburg e Wandsbek*. Tutti hanno le dimensioni di grandi città (tra 117.000 e 407.000 abitanti) con i loro centri storici. I distretti hanno i loro parlamenti eletti (*Bezirksversammlung*) e la propria amministrazione (*Bezirksamt*). Il livello di distretto è paragonabile al Comune o all'Autorità locale altrove in Europa, mentre il Senato rappresenta il livello *Laender*, vale a dire tra il governo federale e il livello di autorità locali. In molti settori politici pertinenti, i distretti dipendono fortemente dalle strutture di città-stato, cioè il Senato e ministeri.

La *HafenCity* è un importante progetto di sviluppo di centro città che consentirà di aumentare la dimensione del centro città di Amburgo (in *Hamburg-Mitte*), del 40% entro il 2025. L'area di sviluppo è situata tra il quartiere storico *Speicherstadt* e il fiume Elba: si tratta di un'area industriale dismessa di 157 ettari di estensione, con 123 ettari di superficie. Nel 2025, una nuova 'città nella città' sarà completata con un mix di unità residenziali, imprese, cultura, tempo libero, turismo e centri commerciali con circa 1,8-2.000.000 mq di superficie in fase di costruzio-



ne. Circa il 53% di questa è per uffici e usi commerciali e circa il 33% è residenziale). *HafenCity* alla fine ospiterà 12.000 residenti e fornirà più di 40.000 posti di lavoro.

Il progetto si estende su una superficie di 157 ettari, che lo rende una delle riqualificazioni urbane che interessano un lungofiume nel mondo: il programma si basa su un nuovo modo di concepire la vita urbana, sul modello della città cosmopolita, caratterizzata da un mix di abitazioni, aziende di servizi, cultura, attività per il tempo libero, il turismo e il commercio tra il quartiere storico *Speicherstadt* e il fiume Elba, preservando contemporaneamente le strutture originarie del vecchio porto. Lo sviluppo è gestito dalla *HafenCity Hamburg GmbH*, una società controllata al 100 per cento della Città Libera di Amburgo. *HafenCity* è già stato valutato come il progetto modello di waterfront e di sviluppo di nuove polarità urbane a livello internazionale.

La creazione di spazi pubblici aperti sul lungomare ha una particolare importanza per lo sviluppo e si basa su un concetto specifico per gli spazi aperti che è indicato di seguito. Le prime importanti piazze e gli spazi sono già stati completati: il volume totale degli investimenti previsti è di € 5-5.5 miliardi investimenti privati da parte di investitori, imprese e cooperative edilizie, ecc con ca. 1.3 miliardi euro di investimenti pubblici.

Gli obiettivi centrali di questo sviluppo urbano su larga scala sono di creare una città 'compatta' con aree residenziali che sono compatibili con l'attività del vicino porto, riutilizzando l'ex territorio portuale e industriale. A partire dall'ottobre 2009, 875 unità residenziali sono state completate nella zona ovest di *HafenCity*, con circa 1.500 residenti nel nuovo quartiere e più di 5.500 persone lavorano qui.

Dati salienti:

- Superficie totale: 157 ettari (ha)
- Superficie terreno: 126 ettari
- Espansione della città di Amburgo del 40%
- Superficie lorda (GFA): nuova costruzione circa 2,32 milioni di mq
- 6.000 case e più di 45.000 nuovi posti di lavoro previsti
- 10,5 km di nuovo waterfront con passeggiate e piazze
- Circa 26 ettari di parchi pubblici, piazze e passeggiate
- Attualmente sono stati completati 49 progetti, altri 35 in fase di realizzazione o previsione
- Oltre 1 milione di mq di slp già confermate attraverso la vendita di terreni o di opzioni esclusive con obblighi di pianificazione
- Prima delle vendite circa il 99% dei siti idonei per la costruzione erano di proprietà pubblica ("Stadt und Hafen", patrimonio speciale di diritto pubblico rappresentato da *HafenCity Hamburg GmbH*)
- Volume di investimento: gli investimenti privati ammontano a circa 8 miliardi di euro; investimenti pubblici: circa € 2,4 miliardi di euro, finanziati principalmente da vendite di terreni nella *HafenCity* (circa € 1,5 miliardi)

Strumenti generali di pianificazione:

- Masterplan, 2000
- Masterplan per la riqualificazione della *HafenCity* orientale, 2010

I principi di base per l'intero sviluppo sono stati formulati nel Masterplan di *HafenCity* (2000, aggiornato nel 2006). Il Masterplan delinea il concetto di sviluppo urbano per l'estensione e l'ampliamento del centro di Amburgo, trasformando le vicine ex aree portuali. Il sistema - chiamato *Piano di Sviluppo Urbano Supplementare*, cui al punto 1 (5) n° 10 del regolamento

edilizio federale – esprime il maggiore sviluppo urbano di Amburgo e propone la pianificazione urbanistica per lo sviluppo a lungo termine di *HafenCity*. Il Masterplan è stato approvato come base per lo sviluppo di *HafenCity* dal Senato nel Febbraio 2000 ed è caratterizzato da logiche flessibili e adattabili. Sarà continuamente aggiornato e perfezionato e prenderà forma come parte di un processo di sviluppo in corso (un aggiornamento è previsto per il 2009/2010). Come tale, **il Masterplan è il risultato dello scambio interdisciplinare di idee in cui gli esiti di concorsi internazionali di pianificazione urbana, il risultato di una pianificazione pubblica, un dibattito politico, sono tutti in uguale misura**. Il piano fornisce un quadro chiaro per lo sviluppo, ma è ancora flessibile, consentendo modifiche riguardanti l'attuazione e ogni cambiamento di prospettiva.

Il Masterplan sottolinea l'importanza di spazi pubblici aperti lungo il waterfront di *HafenCity*, che viene concettualizzato nel concetto di 'Spazio Aperto'. Il progetto si basa sulla stretta connessione della zona del fiume e delle banchine: quella delle alluvioni è quindi una rilevante questione. La protezione dalle inondazioni costituisce una parte del Masterplan e partirà da terra in elevazione (fino a 8.4 m sopra il livello medio del mare (MSL) nelle zone più vulnerabili). *HafenCity* non si trova nel raggio della principale diga della città, e ogni sito elevato sarà collegato ad esso da una speciale carreggiata protetta da alluvioni, che garantirà l'accesso per veicoli di emergenza. Una volta che le elevazioni sono completate, quattro barriere di inondazione quindi collegheranno *HafenCity* con la diga principale Linea8. La protezione dalle inondazioni non è solo un compito importante, ma è anche un fattore di costo per lo sviluppo della zona in quanto il livello di elevazione base provoca un aumento dei costi di costruzione.

Lo studio di progettazione spagnolo EMBT ha avuto l'incarico di realizzare due grandi piazze alle estremità strette dei bacini portuali di *Sandtorhafen* (terrazza *Magellano*) e *Grasbrookhafen* (terrazza *Marco Polo*). Il termine 'terrazza' descrive il tipo di spazio: pensata come un anfiteatro, la terrazza *Magellano*, completata nel mese di giugno del 2005, è dotata di cascate di acqua a diversi livelli.

Nel porto navale tradizionale in *Sandtorhafen*, inaugurato nel 2008, i ponti storici conducono ai pontili galleggianti appositamente creati: questa passeggiata galleggiante sale e scende con la marea del fiume Elba. Le *Terrazze Marco Polo* (aperte nel settembre 2007) sono molto più grandi delle Terrazze Magellano e il design di questo spazio è molto dettagliato. Sono stati creati a *Dalmanckai* piazze più private e piccole e passeggiate. Un campo basket è stato creato in piazza *Vasco da Gama*, una piazza di quartiere per i residenti e i visitatori. Elementi unificanti per i diversi spazi urbani e gli edifici sono le passeggiate e le pareti degli interrati, che in molti casi hanno elementi decorativi in mattoni. I due architetti sono ora responsabili della progettazione degli spazi aperti per la zona commerciale *Überseequartier*, il *Magdeburger Hafen* e *San Annenplatz* che saranno completati dal 2012/13. Gli spazi verdi (piccoli parchi) a ovest e al centro *HafenCity* sono ancora in attesa di sviluppo: *Sandtorpark* e *Grasbrookpark* sono parte del concetto di spazio di EMBT a ovest. Come la terra per i due parchi futuri è attualmente utilizzata per le finalità del sito di sviluppo o costruzione, il lavoro inizierà solo nel 2010. Tuttavia, il parco giochi temporaneo *L'isola del tesoro* è stato inaugurato nell'estate del 2008. Appena pronto, *Grasbrookpark*, sarà sostituito da una nuova e significativamente più grande zona gioco. Il parco giochi è stato sviluppato con intensa partecipazione dei bambini e dei loro genitori della comunità locale. Parte di questo progetto è una sorta di vivaio o di miniclub (*Spielhaus*), progettato e gestito dalla nuova associazione *Spielhaus HafenCity eV* per fornire riparo e cura ai figli dei volontari. L'area centrale ricreativa del quartiere *Lohsepark* che copre 3,5 ettari, è l'area di progetto *HafenCity*, di gran lunga il più grande spazio verde. Alla fine, questo cosiddetto 'Parco Centrale' si estenderà dal porto di *Baakenhafen* al porto di *Brooktorhafen*. Un concorso per il disegno di questo spazio aperto si è tenuto nel 2009. I 30 studi di architettura invitati a prendere parte sono stati invitati a produrre un progetto artistico per un memoriale per ricordare gli

ebrei, e i popoli Rome Sinti espulsi dalla vicina ex stazione ferroviaria di *Hannover*.

Un progetto di ricerca presso l'Università *HafenCity HCU (Ethnographie öffentlicher Orte in der HafenCity)* per conto di *HafenCity Hamburg GmbH* ha fornito una ricerca etnografica sull'uso degli spazi aperti di *HafenCity* nel 2008/2009. I risultati possono essere riassunti nelle seguenti tre osservazioni:

- Sembra che il progetto dello spazio pubblico in *HafenCity* permette un buon equilibrio tra regole chiare per gli usi e la flessibilità dei singoli occupanti.
- Grandi eventi offrono importanti opportunità per le persone per scoprire gli spazi aperti in *HafenCity* e per acquisire familiarità con la cultura dei diversi usi degli spazi.
- Le grandi opportunità di sviluppo di una specifica socio-cultura della zona possono essere identificate nella *HafenCity*.

HafenCity sostenibile

- **Sviluppo Brownfields:** utilizzo dell' antico porto e delle aree industriali a seguito di ogni opera di decontaminazione e di ripristino necessarie; sviluppo residenziale, di aree per il tempo libero, realizzazione di uffici e *aree business* compatibili con le attività vicino al porto.
- **Protezione dalle inondazioni attraverso una regolamentazione del clima:** attraverso l'uso e lo sviluppo del concetto di *Warft*, con passeggiate a livelli più bassi (al precedente livello di calpestio del porto, ovvero circa 5 metri sul livello del mare) e la nuova area della città elevata a circa 8-8,50 m sopra il livello del mare).
- **Uso efficiente del suolo:** alta densità (indice di superficie 3,2-5,2), con una media di 95 abitanti e 380 dipendenti per ettaro, conservando ancora una struttura urbana orizzontale e una percentuale considerevole della qualità dello spazio aperto. Il parcheggio è quasi completamente sotto terra nei basamenti *Warft* destinati alla protezione contro le inondazioni.
- **Struttura della città sostenibile e climaticamente adattabile:** mix diffuso di usi in orizzontale e verticale; percorsi brevi e compatti; struttura urbana densa ma aperta (molti percorsi possibili), strettamente collegata con la città esistente. Il modello costruttivo riduce l'effetto 'isola di calore'.
- **Mobilità sostenibile:** la mobilità sostenibile si basa sul mix diffuso di usi e la struttura urbana sostenibile; particolarmente attraente per escursionisti e ciclisti è la fitta rete di sentieri. La nuova metropolitana *U4* porterà un notevole salto di qualità nel trasporto pubblico integrandosi con la rete esistente. Gli autobus a idrogeno e la stazione di rifornimento di idrogeno ad *HafenCity* completano la strategia generale. *HafenCity* promuove inoltre l'elettromobilità. Gli studi dimostrano che il traffico motorizzato individuale scenderà al 20 per cento a medio termine.
- **Energia termica sostenibile:** la fornitura riscaldamento centrale è pronta a soddisfare i 175g/kWh di CO² nella *HafenCity* occidentale (teleriscaldamento, energia solare, celle a combustibile) fissando uno standard di 89 g/kWh (dal 2011) per *HafenCity* orientale, raggiunta tramite una rete di riscaldamento locale con celle a bio-metano, la combustione di legno e pompe di calore.
- **Edifici sostenibili:** la promozione dell'uso di tecnologie ecocompatibili è in atto dal 2007 attraverso il protocollo di certificazione energetica della Germania per l'edilizia sostenibile. I criteri sono stati rivisti nel 2010 per comprendere gli edifici ad uso misto, gli hotel e gli usi commerciali. **Obiettivo: almeno il 50% degli edifici di *HafenCity* centrale e orientale devono soddisfare gli standard richiesti** col massimo punteggio dall' *HafenCity Ecolabel*, ma

è ben più alto tasso il successo di quanto ci si aspettasse. In futuro gli edifici residenziali verranno ritenuti accettabili solo se raggiungeranno il livello più alto (*gold* - 'oro') previsto dallo standard¹.

- Grazie alla sua infrastruttura sostenibile e alla collezione di nuovi edifici, *HafenCity* darà un grande contributo agli obiettivi di protezione del clima ambiti da Amburgo, sia a medio che a lungo termine. La vittoria di Amburgo come '*Capitale verde europea 2011*' può essere attribuita anche al progetto sostenibile ad *HafenCity*.

Nel 1997, è stata istituita una società di sviluppo del porto (*GHS*) per gestire lo sviluppo di *HafenCity* - conosciuta dal 2004 come *HafenCity Hamburg GmbH*. Questa è responsabile del *Fondo speciale della città e del porto* di diritto pubblico: le vendite dei terreni e delle aree di *HafenCity*, quasi completamente di proprietà della città di Amburgo, hanno finanziato la maggior parte degli investimenti pubblici, in particolare strade, ponti, piazze, parchi, banchine e passeggiate. Oltre ad avere la responsabilità dei finanziamenti, la *HafenCity Hamburg GmbH* si occupa di bonificare e preparare i siti, progetta e costruisce le infrastrutture e gli spazi pubblici, acquisisce gli sviluppatori immobiliari e gli utenti più grandi, ed è responsabile delle relazioni pubbliche e della comunicazione.

HafenCity Hamburg GmbH è al cento per cento una società sussidiaria della *Città Libera e Ansea-tica di Amburgo*, e porta avanti la riqualificazione di *HafenCity* sotto il diretto controllo della municipalità: controllo pubblico, cooperazione e ripartizione delle responsabilità sono fortemente richieste: il consiglio di supervisione della *HafenCity Hamburg GmbH* è costituito da membri del senato cittadino. Amburgo è una città e uno dei 16 stati federali della Germania: le vendite e le opzioni (con l'obbligo di piano) su acquisti di terreni devono essere approvate dalla Commissione Territoriale; i piani di zonizzazione sono soggetti a consultazione e approvazione da parte della Commissione di Sviluppo Urbano (costituita in gran parte di rappresentanti di governo parlamentari e locali), i piani di zonizzazione vengono elaborati dal Ministero dello Sviluppo Urbano e dell'Ambiente, che pure rilascia i permessi. Le giurie di concorso per la pianificazione urbana e quelle dei concorsi per la progettazione degli spazi aperti - così come quelli per gli edifici - sono costituite, oltre che da rappresentanti dell'imprenditoria privata e da architetti indipendenti, da membri del Ministero dello Sviluppo Urbano e dell'Ambiente (direttore dell'ufficio di pianificazione), del Consiglio di Quartiere, della *HafenCity Hamburg GmbH* e da diversi politici. Concentrando funzioni non ufficiali in una società di sviluppo autonoma, Amburgo è in grado di garantire l'efficienza e la qualità del progetto di sviluppo urbano, ma anche di mantenere alto il controllo pubblico attraverso una precisa divisione del lavoro. Nel 1998, il Comune di Amburgo ha affidato alla HCH la gestione dell'intero sviluppo di *HafenCity*: questa ha infatti le seguenti aree di responsabilità:

¹ Già ritenute in via preventiva meritevoli del livello *gold* previsto dagli standard: quartier generale *SPIEGEL* (Brooktorkai/Ericus, *Henning Larsen Architects* di Copenhagen), *Katharinenschule*, scuola primaria con centro per l'infanzia e residenziale (Am Sandtorpark/Grasbrook, *Spengler e Wiescholek*, Amburgo), *edificio commerciale/ufficio commerciale DC* (am Sandtorpark/Grasbrook, *Baumschlager&Eberle Architekten*, Lochau(A)), *HafenCity University* (Elbtorquartier, *Code Unique*, Dresda), *Unilever* (Strandkai, *Behnisch Architekten*), *Arcades Elbe* - edificio che ospita *Greenpeace HQ*, appartamenti e designport (Elbtorquartier, *Bob Gysin & Partner*, Zurigo), sede della *NIDUS joint building venture (spine architects)*, Amburgo).

La certificazione preliminare a livello oro è prevista per: *Musikerhaus* (Elbtorquartier, *Bürgerstadt AG*, Berlino), *HafenCity Forum Ecumenico* (Elbtorquartier, *Wandel, Höfer, Loch + Hirsch*, Saarbrücken), *Edificio residenziale 43* (Elbtorquartier), *Edifici residenziali 70 e 71* (Am Lohsepark), *edifici residenziali 34/15 e 34/16* (Überseequartier), *edilizia residenziale 33* (Am Sandtorpark / Grasbrook), *edifici residenziali 55, 56, e 57* (Strandkai).

- Marketing e vendita della proprietà comunale immobiliare in *HafenCity* (circa il 90% dell'area totale in via di sviluppo);
- Attrazione di investitori e acquirenti, fornendo tutta l'assistenza necessaria;
- Sviluppo della ubicazione di aree ad uso residenziale, terziario e tempo libero;
- Coordinamento di tutta la pianificazione e progetti di costruzione;
- Pianificazione e realizzazione dello sviluppo del territorio;
- Gestione e amministrazione dei fondi (attività speciali Città e porto) utilizzati per lo sviluppo di *HafenCity*;
- Collaborazione con le autorità competenti di Amburgo e le commissioni parlamentari;
- Sede di marketing, relazioni pubbliche e il coinvolgimento dei cittadini.

Inoltre, HCH è responsabile della gestione dello spazio pubblico di spazi che sono ancora parte della proprietà pubblica indipendente (*Sondervermögen*) e non ancora trasferiti allo standard responsabilità dell'Autorità di Distretto. L'HCH dovrebbe avere una durata limitata. Una volta che tutto il suolo pubblico in *HafenCity* è venduto e tutti i progetti di sviluppo saranno in costruzione o finalizzati, HCH cesserà di esistere. Il concetto che è stato messo in discussione è che HCH potrebbe trasformarsi da una agenzia di sviluppo in un'agenzia di management nel lungo periodo, ma non esistono attualmente piani ufficiali per quanto riguarda questa possibilità. HCH collabora con la pubblica amministrazione dell'autorità di Distretto *Hamburg Mitte* e il Ministero di sviluppo urbano e dell'ambiente, così come le autorità di pianificazione e di regolamentazione.

Un corpo di consulenza di alto livello composto da nove membri selezionati è stata costituita il 7 Febbraio 2005, per consigliare la gestione di *HafenCity Hamburg GmbH* su tutte le questioni fondamentali relative allo sviluppo di *HafenCity* Amburgo. Il comitato si occupa in particolare dei seguenti temi: sviluppo continuo del Masterplan, sviluppo permanente di pianificazione dello sviluppo, la compilazione del piano di sviluppo, coerenza dello sviluppo del progetto relativamente alle idee iniziali, nonché di comunicazione e di marketing.

Il comitato consultivo dei *HafenCity Hamburg GmbH* comprende almeno sei membri esperti, insieme ai membri istituzionali tra cui il presidente della Camera di Commercio, della Camera dell'artigianato, della Camera Architetti e dell'Associazione Investitori del centro città. Il presidente del consiglio consultivo e il suo vice sono eletti con voto a maggioranza del consiglio di amministrazione. Il comitato incontra almeno due volte l'anno con il comitato esecutivo. I membri del consiglio sono nominati dal Consiglio di Sorveglianza di *HafenCity Hamburg GmbH* per un periodo di due anni; le loro cariche sono onorarie.

I partner più importanti di HCH riguardanti lo sviluppo fisico di *HafenCity* da ovest a est sono una serie di investitori e imprenditori edili. Il *place-making* dei primi spazi pubblici aperti di cui sopra è stato un processo che ha coinvolto solo progettisti e architetti, le autorità di pianificazione e HCH. Residenti o potenziali utenti non sono stati coinvolti perché non esistevano in *HafenCity* o nelle immediate vicinanze a quel tempo. Il processo di progettazione e realizzazione ha seguito ruoli e regolamenti efficaci per la pianificazione urbana e lavori di costruzione, tra cui una inchiesta pubblica.

Una situazione diversa è nata circa lo sviluppo della temporanea *Treasure Island* (Isola del Tesoro), un parco giochi che è stato realizzato in collaborazione con HCH, con i bambini del quartiere e i loro genitori. Dal completamento, un'associazione comunità dedicata gestisce il parco giochi e la scuola materna, su base volontaria, senza alcun finanziamento pubblico.

Nel frattempo, proprietari e residenti nelle aree già completate dello sviluppo diventano sempre più rilevanti e importanti, soprattutto quei residenti attualmente in stretto contatto con HCH. Da settembre 2007 un'associazione di quartiere sta lavorando per HCH, i cui compiti

principali sono risolvere i conflitti tra i diversi utenti (residenti, uomini d'affari, commercianti, ristoratori, turisti, imprese edili ecc) e gli usi eterogenei di *HafenCity*, ad esempio per quanto riguarda il *place-keeping* degli spazi aperti. L'installazione di un comitato consultivo informale per il quartiere (*Quartiersbeirat*) è stata una delle sue prime attività per creare un forum strutturato per il dibattito.

HafenCity Hamburg GmbH tira i fili, supervisionando tutte le attività come responsabile dello sviluppo della città, proprietario e sviluppatore di infrastrutture (salvo la metropolitana).

Dal 1 ottobre 2006, *HafenCity* ha avuto il cosiddetto status di 'area prioritaria': tutti i piani di zonizzazione sono stati discussi dalla Commissione per lo Sviluppo Urbano istituito a questo scopo, in rappresentanza di tutti i partiti politici di Amburgo Città Parlamento. Permessi di costruzione sono concessi dal Ministero dello Sviluppo Urbano.

Dal momento che l'obiettivo è quello di definire standard internazionali per la qualità concettuale e architettonica, è molto importante per attrarre investitori e sviluppatori disposti a collaborare nella definizione di norme di qualità e di intraprendere percorsi innovativi.

Sono state indette gare per assegnare i lotti ad uso residenziale, il cui esito è stato determinante. Non è l'offerta più alta che ha avuto successo - il fattore determinante per l'aggiudicazione dei contratti era la qualità delle idee di progetto presentate. Siti destinati ad edifici per uffici in genere non vengono assegnati in questo modo: invece, le aziende prevedono di utilizzare dal 60 al 70 per cento di un edificio o di un sito per i propri scopi possono fare proposte alla *HafenCity Hamburg GmbH*.

Qualunque sia il tipo di uso del suolo, la necessaria ratifica da parte della Commissione Territorio è seguita da un periodo di opzione esclusiva con l'obbligo di pianificare. L'investitore/utente deve poi procedere, in collaborazione con la città di Amburgo, con un concorso di architettura, deve organizzare i sopralluoghi e prepararsi per l'approvazione del progetto. In tutto questo processo, *HafenCity Hamburg GmbH*, le autorità e l'acquirente rimangono in dialogo costante.

Il vantaggio di questo processo per lo sviluppatore è che il finanziamento del prezzo di acquisto viene rinviata a dopo la concessione del permesso di costruzione: fino a quel momento ha il tempo sufficiente per affinare la qualità del suo prodotto, trovare finanziamenti sicuri e forse acquisire ulteriori utenti. Allo stesso tempo, la città conserva la sua capacità di garantire la qualità dell'edificio, intervenendo nel corso del processo di sviluppo della durata di un anno e mezzo dopo il premio del concorso, in modo da garantire che le idee inizialmente presentate e i tempi vengano rispettati, in quanto l'acquisto non può essere approvato finché non viene rilasciato il permesso di costruzione. Questo incoraggia la cooperazione tra la città e lo sviluppatore, che ottimizza e bilancia i rischi, i costi, la qualità e il tempo.

Caso studio V: il Piano strutturale di Anversa

Nel 1996, un decreto impone ad ogni comune fiammingo di redigere un piano di sviluppo per il proprio territorio: gli urbanisti italiani Bernardo Secchi e Paola Viganò vengono incaricati dal Comune di Anversa per sviluppare il *Piano Strutturale* (*Schéma directeur stratégique d'Anvers*, s-RSA, definitivamente approvato nel 2006).

Il punto di partenza dello s-RSA è la *Renovatio Urbis*, che delinea la visione desiderata per il futuro della città, individuando le aree strategiche in cui programmi e progetti contribuiscono – individualmente e congiuntamente – al rinnovamento dell'ambiente e della città. In quanto quadro di riferimento, il Piano Strutturale fornisce punti di orientamento, consentendo una certa flessibilità. Inoltre, alcuni progetti in fase di progettazione o di esecuzione sono stati inclusi nello s-RSA (Il quartiere della stazione, Parco *Spoor Noord*, *het Eilandje*, *Schipperskwartier*).

I vari strumenti e strategie messi in atto dal Comune per questi progetti sono stati concertati con i servizi urbani e le autorità locali comunali. Infine, l'organizzazione di questi servizi e autorità è stata adattata alla struttura tematica dello s-RSA.

I vari progetti del s-RSA sono guidati da una visione d'insieme solida in grado di orientare ogni progetto, che sia o meno guidato nell'ambito dello s-RSA.

Lo *Stadsontwikkeling stadsbedrijf* (Dipartimento di Pianificazione Territoriale dell'Autorità Comunale sviluppo urbano) è responsabile della supervisione della strategia (politica generica). Per fare questo, utilizza le proposte e piani di azione, piani di attuazione spaziale, disegni strutturali, piani di circolazione nei quartieri e garantisce l'armonizzazione con le autorità superiori e i distretti.

Un altro compito essenziale del Dipartimento di Pianificazione del Territorio è quello di integrare l's-RSA presso i vari dipartimenti del Comune. Attraverso la formazione e incontri periodici, ogni servizio può pianificare il proprio programma, tenendo conto dello stato della situazione.



Questo permette di identificare più rapidamente le opportunità di azione con l's-RSA in diverse discipline e da diverse prospettive. Una buona integrazione interna permette anche a più cittadini di mettersi in contatto con l's-RSA e amplia così la propria base potenziale.

Il coordinamento dell'attuazione di programmi e progetti per aree è ora fornita dal *Autonomo Gemeentebedrijf Stadsplanning Antwerpen* (regia comunale autonoma Pianificazione Urbana di Anversa).

Fin dalla sua nascita con il nome *asbl Stadsontwikkelingsmaatschappij Antwerpen* (SOMA), l'*Ag Stadsplanning* ha sempre ricercato sia la struttura organizzativa che la forma di funzionamento più efficaci per portare a termine il suo compito ambizioso.

Il primo sviluppo in questo senso ebbe luogo nel 1999 con la fondazione della *Gewoon Gemeentebedrijf Planningscel* (unità di pianificazione autorità comunale ordinaria) da Dries Willems. Il cambiamento più radicale in confronto alla Soma fu rappresentato dall'integrazione di questa unità nella gestione regolare del comune. L'unità di pianificazione ha ricevuto anche una struttura di progetto ben concertata con responsabili di programmi e progetti i quali, supportati da un team centrale multidisciplinare, erano responsabili del coordinamento di un programma o di un progetto dalla A alla Z.

Nella sua ricerca, l'unità di pianificazione ha fatto riferimento ad una autorità municipale autonoma creata appositamente per uno dei suoi progetti: l'*Ag Nieuw Antwerpen Noord* (Ag ANN), istituita nel 2001 per la riqualificazione di un sito ferroviario abbandonato in un parco paesaggistico. La maggior parte dei fondi sono stati accompagnati da una 'data di scadenza', che non prendeva in considerazione la dimensione e la complessità del progetto. La delega della gestione dei fondi alla Ag ANN ha consentito però di utilizzare i fondi in modo efficace seguendo una ripartizione strategica.

Oggi, la *Ag Stadsplanning* deve sempre giustificare regolarmente le spese di bilancio presso il Collegio dei sindaci e degli assessori: in qualità di autorità comunale autonoma, la *Ag Stadsplanning* può comunque gestire strategicamente le proprie risorse a medio e lungo termine.

La *Ag Stadsplanning* continua a lavorare con team multidisciplinari, costituiti in funzione dei progetti di giovani architetti, sociologi, architetti paesaggisti, ingegneri: i principali compiti di queste squadre di progetto sono il coordinamento dei designers, delle autorità coinvolte, degli enti pubblici e altri soggetti interessati nel coordinamento dei processi di comunicazione e partecipazione per un progetto o un programma specifico.

L'ex area portuale Het Eilandje

Het Eilandje è un ex area portuale a nord di Anversa, situata tra la città vecchia e il porto attuale. Da una visione forte e di un piano quadro solido; la zona nel rispetto per la sua ricca storia e il suo carattere marittimo, è stata trasformata completamente in un quartiere vivace. *Het Eilandje* è stato effettuato sotto la direzione di René Daniels (2002), l'Isolotto d'acqua da Gert Urhahn e Rob Vrolijkx (2004) e il Piano verde Islet da Michel Desvigne (2005).

La prima fase della riqualificazione di *Het Eilandje* comprende i vecchi *docks* con la marina centrale, che da allora è stato trasformata in cuore pulsante dell'isola. L'area di Montevideo è un'attrazione culturale e *Cadixwijk* una zona residenziale socialmente mista. In tandem con AG Vespa, la società immobiliare della città, *AG Stadsplanning* svolge un ruolo fondamentale nella riqualificazione di tutta l'area.

Sulla base di un protocollo approvato nel 2011 tra la città e il porto, il terreno e la proprietà del porto sull'isola sono state gradualmente trasferite alla città.

Weskaai Towers, il grandioso progetto di sviluppo urbano che ridisegna il waterfront della città di Anversa

Promosso dalla società immobiliare *PROJECT2*, costruttore illuminato amante della migliore architettura contemporanea, il progetto prevede la riconversione di un'area nel vecchio porto a complesso multifunzionale con residenze di lusso, alberghi, uffici e spazi commerciali. Un intervento da 150 milioni di euro, che coinvolge nella costruzione di 6 torri di 16 piani architetti rinomati a livello internazionale, come lo studio Diener&Diener di Basilea, David Chipperfield di Londra e Gigon/Guyer di Zurigo, rispettando l'atmosfera unica del luogo, ma rendendola più piacevole con nuove aree verdi, parchi e percorsi lungo la banchina accuratamente progettati dall'architetto paesaggista Michel Desvigne di Parigi.

Museum aan de Stroom (MAS, 'Musée sur le Fleuve')

Il costo del progetto è di più di 50 milioni di euro ed è finanziato dal Comune, dalla Regione Fiamminga e dal settore privato. I lavori sono iniziati nel 2006 e dureranno fino al 2010.

Le Parc Spoor Noord

Nel 2000, la SNCB (*Société nationale des chemins de fer belges*) ha abbandonato un terreno di 24 ettari a nord della città. A seguito di una prima fase di studi, partecipazioni e negoziazioni, terminata a dicembre 2001, è stato prodotto il progetto per la riqualificazione del sito in parco paesaggistico urbano. E' stato concesso alla SNCB - in cambio di 18 ettari di spazio pubblico - il diritto di sfruttamento commerciale di 192.000 mq su 6 ettari di terreno. La SNCB ha inoltre effettuato i lavori di bonifica necessari. Tramite procedura di bando pubblico, ha vinto il progetto di Bernardo Secchi e Paola Viganò nel marzo 2003. Il Comune ha ricevuto per questo progetto il sostegno finanziario delle Autorità belga (Politica per le grandi città) e europee (*Objectif II*). La politica che consisteva nell'acquisto e rinnovo sistematico delle baraccopoli, lanciata nel 1990, è gestita sin dal 2003 dall'*Autonom Gemeentebedrijf voor Vastgoed in Stadsprojecten in Antwerpen* (AG Vespa, autorità municipale autonoma per l'immobiliare e i progetti urbani di Anversa).

La VESPA AG è l'azienda municipale autonoma per il settore immobiliare e progetti urbani della città di Anversa: la società è stata fondata nel 2003 per gestire e soprattutto vendere gli edifici della città. AG VESPA è una vera e propria società pubblica della città di Anversa, che contribuisce alla costruzione di una città vitale, seguendo la strategia adottata dalla città nel contesto dello sviluppo urbano dal punto di vista economico. AG VESPA lavora come esperto e imprenditore di progetti sostenibili e di qualità immobiliare, edilizia e urbana.

Il consiglio di amministrazione di AG VESPA ha 12 membri, di cui 11 con un incarico politico nel Consiglio Comunale di Anversa o nei consigli di quartiere.

Il comitato esecutivo è responsabile della gestione quotidiana di AG VESPA, assicura l'attuazione delle politiche decise dal Consiglio di Amministrazione ed opera nell'ambito delle competenze che sono state delegate.

L'AG VESPA è ora responsabile per l'attuazione della politica fondiaria e immobiliare urbana e di tutte le transazioni immobiliari della città e sostiene inoltre progetti specifici sviluppati in partenariato pubblico-privato ed è, inoltre, responsabile per il reclutamento e la gestione di

fondi sovra-locali (esclusi i fondi gestiti dall'*AG Stadsplanning* stessa).

Per la maggior parte dei progetti urbani, i team di progetto dell'*AG Vespa* e dell'*AG Stadsplanning* lavorano ovviamente in tandem.

L'azienda autonoma comunale *AG Stadsplanning Antwerpen* è commissionata dall'amministrazione della città e lavora per l'ottenimento di un tessuto urbano di qualità sostenibile, attraente e vivibile per i suoi residenti, visitatori e investitori. Lavorando con questo obiettivo, coordina cinque programmi di sviluppo urbano orientati per aree e una serie di progetti strategici molto diversi in tutta la città. Inoltre, lavora in armonia con il Masterplan fiammingo per la Mobilità di Anversa e suoi grandi progetti infrastrutturali in città e nei dintorni. La loro forza risiede in un approccio settoriale integrato puntando per una massima sinergia tra i progetti, gli investimenti e gli attori coinvolti.

Focus I. Operazioni di marketing urbano: una nuova immagine della città

La sostenibilità (economica, sociale, culturale, ambientale) è la principale caratteristica della città attrattiva e su questo tema viene impostata l'immagine, la promozione, l'offerta della rigenerata città europea, che si fa vessillo dei rinnovati valori del 'buon abitare'. Le nuove strategie della politica urbana puntano dunque a dare vita a questo nuovo ciclo autosostenibile attraverso, anche, una ben studiata promozione della città che ne rilanci l'immagine a livello internazionale affinché questa attragga sempre maggiori investitori su più scale e in più settori (produttivo, immobiliare, turistico).

Le città che hanno dunque assunto una politica territoriale di tipo imprenditoriale hanno fortemente puntato sul coinvolgimento di nuovi operatori economici: per fare questo hanno strutturato delle strategie di attrazione dei nuovi capitali, rilanciando la propria immagine attraverso delle mirate 'campagne' di *marketing* territoriale, in cui le aree riqualificate vengono presentate come luoghi in cui il binomio alta produttività/alta qualità della vita diventa garanzia di alta redditività: investimenti in tecnologie avanzate nelle cui strutture lavori personale qualificato (grazie alla presenza dell'alta formazione) a cui, a sua volta, viene garantito grande benessere abitativo grazie a complessi residenziali realizzati secondo i criteri della bioedilizia e spazi pubblici attrattivi e dotati di grande presenza di verde (Amburgo, Lisbona, Barcellona sono esempi significativi da questo punto di vista). Tutto questo in aree centrali o molto prossime al centro urbano, garantite da processi di trasformazione e riuso delle aree abbandonate o degradate.

La capacità di individuare e valorizzare parti di tessuto urbano che necessitino interventi di riqualificazione diventa perciò un'occasione per considerare queste un vero e proprio patrimonio su cui investire in modo intelligente, attingendo a piene mani a risorse che prima non venivano considerate tali: operare nella città densa significa ridurre il consumo di suolo e allo stesso tempo migliorare la vita dei residenti, diminuendo i consumi collettivi e apportando nuova linfa economica all'intera città, migliorando contemporaneamente le condizioni ambientali.

Le strategie adottate hanno dunque operato partendo da scelte di trasformazione o evoluzione del settore industriale/produttivo, che viene soppiantato o aggiornato, puntando sulla creazione di nuovi poli industriali altamente specializzati in nuove tecnologie, comunicazione, informatizzazione - spesso di concerto con istituti di alta formazione (università, centri di ricerca pubblici o privati) che, da parte loro, garantiscono personale qualificato attraverso la creazione di nuovi corsi di studio e di specializzazione. Contemporaneamente, le aree prescelte vengono bonificate e riqualificate, potenziando l'accessibilità, le connessioni, le caratteristiche ambientali; i grandi contenitori industriali vengono recuperati - valorizzandoli in chiave simbolico/culturale come importanti preesistenze del passato - per ospitare nuove funzioni collettive e grande attenzione viene data all'attrattività dello spazio pubblico. Questo tipo di manovra attira gli investimenti dall'esterno non solo da parte del settore della nuova industria - che vede la nascita di un nuovo polo specialistico da colonizzare o a cui partecipare incisivamente - ma anche del settore immobiliare, che rileva gli immobili dismessi o i terreni per realizzare nuove residenze. In questo modo, si mette in moto una macchina finanziaria che permette di avviare un processo di rigenerazione urbana che si autosostiene, senza gravare eccessivamente sugli investimenti pubblici.

Questo modello di intervento viene definito *entrepreneurial city*, ovvero città 'imprenditoriale':

Parkinson e Harding in un saggio del 1995 danno una definizione molto efficace di *entrepreneurial city*. Un'*entrepreneurial city* è *un ambiente urbano in cui vari gruppi d'interesse (pubblici, privati, dell'associazionismo locale) sviluppano una*

visione dello sviluppo urbano e creano strutture ad hoc al fine di implementare le strategie e mobilitare risorse economiche e finanziarie sia locali che esterne¹.

In questo quadro strategico, il ruolo del partenariato pubblico-privato assume una posizione fondamentale: vengono così strutturati degli accordi che permettono al privato l'attuazione e la gestione del processo di riqualificazione, mentre al pubblico resta la supervisione e il controllo dell'iniziativa, nonché la definizione del masterplan a monte, affinché gli interessi collettivi vengano garantiti.

Le società che si occupano della gestione del processo, si assumono anche il compito della sua promozione, costruendo e diffondendo una precisa immagine della città, che conservi i suoi valori e le sue specificità locali, ma che si presenti anche come altamente innovativa e competitiva a livello internazionale.

La costruzione di questa nuova 'immagine' tende ad una forma di 'brandizzazione'² della città: questa forma di promozione, più che etichettare un luogo, cerca di raccontarne la storia prefigurandone contemporaneamente il futuro prossimo, attraverso la costruzione di una sorta di iconografia semantica che metta insieme gli elementi della tradizione e dell'innovazione: i nuovi poli tecnologici e culturali, così come le operazioni di riqualificazione ambientale votate all'ecosostenibilità, diventano gli elementi simbolo che caratterizzano questa strategia promozionale, tesa ad attrarre utenza, investimenti, finanziamenti, prestigio a livello internazionale.

Verranno esaminati, nelle prossime pagine, una serie di casi virtuosi di rigenerazione urbana in Europa che hanno avuto luogo dagli anni Novanta in poi. La sequenza con cui saranno presentati è cronologica, così che sia possibile tracciare un filo conduttore di come e quanto determinate prassi nelle politiche territoriali si siano consolidate e perfezionate, allo scopo di individuare uno o più *modus operandi* virtuosi da cui attingere con l'intento di definire delle buone pratiche di intervento.

I. Goteborg e le strategie di marketing urbano

Come già accennato nella sezione relativa ai processi di rigenerazione urbana, il caso della Norra Alvstranden di Goteborg ha visto il suo successo grazie alla pianificazione a monte di un'operazione di sensibilizzazione pubblica il cui obiettivo è stato quello di cambiare l'immagine del territorio degli abitanti di Göteborg, incoraggiandoli a frequentare l'area che si intendeva investire con il nuovo processo di riqualificazione: questa fase ha richiesto tempo e pazienza, ma ha portato i suoi frutti in termini di investimenti privati.

La città della Conoscenza

Uno dei fattori cruciali per il successivo sviluppo della NÄ è stata la decisione di collocarvi tutta una serie di strutture per l'istruzione e la formazione, con l'intento di costituire un polo specialistico: a crisi dei cantieri navali iniziata, infatti, il governo svedese aveva già reagito investendo in un centro di ricerca e formazione da situare nell'area del *Lindholmen* (il primo dei cantieri a chiudere). Successivamente, l'amministrazione comunale ha deciso di collocare diversi istituti tecnici e

¹ in Claudio Novembre, *Trasformazioni urbane e sviluppo locale. Elementi di competitività tra città*, tesi di dottorato di ricerca in Organizzazione del Territorio e sviluppo sostenibile in Europa, XXIV ciclo, 2008-2011, p.63

² dall'inglese *brand*, 'marchio' commerciale

di formazione professionale nella stessa zona, potenziando il trasporto pubblico a servizio del sito, utilizzando programmi di investimento tradizionali per dare l'avvio alla riqualificazione della zona. In sintonia con questa mossa, **la Chalmers University ha aperto un nuovo campus nel 1994**, nonostante le difficoltà e i costi aggiuntivi di dover operare su due siti e, più recentemente **la Chalmers e l'Università di Göteborg hanno costituito un polo universitario a Lindholmen**, che è infatti diventata un importante 'Centro di Conoscenza' per tutta la città-regione.

Tali investimenti nel campo della formazione erano già previsti per la città di Göteborg: il fatto che si sia scelto di concentrarli nel progetto di recupero di un'area dismessa sottolinea la consapevolezza da parte della comunità sul fatto che la rigenerazione è prima di tutto una scelta culturale. Le principali università sono state infatti disposte a sostenere un'iniziativa fuori dai loro schemi, a favore della crescita della città nel suo complesso, per quanto rappresentasse un onere da un punto di vista soggettivo.

La nascita del TIC

Nel 'Centro di Conoscenza' sono stati avviati anche un incubatore d'impresa e un parco scientifico, ma è stata **la decisione di una divisione di Ericsson**, il gigante svedese di elettronica, **di trasferirsi a Lindholmen Pier e formare distretto industriale per lo sviluppo delle tecnologie informatiche (IT Cluster, o TIC)** accanto al 'Centro di Conoscenza', che ha costituito una svolta per la NÄ e per la strategia di sviluppo di Göteborg.

La presenza di centri d'alta formazione a Goteborg ha permesso la costituzione di un grande bacino di personale qualificato nel settore dell'industria informatica e uno dei maggiori attrattori per gli investimenti della ERV (*Mobile Data Design division* di Ericsson), che ha giocato un ruolo di primo piano nella creazione del TIC.

La specializzazione della manodopera, insieme alla grande disponibilità di spazio, nonché la prossimità ad una 'massa critica' di altre società basate sull'informatizzazione - che nell'area stavano facendo investimenti e che insieme impiegano almeno 10.000 specialisti e altro personale tecnico - hanno fatto sì che la ERV scegliesse **Lindholmen** come nuova sede, assumendosi ulteriori oneri legati alle opere di riqualificazione più generali (come trovare altri potenziali investitori, fornire una serie di servizi accessori, tra cui una fermata del vaporetto, parcheggio auto, un porto turistico per gli yacht dei dipendenti e accettando di non far pagare affitti elevati).

Un'altra protagonista dell'operazione che ha visto la nascita della **TIC** nella NÄ - che ora vede molti investitori, essendo diventato uno dei pilastri dell'economia di Göteborg - è stata, in tandem con la ERV, **la Chalmers University**, antica e rispettata istituzione con sede a Göteborg. Queste due entità vedevano allora una sovrapposizione tra i membri dei rispettivi consigli di amministrazione (l'amministratore delegato della ERV era nel consiglio della **Chalmers Lindholmen**, mentre sia il Preside della **Chalmers Lindholmen** che l'amministratore delegato della ERV erano parte del comitato consultivo del **Lindholmen Science Park**) che, unita al comune interesse di fare di Göteborg una famosa città specializzata nell'alta tecnologia - obiettivo pure al centro della strategia del Consiglio Comunale per la NÄ - ha permesso tutte le parti di 'lavorare insieme' in modo molto efficace per lo sviluppo del **TIC** e del parco scientifico.

Un altro importante sostenitore del **TIC** è stata la **Volvo**, la casa automobilistica con sede a Göteborg che, alla fine degli anni novanta, ha scelto di investire qui piuttosto che in Germania (era stata infatti assorbita dalla **Ford**) attratta dalla possibilità di trovare alcune tecnologie specializzate, tra cui la sicurezza e la telematica, in cui la **Volvo** avrebbe potuto essere un leader mondiale, e che ci fossero a Goteborg le risorse e i servizi accessori che lo avrebbero reso il luogo ideale per il loro sviluppo.

Anche in questo caso, una stretta collaborazione tra le principali aziende industriali, i politecnici e NÄUAB ha contribuito a trasformare una visione sperimentale in una realtà economica: infatti è ora possibile parlare di 'distretti specializzati in sicurezza e telematica' nella NÄ, che attirano a loro volta specialisti altamente qualificati e ulteriori investimenti per la città, oltre a mantenere i posti di lavoro offerti da molte importanti società con esecutivo a Göteborg.

I nuovi quartieri residenziali

La localizzazione del TIC e del 'Centro di Conoscenza' nella NÄ ha creato terreno fertile per gli imprenditori immobiliari, che hanno cominciato ad investire nelle aree limitrofe ai poli specializzati realizzando nuovi complessi residenziali: la prossimità ai luoghi di lavoro, unita alla piacevolezza dei luoghi - in cui era stata portata a termine la riqualificazione ambientale e paesaggistica, soprattutto col recupero della riva del fiume - qualificava la zona come fortemente attraente dal punto di vista abitativo. Il paesaggio lungo il fiume, infatti, è estremamente accattivante e conserva molti elementi simbolo del passato industriale della zona, come la gigantesca gru a portale che ha dominava il cantiere *Eriksberg*.

Gli investimenti immobiliari nell'area, tra l'altro, rispondevano pure ad una richiesta di alloggi che veniva da parte non solo degli impiegati nei nuovi poli limitrofi, ma da tutta la città, coprendo dunque un mercato più ampio ancora. Di conseguenza la NÄ sta diventando una zona molto ricercata di Göteborg in cui vivere, e **la vendita di alloggi apporta il finanziamento necessario per continuare lo sviluppo del territorio senza intaccare i fondi pubblici.**

Il dato interessante è che le operazioni in questo campo non hanno previsto esclusivamente costruzioni *ex novo*, ma hanno investito **molti degli ex manufatti industriali, che sono stati convertiti ad uso residenziale o terziario:** nel il sito della *Eriksberg* (nella parte occidentale della NÄ) ad esempio sono stati realizzati oltre 1.000 appartamenti esclusivi, e molte delle grandi officine meccaniche e altri edifici sono stati riutilizzati come hotel e sale espositive o uffici e locali per le piccole imprese.

A Lindholmen è stato recuperato un nucleo residenziale ad uso degli operai nella seconda metà del XIX secolo, lo *Slottsberget*, mentre nel *LundbyStrand*, nel centro-est della NÄ sul sito del vecchio cantiere *Götaverken*, è stato previsto lo sviluppo di un centro direzionale riutilizzando edifici di grandi dimensioni. Il superstite cantiere per le riparazioni navali (*Cityvarvet*) continua invece qui a funzionare: Il suo ampio bacino di carenaggio, proteso sul fiume, rappresenta una memoria del patrimonio industriale della città, così come la *Frihamnen*, la zona del porto all'estremità orientale del sito, che è ancora in parte utilizzato per le attività portuali.

Ad oggi, la rigenerazione della Norra Älvstranden può dirsi senza dubbio un'operazione di successo: **oltre 11 miliardi di corone sono stati investiti nell'area - senza alcuna spesa da parte del settore pubblico** (a parte le sovvenzioni iniziali del governo attraverso la *Swedeyard* e il suo investimento in una struttura di ricerca), fruttando un notevole aumento in occupazione, abitazioni e condizioni ambientali; le rendite catastali sono aumentate notevolmente e un gran numero di edifici storici (alcuni dei quali di dimensioni monumentali) sono stati riutilizzati e riconvertiti secondo gli elevati standard della progettazione svedese; la riva nord del fiume è stata aperta e resa maggiormente accessibile grazie ad un nuovo servizio di traghetti collega le due sponde e il collegamento alla vasta rete di trasporti pubblici della città. La scelta vincente che ha portato a questi risultati è stata soprattutto quella di **diversificare l'economia all'interno di un circolo virtuoso:** il rafforzamento del settore produttivo legato all'*high-tech* ha attratto molte imprese ad investire nella città-regione, fornendo così posti di lavoro che hanno richiamato un gran numero di nuovi residenti, facendo sì che il reddito percepito contribuisca col pagamento delle tasse al finanziamento del Comune. Il futuro di Göteborg sembra molto promettente.

Aiuti Dall'UE tramite Urban II

La Commissione europea ha deciso di partecipare attivamente allo sviluppo delle zone svantaggiate in Svezia attraverso il cofinanziamento del programma Urban II a favore della città di Göteborg. Il programma dispone di risorse complessive per 16 milioni di euro, compreso un contributo comunitario di 5,3 milioni di euro.

L'autorità di gestione del programma è il consiglio di amministrazione della Contea di Örebro län. La gestione giornaliera è delegata a:

- Ministry of Industry, Employment and Communications
- City hall Council of Gothenburg
- City hall Council of Gothenburg

Informazioni tecniche e finanziarie

Titolo: Urban II Göteborg

Tipo d'intervento: Programma d'iniziativa comunitaria

CCI: 2000SE160PC001

N. della decisione: C (2004) 3504

Data di approvazione finale: 2004-09-13

Ripartizione dei finanziamenti per settore prioritario

Area prioritaria	Costo totale	UE investimenti	Gli aiuti pubblici (+ altri CE)
1 - per lo sviluppo delle risorse umane	9.600.000	3.142.000	8.583.000
2 - Aumentare l'attrattività e lo stato della zona	5.196.109	1.784.109	4.713.109
3 TA Amministrazione	1.288.012	454.006	1.288.012
Totale	16.084.121	5.380.115	14.584.121

Ripartizione finanziaria per fondo

UE investimenti	FESR
Totale: 5.380.115	5.380.115
100,00%	100,00%

Supporto dalla delegazione per le città sostenibili (istituita dal Governo Svedese)

Il sostegno pari a 340 milioni di euro per il periodo 2009-2010 è stato destinato principalmente per i progetti di investimento per i distretti della città di nuova costruzione o rigenerato o aree abitative.

Nel 2011 e nel 2012, sostegno finanziario per un totale di circa 19 milioni di corone svedesi all'anno. Il supporto può essere assegnato solo ai progetti di pianificazione in questo periodo. Fino al 30 per cento dei costi di un progetto può essere dato in sostegno.

La delegazione ha distribuito sostegno a nove progetti di investimento e 55 progetti di pianificazione. La delegazione per le città sostenibili, nominata dal governo per il periodo autunno 2008 - 2010 per raccogliere le forze per stimolare in modo diverso lo sviluppo urbano sostenibile, nel corso del mese di Dicembre 2012 ha completato la sua missione.

Le condizioni per gli aiuti finanziari è disciplinata dal regolamento sugli aiuti di Stato per le città sostenibili (SFS 2008:1407), adottato 18 dicembre 2008, e il decreto che modifica il decreto (SFS 2008:1407) sugli aiuti di Stato per le città sostenibili, adottata il 31 marzo 2011. Anche un supplemento, approvato 1 dicembre 2011 (SFS 2011:1471) fa riferimento al cambiamento sopra descritto nel regolamento sugli aiuti di Stato per le città sostenibili.

Istituti bancari che hanno investito nel progetto urbano di Goteborg

Lo stock totale degli uffici nella zona di Greater Göteborg è di circa 6 milioni di mq. I grandi proprietari nazionali/locali sono Wallenstam, Castellum, Drott, Skandia e Vasakronan. Ne presentiamo alcuni come esempio:

Wallenstam

Wallenstam costruisce, sviluppa e gestisce edifici di housing sostenibile e impresa nelle tre regioni più estese in Svezia: Stoccolma, Goteborg e Helsingborg.

La proprietà è concentrata su immobili residenziali e commerciali a Göteborg. In stretta collaborazione con le autorità cittadine, sviluppa luoghi sicuri e aree in cui la gente vuole vivere, lavorare e visitare.

Castellum

Castellum è una delle principali società immobiliari quotate in Svezia. Il valore degli immobili è di 37 miliardi di euro, e comprende immobili commerciali.

Le proprietà appartengono e sono gestite da sei società con un forte radicamento territoriale in cinque regioni di crescita svedesi: Greater Göteborg, la Regione Öresund, Greater Stockholm, Mälardalen e Götaland orientale.

Vasakronan

Vasakronan è la più grande società immobiliare. Possede, gestisce e sviluppa uffici e locali commerciali.

2. Il marketing urbano della Grand Lyon: il programma Millenaire 3

Il *Millenaire 3* viene lanciato nel 1997 da Raymond Barre, allora sindaco di Lione e presidente della *Grand Lyon*, con la missione di rilanciare Lione come capitale europea. Il programma prevedeva tre fasi concertate:

- I fase: in questa fase, è stata strutturata la visione strategica complessiva degli interventi urbani, attraverso continue valutazioni dei punti di forza e di debolezza. Da qui nasce il *Conseille de Developpement* in attuazione di una legge per la cooperazione intercomunale (legge *Chevènement*).
- II fase: vengono individuate cinque strategie:
 - promuovere l'innovazione (informazione e comunicazione);
 - equilibrare apertura internazionale e complessità locale;
 - promuovere un sistema di governance locale;
 - promuovere lo sviluppo economico e sociale per tutti;
 - contribuire a mantenere gli ecosistemi 'naturale' e 'urbano'.
- III fase: fase dedicata alla divulgazione e promozione del progetto, nonché al recepimento delle risposte della collettività.
- IV fase: redazione del piano strategico, presentato da Barre nel 2001.

La Direzione della Pianificazione Strategica (DPS) e del dialogo pubblico è stato affidato alle funzioni trasversali, che aiutano a pensare e sostenere le articolazioni tra le varie azioni del *Grand Lyon* (ordine pubblico, servizi urbani, snellimento delle procedure d'ufficio e strategie di concertazione) ed lo sviluppo sociale nel lavorare nel territorio dell'area urbana di Lione e più nello specifico in città.

Di fronte alla crescente complessità e alla velocità del fenomeno urbano, il compito della DPS è quello di aiutare ad analizzare i cambiamenti e definire un luogo per condividere le problematiche e finalizzare al meglio lo svolgimento dell'azione pubblica. Ciò richiede la capacità di mettere in opera ben definiti strumenti metodologici legati all'approccio alla progettazione e all'attuazione di sperimentazioni.

Per fare questo, il DPS è organizzato intorno a quattro poli, con l'intento di svolgere la complementarità e reciproco arricchimento tra approcci e metodi:

- il *pôle Veille et Recherche*, che controlla la rete di servizio e porta avanti una profonda riflessione sulle questioni che guidano le politiche urbane rafforzando i legami con la comunità di ricerca;
- la *Mission participation citoyenne*, che struttura gli organi consultivi permanenti, supporta le consultazioni ad hoc su ogni progetto e ne guida la gestione;
- il *pôle Marketing Public*, che sviluppa una gamma di servizi per la realizzazione dei progetti in funzione dei beneficiari/utenti/clienti secondo un'azione concertata, lavorando su studi di fattibilità e sperimentando nuovi servizi;
- il *pôle Édition*, che permette la diffusione e la condivisione del lavoro attraverso siti web, produzioni scritte e multimediali.

Il DPS è dunque uno strumento trasversale, che viene tutt'ora coinvolto sulle riflessioni più strategiche della *Grand Lyon*.

3. Le strategie di marketing urbano per l'Île de Nantes

Parte integrante nella realizzazione dei progetti pilota è svolta dal *Quartier de la Création*, che si occupa di interfacciare l'attività immobiliare con gli obiettivi complessivi del progetto urbano. Questo viene definito come: «strumento di pianificazione e sviluppo economico per creare condizioni di 'esplosione creativa' sul territorio».

Dal 2011, infatti, la SAMOA ha ricevuto un nuovo mandato dalla città di Nantes per ospitare una rete di 'industrie creative' nella zona. Per fare questo, è stato costituito un gruppo (*Cluster Quartier de la Création*) con il compito di sviluppare una gamma di servizi per sostenere l'imprenditoria culturale e creativa, promuovendo la costituzione e l'accesso ai finanziamenti, fornendo spazi, il supporto per il progetto e costruendo un network creativo di attività culturali. Il gruppo sostiene l'Università attraverso la creazione di un progetto di ricerca e di formazione dedicato alle attività creative; esso funge anche da ponte tra operatori della ricerca e il pubblico in generale. A tal fine, ha il compito di coordinare la rete di attori e partner della cultura scientifica e tecnica.

Il primo obiettivo è stato quello di definire una mappa delle competenze presenti in tutta la regione, per definire un quadro dell'offerta culturale e creativa della Loira e una vetrina e un punto di contatto tra i diversi attori. Per valorizzare i talenti e favorire lo sviluppo delle attività creative sono stati impiegati vari mezzi promozionali, come un sito web, strumenti di collaborazione, modelli virtuali, aree di lavoro con accesso libero.

Il *Cluster* sta inoltre sviluppando un dispositivo globale che mette insieme tutte le strutture coinvolte nel campo dell'informazione, consulenza immobiliare, finanza, innovazione, offrendo un servizio personalizzato ai responsabili dei progetti (sviluppo del progetto, creazione di impresa, lancio sul mercato internazionale e così via).

Grazie all'efficace programma di riqualificazione, che ha raggiunto i suoi successi in tutti gli obiettivi prefissati, nel 2009 il governo centrale ha selezionato *Nantes Saint Nazaire* come una delle 13 eco-città francesi, in riconoscimento del processo di sviluppo della zona. Sull'*Île de Nantes*, l'eco-quartiere *Prairie-au-Duc* è stato uno dei punti di forza del fascicolo presentato per ottenere l'accreditamento di eco-città. Il dossier, *Costruire la città intorno al fiume*, enfatizza il focus strategico del progetto sul fiume e sull'estuario.

4. Amburgo città verde

Uno degli scopi principali del Masterplan è quello di consentire a *HafenCity* di influenzare energeticamente lo sviluppo economico, ecologico, sociale e culturale di Amburgo. **Per raggiungere questo scopo, è necessario costruire un ampio consenso sugli obiettivi e le misure in questione: questo può essere realizzato attraverso un ampio dialogo in una fase iniziale del processo di pianificazione.** Se all'inizio del processo questo intento si prospettava di difficile realizzazione, poiché il progetto investiva le ex aree industriali dismesse abbandonate, più avanti nel processo di attuazione il dialogo e la partecipazione hanno assunto maggiore importanza e rilevanza.

Le fondamenta essenziali su cui è basato il Masterplan sono state sviluppate partendo dai disegni dei vincitori del concorso e dal concetto di Masterplan del 1998 con i suoi principi di pianificazione della città e i parametri tecnici di base. Sulla base di questi, il piano è costituito da finalità ed obiettivi principali in forma di testo e, in forma visiva, dal progetto urbano e planimetrie tematiche per considerazioni come l'uso delle aree e dei fabbricati, il traffico e i trasporti, la protezione dalle inondazioni, e gli spazi pubblici aperti. Inoltre, vi è una descrizione dello sviluppo fase-per-fase programmata della zona.

HafenCity marchia se stesso come una 'città di piazze, parchi e passeggiate' per sottolineare l'importanza degli spazi urbani pubblici nello sviluppo e nella città: in questo nuovo quartiere, piazze, viali e parchi servono non solo come collegamenti tra le varie forme di architettura e i vari usi, ma anche come elementi di alta qualità per l'ambiente. Il *Place-making*³ è stato di importanza fondamentale nel processo di sviluppo ad oggi.

Il 23% dello sviluppo di *HafenCity* è costituito da spazio aperto e i diritti di accesso del pubblico si applicano a un ulteriore 14%. Inoltre, alcuni dei 34 ettari di acqua (escluso il fiume Elba) sono stati o saranno anche attrezzati e utilizzati. Una serie di spazi pubblici aperti ed aree private accessibili a tutti i residenti, dipendenti e visitatori locali sono strettamente interconnessi, e molti spazi di proprietà privata sono soggetti ai diritti generali della strada. Questo garantisce, per esempio, che le aree private tra gli edifici sono percorribili da pedoni o ciclisti e che il quartiere è attraversato da molti di questi sentieri. Aree private accessibili di questo tipo riecheggiano soprattutto la progettazione di spazi urbani limitrofi, ad esempio al *Sandtorpark* o in *Überseequartier*. Così una varietà di spazi aperti sono sviluppati con un mix di spazi di proprietà privata e pubblica. Il progetto mira a creare spazi aperti pubblici e molti spazi privati aperti senza recinzioni o confini invadenti.

Due importanti competizioni internazionali per la progettazione degli spazi aperti sono state bandite e successivamente vinte da due studi di architettura di Barcellona: lo *EMBT Arquitectes Associates* ha progettato gli spazi urbani nella parte occidentale di della zona centrale e ovest di *HafenCity*, che sono stati in larga misura completati, mentre l'architetto *Beth Galí (BB + GG architects)* ha vinto il concorso per la progettazione della zona centrale e ovest di *HafenCity* e le zone ad ovest e ad est del porto di *Magdeburgo Hafen*. Questi spazi aperti sono in fase di progettazione o in costruzione. Durante l'implementazione e la realizzazione dei progetti entrambe le società hanno lavorato a stretto contatto con società di architettura e pianificazione che hanno familiarità con il sistema di pianificazione tedesco e la norme corrispondenti.

La *HafenCity GmbH HCH* gestisce ancora tutti gli spazi pubblici aperti per conto dell'Autorità locale, perché il suolo pubblico è sotto il loro controllo e non ancora sotto il controllo dell'autorità di Distretto. Nel prossimo futuro, i primi spazi aperti di proprietà pubblica saranno trasferiti all'autorità di Distretto e faranno parte della loro responsabilità per quanto riguarda la gestione e manutenzione a lungo termine, se nessun concetto alternativo è sviluppato nel frattempo.

Grandi progetti di sviluppo urbano richiedono una forte interazione e coesione tra il concepimento e la realizzazione: nel caso specifico, considerati l'alto livello di sviluppo e la notevole complessità che vedevano coinvolti strettamente il coordinamento degli investimenti pubblici (circa euro 2,4 miliardi di euro) con l'acquisizione di investimenti privati (circa 8 miliardi di euro), le responsabilità derivate sono state molto complesse e hanno necessitato di una salda gestione.

Recentemente, un'associazione congiunta di proprietari e inquilini (*HafenCity Netzwerk e.V.*) si è formata come un gruppo di interesse per il nuovo quartiere. Il sito www.hafencitynews.de è un importante strumento di comunicazione di zona basata sullo scambio informale di informazioni e opinioni e il sito web www.hafencityleben.de è il forum per i dibattiti online: entrambi i siti sono organizzati e finanziati da iniziative private della zona.

Future attività di *place-making* per i prossimi grandi spazi verdi nella zona centrale di *HafenCity* (*Grasbrookpark* e *Lohsepark*) saranno sviluppate con la partecipazione degli utenti e dei vicini abitanti. Riguardo al *Sandtorpark*, una situazione particolare deve essere considerata e organizzata: questo piccolo parco non sarà solo un spazio aperto pubblico e l'ingresso per i circostanti

3 con tale termine si intende il processo di costruzione semantica di un luogo, la definizione dell'identità dello spazio urbano e di integrazione e riconoscimento nei valori della collettività ospitante.

edifici per uffici, ma funzionerà anche come una scuola elementare per i vicini abitanti. Questo presenta sfide specifiche per le future attività di *place-keeping* in questi spazi.

Lo sviluppo di *HafenCity* è ancora troppo nuovo per una valutazione complessiva delle attività di *place-making* e *place-keeping* descritte in questo caso di studio, in quanto tali procedure e strategie si stanno ancora sviluppando. E' anche difficile valutare *place-making* e *place-keeping* perché la gestione degli spazi aperti si trasferirà da *HCH* all'Autorità di Quartiere. Alla luce di questo, alcune osservazioni generali e riflessioni sono fornite qui. *HafenCity* può essere considerato un laboratorio di sviluppo urbano dell'inizio del 21° secolo. Gli obiettivi hanno ambiziosi compiti e molteplici sfide, ma alcuni dei concetti realizzati in *HafenCity* potrebbero fornire un modello per futuri sviluppi urbani.

- Gli Spazi Aperti in *HafenCity* hanno enorme rilevanza per lo sviluppo urbano come complesso. Gli sforzi economici, creativi e di gestione coinvolti nel *place-making* dimostrano che gli spazi aperti in *HafenCity* sono molto più di una semplice "decorazione": essi sono accoglienti spazi per gli individui, i gruppi e una serie di attività di ed usi.
- *HafenCity* dimostra che un'area urbana è in grado di invitare la comunità di tutta la città, con un'ampia gamma di attività e eventi in spazi aperti (cioè cultura, il tempo libero, e altre opportunità). L'intenso uso degli spazi aperti e il numero crescente di visitatori in *HafenCity* mostrano che questa strategia ha successo. Mentre vivere e lavorare in *HafenCity* è abbastanza esclusivo (perché lo sviluppo è generalmente costoso a causa della protezione contro le inondazioni, la posizione di primo piano e la presenza di sole nuove costruzioni), gli spazi aperti sono invitanti e aperti a diversi utenti e usi.
- Le prerogative dello spazio aperto globale, i concetti di progettazione per alcune aree per lo sviluppo di spazi aperti connessi porta a un interessante e complesso disegno urbano con una alta qualità di materiali e di condizione fisica.
- Il disegno complessivo supera i confini di proprietà in diversi spazi, e l'utente è abbastanza spesso in grado di identificare un cambio proprietà/possesso del terreno. Gli spazi aperti sono di disegno uniforme e standard indipendentemente dal fatto che essi appartengono a proprietari privati o siano pubblici. Questo amplia la gamma di spazi in offerta al pubblico. Una sfida per il futuro sarà quella di mantenere questa qualità degli spazi aperti di proprietà pubblica, anche se essi non saranno più gestiti da *HCH*.
- Per quanto riguarda gli spazi verdi pubblici, questo caso di studio non può fornire ancora delle lezioni pratiche, il primo parco (*Sandtorpark*) si apre alla fine del 2010. *HCH* sta preparando una strategia *place-keeping* per questo parco, che si propone di fornire un gestione coordinata, approccio guidato da uno dei soggetti interessati e finanziati dal settore pubblico e privato.
- Non esiste attualmente alcuna valutazione basata su indicatori in *HafenCity*. La valutazione della situazione attuale si estende alle osservazioni informali, e non include ancora il conteggio o la rilevazione degli utenti.

Focus II. Bonifica dei suoli

Al termine della nostra analisi, abbiamo ritenuto fondamentale soffermarci sul tema della bonifica dei suoli: la risorsa principale che, in tutte le questioni affrontate precedentemente, sia relativamente alle quelle legate alla città diffusa che a quelle sulla città densa, vuole essere valorizzata e recuperata, è senza dubbio il territorio: questo è il bene più prezioso per la civiltà, perché dalla sua corretta gestione e salvaguardia dipende la qualità della vita dei suoi abitanti. Data la sua scarsità, sono di estremo valore non solo le aree rurali incontaminate, ma parimenti i siti inquinati, che purtroppo ad oggi occupano vaste aree del nostro e di altri paesi.

Ci è dunque sembrato doveroso trattare una – seppur breve e non esaustiva – parentesi sulla natura e la gestione di tali siti, cercando di delineare un quadro fisico, economico e normativo, che ci permetta di mettere a fuoco con maggiore attenzione tale problematica e le proposte risolutive che l'Italia e l'Europa hanno messo e stanno mettendo in campo nel tentativo di ottemperarla.

I. Definizione di *Brownfields*

Col termine anglosassone *Brownfields* viene identificata una certa categoria di siti in stato di abbandono, che in passato erano stati occupati da attività di carattere industriale. Si tratta di aree spesso caratterizzate da un altissimo tasso di inquinamento, essendo state a lungo usate come depositi di scarti di attività produttive di varia natura che, a causa di una gestione dei rifiuti errata, hanno portato all'accumulo di sostanze inquinanti e dannose, che hanno contaminato terreno e falde acquifere.

A causa dell'alto rischio per la salute che la prossimità a queste aree comporta e all'elevato costo delle operazioni di bonifica, i *Brownfields* si configurano come dei veri e propri spazi di scarto nell'economia del territorio: dei 'buchi' nel paesaggio urbano, i cui tentativi di riappropriazione devono scontrarsi con oneri in termini di tempo e di denaro estremamente gravosi.

In merito a questo, una delle questioni più controverse e di difficile risoluzione pare essere quella di identificare i soggetti che debbano prendersi carico dei costi di bonifica, essendo spesso complicato risalire ai responsabili della contaminazione ed essendo necessario imporre tali oneri ai proprietari dei terreni, sovente non colpevoli dello status quo, lì dove ottenere finanziamenti pubblici da investire in tali imprese è cosa assai ardua, quantomeno in Italia.

E' necessario tuttavia sottolineare che l'aspetto di maggior interesse che caratterizza una determinata categoria di siti contaminati come *Brownfields* è quella di riconoscere a tali aree un 'potenziale rigenerativo' maggiore rispetto ad altre: questo è possibile perché molte di queste si trovano in prossimità di nuclei urbani o di importanti infrastrutture di trasporto o servizi: essendo dunque già dotate delle opere di urbanizzazione primaria, si prestano ad essere riqualificate e valorizzate, diventando un'occasione per produrre nuovo benessere economico, sociale ed ambientale.

In letteratura, dunque, vengono considerati *Brownfields* quei siti per cui sia possibile prevedere non solo un recupero di carattere ambientale, attraverso operazioni di bonifica, ma soprattutto un programma di riqualificazione di più ampio interesse: questo dato pone dunque l'accento sulla scala di tali aree, la cui grandezza dev'essere adeguata all'investimento previsto per un progetto di riconversione.

Mentre in Europa i principali interventi di riqualificazione urbana si concentrano sul recupero delle aree dismesse da oltre un decennio e più (anche con eccellenti risultati, come riportato negli esempi presentati nei precedenti capitoli), in Italia questo tipo di iniziativa, seppur molto lodata e corteggiata, è ancora vista nella prassi come rischiosa e di complicata gestione da

parte delle pubbliche amministrazioni, a causa dei ferruginosi strumenti urbanistici in vigore che impongono tempi troppo lunghi e costi estremamente elevati, che pesano soprattutto sul pubblico, essendo poco attraente per gli investitori privati.

2. Dati sui siti contaminati in Italia

Per quanto riguarda il nostro paese, secondo un censimento del Ministero dell'Ambiente, nel 2007 l'Italia contava già 13.000 siti potenzialmente contaminati, di cui circa 5000 necessitavano urgenti interventi di bonifica da parte della pubblica amministrazione. Di questi 13.000, circa 57 sono stati riconosciuti di interesse nazionale (SIN) e ricoprono un'estensione pari al 3% del territorio nazionale.¹

Così come riportato da uno studio del 2009 a cura di Confindustria, «i dati relativi ai SIN contenuti fino all'edizione 2007 riportavano il seguente dettaglio:

- le aree con un piano di caratterizzazione approvato sono pari al 24% del totale dell'area perimetrata;
- le aree con progetto preliminare approvato corrispondono allo 0,19% del totale;
- le aree con progetto definitivo approvato sono lo 0,40% del territorio;
- le aree bonificate e/o svincolate rappresentano l'1,5%:
 - un 85% è riferito allo svincolo di aree in due soli SIN (Sulcis e Litorale Domitio Flegreo ed Agro Aversano);
 - il 15 % è rappresentato dai restanti 52 SIN che equivalgono allo 0,2% delle aree perimetratae»².

Escluse le 57 SIN, tutti gli altri siti sono stati classificati di competenza regionale secondo il DM 471/99 (superamento delle concentrazioni limite accettabili anche per un solo parametro) e ai sensi del D.Lgs. 152/06 (sulla base del superamento delle CSR - Concentrazione soglia di rischio). E' importante sottolineare la contenuta estensione di tali aree rispetto a quelle di interesse nazionale.

Secondo i dati dell'ISPRA del 2008, in tale anno è stato bonificato il 30% dei siti contaminati e censiti nello stesso anno di riferimento.³

L'11 gennaio 2013, il fu Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Corrado Clini, ha firmato il decreto prescrivente il declassamento di ben 18 Siti di Bonifica di Interesse Nazionale a Siti di Interesse Regionale, riducendo i SIN da 57 a 39. La competenza di gestione di tali siti passa dunque alle Regioni, operazione che ha scaturito varie polemiche, fino ad ottenere una sonora bocciatura da parte del TAR Lazio per il sito della Valle del Sacco. Riportiamo nella pagina di seguito l'elenco dei siti SIN e di quelli declassati.

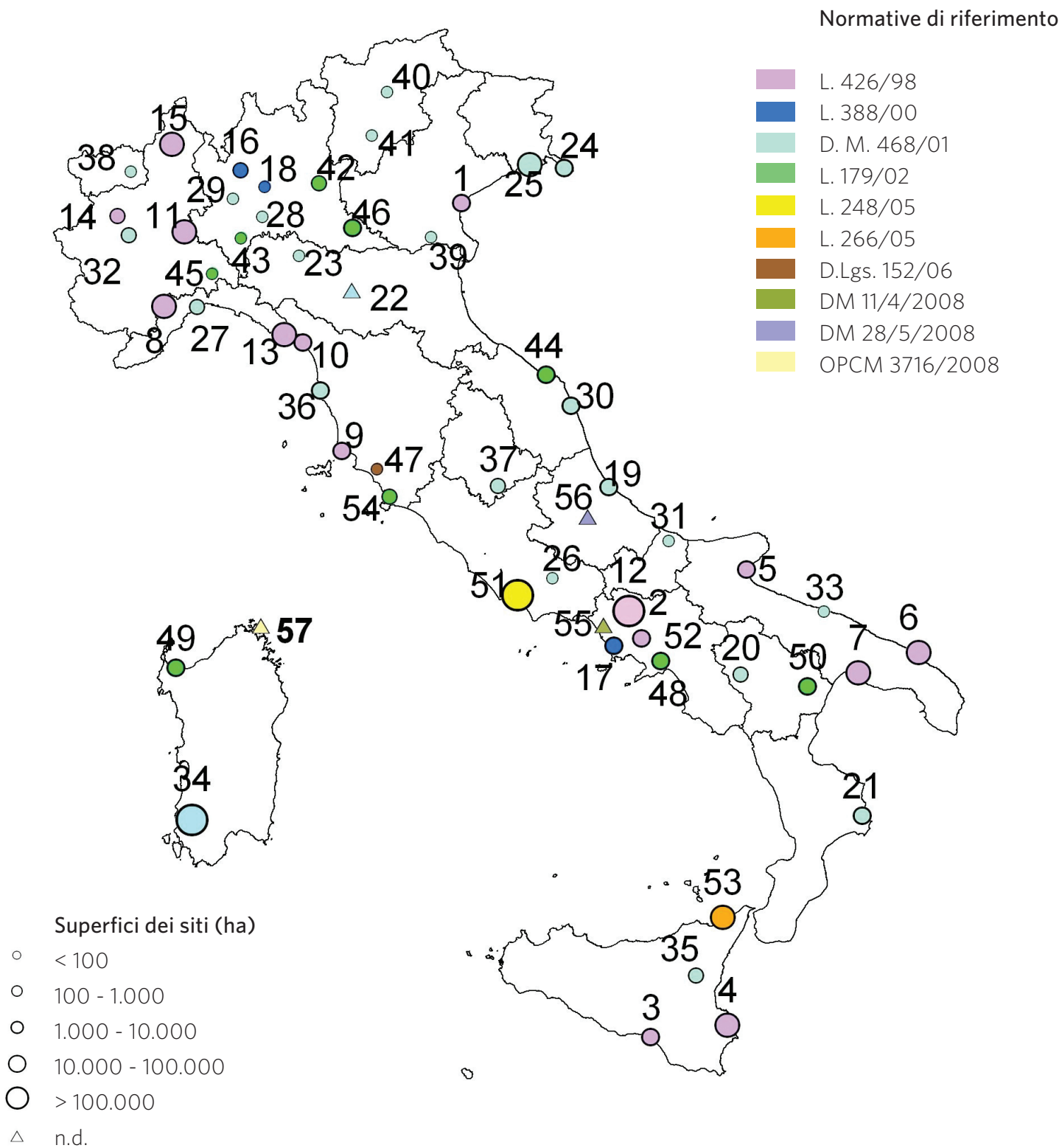
3. Quadro legislativo di riferimento europeo

¹ censimento condotto dalle Regioni ai sensi del DM 185/99 e dall'anagrafe dei siti da bonificare istituita dal DM 471/99.

² Cfr: A.A.V.V., *La gestione delle bonifiche in Italia: analisi, criticità, proposte*, studio realizzato da Confindustria, Commissione Sviluppo Sostenibile, Editore SIPI S.p.A., Roma 2009

³ Ivi

Localizzazione dei SIN



Riportiamo di seguito l'elenco dei siti SIN e di quelli declassati:

Progressivo	Descrizione sito	Regione	Provincia
1	Porto Marghera-Venezia	Veneto	Venezia
2	Napoli orientale	Campania	Napoli
3	Gela	Sicilia	Caltanissetta
4	Priolo	Sicilia	Siracusa
5	Manfredonia	Puglia	Foggia
6	Brindisi	Puglia	Brindisi
7	Taranto	Puglia	Taranto
8	Cengio e Saliceto	Liguria Piemonte	Savona Cuneo
9	Piombino	Toscana	Livorno
10	Massa e Carrara	Toscana	Massa Carrara
11	Casale Monferrato	Piemonte	Alessandria
12	Litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano	Campania	Napoli Caserta
13	Pitelli (La Spezia)	Liguria	La Spezia
14	Balangero	Piemonte	Torino
15	Pieve Vergonte	Piemonte	Verbania
16	Sesto San Giovanni	Lombardia	Milano
17	Napoli Bagnoli - Coroglio	Campania	Napoli
18	Pioltello e Rodano	Lombardia	Milano
19	Fiumi Saline e Alento	Abruzzo	Pescara
20	Tito	Basilicata	Potenza
21	Crotone-Cassano-Cerchiara	Calabria	Crotone
22	Sassuolo-Scandiano	Emilia Romagna	Modena Reggio Emilia
23	Fidenza	Emilia Romagna	Parma
24	Trieste	Friuli V. G.	Trieste
25	Laguna di Grado e Marano	Friuli V. G.	Udine
26	Frosinone	Lazio	Frosinone
27	Cogoleto (Stoppani)	Liguria	Genova
28	Cerro al Lambro	Lombardia	Milano
29	Milano-Bovisa	Lombardia	Milano
30	Basso Bacino del Fiume Chienti	Marche	Macerata Ascoli P.

Progressivo	Descrizione sito	Regione	Provincia
31	Campobasso - Guglionesi li Chienti	Molise	Campobasso
32	Basse di Stura - Torino	Piemonte	Torino
33	Bari (Fibronti)	Puglia	Bari
34	Sulcis- Iglesiente- Guspinese	Sardegna	Carbonia- Iglesias
35	Biancavilla	Sicilia	Catania
36	Livorno	Toscana	Livorno
37	Terni - Papigno	Umbria	Terni
38	Emarese	Valle D'aosta	Aosta
39	Mardimago - Ceregnano	Veneto	Rovigo
40	Bolzano Provincia Autonoma	Trentino A. A.	Bolzano
41	Trento Nord Provincia Autonoma	Trentino A. A.	Trento
42	Brescia - Caffaro	Lombardia	Brescia
43	Broni	Lombardia	Pavia
44	Falconara Marittima	Marche	Ancona
45	Serravalle Scrivia	Piemonte	Alessandria
46	Laghi di Mantova e Polo Chimico	Lombardia	Mantova
47	Orbetello	Toscana	Grosseto
48	Aree del Litorale Vesuviano	Campania	Napoli
49	Aree Industriali di Porto Torres	Sardegna	Sassari
50	Area Industriale Val Basento	Basilicata	Potenza
51	Bacino Idrografico Fiume Sarno	Campania	Avellino Salerno Napoli
52	Milazzo	Sicilia	Messina
53	Bacino Idrografico Fiume Sacco	Lazio	Roma Frosinone
54	Discarica le Strillaie	Toscana	Grosseto
55	Ex Arsenale Comune La Maddalena	Sardegna	Olbia-Tempio
56	Pianura (Discarica)	Campania	Napoli
57	Cogoleto (Stoppani)	Liguria	Genova
28	Cerro al Lambro	Lombardia	Milano

Da un punto di vista operativo, l'intervento di riqualificazione dei *Brownfields* presuppone una duplice interfaccia normativa: quella che disciplina le bonifiche ambientali per le operazioni di tutela e quella urbanistica e di governo del territorio per individuare i possibili strumenti tecnici da adottare nei progetti di rigenerazione.

Alcuni paesi in cui l'esperienza su questo tema ha portato a risultati concreti, hanno optato per la stesura di normative ad hoc semplificate che tenessero insieme i due settori disciplinari, altri hanno favorito invece l'interazione tra pubblico e privato nel mettere insieme le risorse economico-finanziarie per portare avanti i progetti di riqualificazione.

In Europa, l'unico riferimento normativo sul tema è esclusivamente legato alla tutela ambientale ed è la *Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, che istituisce un quadro di responsabilità ambientale basato sul principio 'chi inquina paga' per prevenire e riparare i danni ambientali.

Danni

Ai sensi della direttiva, i danni ambientali sono definiti nel modo seguente:

- i danni, diretti o indiretti, arrecati all'ambiente acquatico coperti dalla legislazione comunitaria in materia di gestione delle acque;
- i danni, diretti o indiretti, arrecati alle specie e agli habitat naturali protetti a livello comunitario dalla direttiva 'Uccelli selvatici' e dalla direttiva 'Habitat';
- la contaminazione, diretta o indiretta, dei terreni che crea un rischio significativo per la salute umana.

Campo di applicazione del principio di responsabilità

Il principio di responsabilità si applica ai danni ambientali e alle minacce imminenti di danni qualora risultino da attività professionali, laddove sia possibile stabilire un rapporto di causalità tra il danno e l'attività in questione.

La direttiva distingue due situazioni complementari cui si applica un regime di responsabilità diverso: da una parte, le attività professionali elencate nella direttiva stessa, e dall'altra parte, altre attività professionali.

Il primo regime si applica alle attività professionali pericolose o potenzialmente pericolose elencate nell'allegato III della direttiva. Si tratta essenzialmente di attività agricole o industriali soggette ad un'autorizzazione ai sensi della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, di attività che comportano lo scarico di metalli pesanti nell'acqua o nell'aria, di impianti che producono sostanze chimiche pericolose, di attività di gestione dei rifiuti (in particolare gli scarichi e gli impianti di incenerimento) nonché di attività concernenti gli organismi geneticamente modificati e i microrganismi geneticamente modificati. Secondo questo regime, l'operatore può essere considerato responsabile anche se non ha commesso errori.

Il secondo regime di responsabilità si applica a tutte le attività professionali diverse da quelle elencate all'allegato III della direttiva, ma solo quando un danno o una minaccia imminente di danno viene causato alle specie e agli habitat naturali protetti dalla legislazione comunitaria. In tal caso, la responsabilità dell'operatore sarà messa in causa solo se questo ha commesso un errore o una negligenza.

La direttiva prevede una serie di casi di esclusione della responsabilità ambientale. Il regime di responsabilità non si applica, ad esempio, in caso di danno o minaccia imminente di danno derivante da un conflitto armato, una catastrofe naturale o un'attività prevista dal trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, da un'attività di difesa nazionale o di sicurezza internazionale, nonché un'attività che rientra in alcune convenzioni internazionali elencate all'allegato IV.

Prevenzione e riparazione dei danni

Quando emerge una minaccia imminente di danno ambientale, l'autorità competente designata da ciascuno Stato membro può:

- imporre all'operatore (inquinatore potenziale) di adottare le misure preventive idonee;
- adottarle essa stessa recuperando successivamente le spese relative a queste misure.

Quando si verifica un danno, l'autorità competente può:

- imporre all'operatore interessato di adottare le misure di riparazione idonee (determinate sulla base delle regole e dei principi enunciati all'allegato II della direttiva); o
- adottare misure preventive essa stessa recuperando successivamente le spese relative a queste misure. In caso di più danni verificatisi, l'autorità competente può decidere l'ordine di priorità per il loro risarcimento.
- La riparazione dei danni ambientali assume diverse forme secondo il tipo di danno:
 - per i danni che interessano i suoli, la direttiva impone che i suoli in questione siano decontaminati fino ad eliminare qualsiasi rischio significativo di causare effetti nocivi sulla salute umana;
 - per i danni che interessano l'acqua o le specie e gli habitat naturali protetti, la direttiva mira a ripristinare le condizioni originarie dell'ambiente precedenti al danno. A tal fine, le risorse naturali danneggiate o i servizi danneggiati dovrebbero essere ripristinati o sostituiti da elementi naturali identici, simili o equivalenti, o nel luogo dell'incidente o, se necessario, in un sito alternativo.
- Maggiori dettagli sul metodo da adottare per la riparazione del danno ambientale sono riportati nell'allegato II della direttiva.

Costi di prevenzione e di riparazione

Nel caso in cui l'autorità competente stessa abbia attuato misure di prevenzione o riparazione, tale autorità copre i costi sostenuti dall'operatore responsabile del danno o della minaccia imminente di danno. Lo stesso principio si applica in relazione alle valutazioni ambientali per determinare l'entità dei danni e alle misure da adottare per risolvere il problema. L'autorità competente è legittimata ad avviare i procedimenti per il recupero entro cinque anni dalla data di completamento delle misure di prevenzione o riparazione oppure dalla data in cui l'operatore responsabile o il terzo, sono stati identificati, a seconda di quale data sia posteriore.

Qualora più operatori siano solidalmente responsabili del danno, essi devono sostenere i costi di riparazione o solidalmente o su base proporzionale.

La direttiva non obbliga gli operatori a fornire una garanzia finanziaria, come un'assicurazione, per coprire la loro potenziale insolvenza. Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a incoraggiare gli operatori a utilizzare tali meccanismi.

Richiesta di azione

Le persone fisiche o giuridiche che potrebbero essere colpite dal danno ambientale, nonché le organizzazioni il cui scopo è la protezione dell'ambiente possono, a determinate condizioni, chiedere alle autorità competenti di intervenire rispetto ad un danno. Le persone e le organizzazioni che hanno presentato una richiesta di azione possono avviare un ricorso presso un tribunale o una organizzazione specifica al fine di valutare la legittimità delle decisioni, azioni o omissioni dell'autorità competente.

Cooperazione fra Stati membri

Quando un danno o la minaccia di un danno può avere conseguenze che colpiscono più di uno Stato membro, tali Stati collaborano negli sforzi per prevenire o riparare⁴.

4. La normativa italiana sulle bonifiche

La prima norma emanata sulla questione è il DM 16 maggio 1989 del Ministero dell'Ambiente, *Criteri e linee guida per l'elaborazione e la predisposizione, con modalità uniformi da parte di tutte le regioni e province autonome, dei piani di bonifica, nonché definizione delle modalità per l'erogazione delle risorse finanziarie*, ma è col D.Lgs. 22/97 (Decreto Ronchi) e col DM 471/99 che l'Italia ha visto la nascita di una specifica ed organica normativa in materia di bonifiche.

Con l'art. 17 del D. Lgs 22/97 sono state poste le basi, per affrontare, in modo omogeneo su

⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/128120_it.htm

tutto il territorio nazionale:

- la valutazione dei siti contaminati;
- le procedure tecniche ed amministrative per la gestione dei siti da bonificare.

Altri aspetti importanti della normativa nazionale sono riassunti di seguito:

- Prevede l'attivazione delle procedure di bonifica sia da parte dei responsabili dell'inquinamento, sia da parte dei soggetti pubblici, sia da parte degli interessati;
- Estende le norme anche alle attività in esercizio e non solo a quelle dismesse (art. 17, comma 1-bis);
- Prevede la messa in sicurezza di emergenza in tutte le situazioni in cui eventi, accidentali e non, causano contaminazione delle acque, superficiali e sotterranee, del suolo e sottosuolo;
- Estende le norme a qualunque sito contaminato, indipendentemente dalla causa dell'inquinamento non necessariamente riconducibile, quindi, alla gestione dei soli rifiuti (art. 9, comma 4, L. 93/01);
- Prevede sanzioni penali per i responsabili dell'inquinamento che non procedono alla bonifica dei siti inquinati secondo le procedure indicate all'art. 17 del Dlgs 22/97 ed attuate attraverso gli art. 7-8-9 del DM 471/99;
- Prevede siti di interesse nazionale (comma 14, art.17);
- Prevede il concorso pubblico (max 50%) nel finanziamento delle opere di bonifica per motivi di interesse pubblico, di problemi di natura igienico-sanitaria e ambientale, per motivi occupazionali (comma 6-bis, art. 17).⁵

Il DM 471/99 è il regolamento tecnico di attuazione dell'art.17 del D.Lgs 22/97, entrato in vigore il 16/12/99:

- Fissa criteri e procedure amministrative da seguire nella bonifica dei siti contaminati;
- Definisce i «valori limite di concentrazione per il suolo/sottosuolo e per le acque» superati i quali il sito in oggetto dovrà essere considerato inquinato. Nel caso del suolo, i limiti sono fissati in funzione della destinazione d'uso (rispetto alla pregressa normativa regionale toscana, il DM non stabilisce limiti per i suoli agricoli):
 - verde pubblico e privato;
 - residenziale;
 - siti ad uso commerciale - industriale
- Individua le procedure per il prelievo e l'analisi dei campioni;
- Fissa i criteri per la redazione del progetto di bonifica;
- Fissa i criteri per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale, per le misure di sicurezza e messa in sicurezza permanente⁶.

Il DM 471/99 definiva la bonifica come «*insieme degli interventi atti ad eliminare o contenere le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti*

⁵ http://www.arpat.toscana.it/temi-ambientali/bonifica-siti-contaminati/sr_bon_art17.html

⁶ http://www.arpat.toscana.it/temi-ambientali/bonifica-siti-contaminati/sr_bon_471.html

presenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori di CLA stabiliti dalle tabelle regolamentari».

Nel tempo, tale decreto ha mostrato una serie di criticità: i valori limite erano definiti su scala nazionale e non prendevano in considerazione i singoli siti, ovvero il reale rischio di esposizione; inoltre, tali valori risultavano restrittivi rispetto a quelli adottati dagli altri paesi dell'UE, comportando una crescita enorme del numero delle aree considerate 'contaminate' in Italia.

Sulla base a tali criticità riscontrate, il Governo si è allineato agli altri paesi con la stesura del Decreto legislativo delegato 152/06 (cd. *Codice Ambientale*), stabilendo che i valori indicati dal DM 471/99 non identificano più i territori che necessitano di bonifica, «ma assumono la funzione di Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) - limiti tabellari intesi come valori di screening - il cui superamento porta all'identificazione del singolo sito come potenzialmente contaminato»;⁷ valori maggiori, invece, richiedono analisi approfondite per valutare specificamente l'effettiva possibilità di rischio per l'ambiente in base alla concentrazione dei contaminanti.

La più recente normativa in materia è costituita dal D. Lgs. 4/08, che ha introdotto disposizioni speciali per i Siti di preminente Interesse Pubblico per la riconversione industriale (SIP):

Sebbene tale articolo sia stato progettato con l'intento di dare impulso alle attività di bonifica di siti considerati strategici per lo sviluppo economico del Paese, lo stesso riporta in vita le principali criticità che erano proprie del DM 471/99: per i SIP l'applicazione dell'analisi di rischio è prevista solo in via residuale; bisogna infatti riportare le concentrazioni dei contaminanti al di sotto dei valori tabellari.⁸

5. Strumenti per il recupero dei Brownfields

Passiamo, infine, in rassegna, alcuni strumenti di trasformazione urbana che la normativa italiana offre attualmente, che prevedono la *partnership* tra settore pubblico e soggetti privati.

Programmi Integrati di Intervento

I Programmi integrati di intervento (P.I.I.) sono stati introdotti con carattere di stabilità dalla legge 17 febbraio 1992 n.179. Sono strumenti urbanistici attuativi per il governo dei processi di trasformazione urbanistica in aree edificate; utilizzabili nella riqualificazione di aree dismesse o caratterizzate da situazioni di profondo degrado edilizio, urbanistico ed ambientale, che possono prevedere variazioni nelle destinazioni d'uso esistenti e la realizzazione di infrastrutture.

I programmi integrati sono promossi dai Comuni e, per legge, contengono interventi con alcuni requisiti:

a) polifunzionalità; b) sinergia tra pubblico e privato; c) concorso finanziario dei privati; d) dimensione rilevante dell'ambito di intervento; e) integrazione di differenti tipologie di intervento; f) pluralità di destinazioni e di funzioni; g) operare in ambiti territoriali già edificati o destinati anche a nuova edificazione;

⁷ Cfr.: A.A.V.V., *La gestione delle bonifiche in Italia: analisi, criticità, proposte*, studio realizzato da Confindustria, Commissione Sviluppo Sostenibile, Editore SIPI S.p.A., Roma 2009

⁸ Ivi.

h) perseguire l'obiettivo della riqualificazione urbana ed ambientale.

I P.I.I. operano in variante ai piano regolatore generale e contengono progetti di trasformazione urbana che cercano di compensare gli interessi privati e pubblici. Generalmente la partecipazione finanziaria del privato proprietario, o del developer, è giustificata dalla realizzazione di opere che sono destinate alla collocazione sul mercato edilizio; in cambio l'amministrazione locale ottiene la possibilità di governare i processi di trasformazione senza utilizzare risorse finanziarie proprie, o la realizzazione di aree e manufatti per servizi pubblici con impegni finanziari inferiori.⁹

P.R.U.S.S.T.

Sono promossi con il decreto ministeriale del 8 ottobre 1998 (G.U. n.278 del 27/11/1998 - Supplemento Ordinario n.195) recante *Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio*. Gli obiettivi del programma, così come riportati dall'articolo 2 sono:

- la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature, sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano in grado di promuovere e di orientare occasioni di sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, avuta riguardo ai valori di tutela ambientale, alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico, e garantendo l'aumento di benessere della collettività;
- la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado.

In totale sono 78 i P.R.U.S.S.T. selezionati dal Ministero e giunti alla sottoscrizione dell'Accordo Quadro fra tutti i soggetti coinvolti (promotori, proponenti, regioni, Ministero, Cassa Depositi e Prestiti). Il controllo sull'attuazione dei P.R.U.S.S.T. (monitoraggio e rendicontazione) viene gestito dalla Direzione Generale per l'edilizia residenziale le politiche urbane e abitative.¹⁰

Società di Trasformazione Urbana

Le *Società di Trasformazione Urbana (STU)* sono società per azioni miste di scopo, aventi la finalità di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana e, come tali, rappresentano una forma di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato (*PPPI*).

L'istituto della *STU* è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 17, comma 59, della Legge 15 maggio 1997, n. 127 (cd. *Legge Bassanini-bis*), il cui det-

⁹ Ivi.

¹⁰ <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=50>

tato è stato successivamente integralmente riprodotto dall'art. 120 del D.Lgs. 167/2000 (*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* o T.U.E.L.), ed ha trovato una sua parziale fonte interpretativa nella Circolare del Ministero LL.PP. dell'11 dicembre 2000, Prot. 622/Segr.

Si tratta di società a capitale misto pubblico-privato, costituite su iniziativa di comuni o città metropolitane ed aperte alla partecipazione di regioni e provincie, finalizzate a realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, attraverso un'attività di acquisizione preventiva degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e commercializzazione degli stessi.

L'istituto della *STU*, pensato dal legislatore come strumento ulteriore e distinto da quelli già noti per dare soluzioni a problemi giuridici ed economici legati all'attuazione dei piani urbanistici, presenta una potenziale attitudine a divenire mezzo per il governo del territorio, favorendo una logica di collaborazione stabile tra pubblico e privato.¹¹

Accordi di Programma

Gli Accordi di Programma da sempre sono uno degli strumenti delle politiche di bonifica dei siti inquinati. Sono stati utilizzati per fornire un impulso determinante al programma nazionale di bonifica dei siti inquinati, avviando progetti di recupero ambientali dei siti di interesse nazionale (Accordo di Programma per l'ACNA di Cengio, Accordo di Programma per la chimica a Porto Marghera). Sono previsti anche dall'art. 18 della Legge 179/2002 che impone l'utilizzo di questo strumento per l'approvazione del progetto definitivo di bonifica e di ripristino ambientale.¹²

Patti Territoriali

Il Patto territoriale è un accordo tra soggetti pubblici, sindacati e associazioni imprenditoriali per il rilancio di un territorio, preferibilmente in declino industriale, ma può essere anche integrato con interventi di natura turistico-alberghiera. È stato introdotto dal D.L. 8/2/95, n° 32, relativamente agli 'interventi ordinari per le aree depresse'. Lo scopo dello strumento è la realizzazione di un accordo tra diverse parti sociali pubbliche e private locali, attorno ad un progetto destinato allo sviluppo di quel territorio, progetto che consiste nell'identificazione e nella successiva realizzazione di interventi integrati in diversi settori (industria, agroindustria, servizi, turismo e nell'apparato infrastrutturale).¹³

¹¹ <http://territorieinnovazione.mit.gov.it/tipologie-di-ppp/stu.html>

¹² Cfr. Gibin R., Turvani M., Di Marco G., *Proposta di linee guida per il recupero ambientale e la valorizzazione economica dei brownfields*, APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Roma 2006

¹³ Ivi.

Conclusione

Il confronto svolto finora ha messo in evidenza delle differenze consistenti tra l'Italia e il resto dei paesi europei. La riflessione è obiettivamente complicata dall'influenza di dottrine, pratiche e consuetudini che solo di recente sembrano adottare tendenze evolutive comuni. È importante rilevare le differenze dal caso italiano e la possibilità di rintracciare – sia pur in ambiti diversi – un complesso di riferimenti alternativi. Ciononostante è possibile indicare alcuni temi sufficientemente consolidati da rappresentare validi suggerimenti per una riflessione critica sull'esperienza degli standard locali. Dalla comparazione, quindi, emergono almeno tre indicazioni: la prima indicazione riguarda la disponibilità di un riferimento territoriale condiviso, ed è segnalata da tutti i paesi che avvertono maggiormente gli effetti della competizione tra territori, in particolare la Francia che è la più sistematicamente innovativa a livello locale. Laddove questa porti ad effettivi – o temuti – trasferimenti di risorse finanziarie e di attività da un paese ad un altro, da un'area ad un'altra, l'organizzazione unitaria dell'assetto nazionale (o sub-nazionale) appare un obiettivo realistico. La questione più generale è il rapporto tra la definizione delle priorità strutturali, delle intenzioni strategiche, delle possibilità di sviluppo. Forse i tempi sono maturi per questo anche in Italia: paradossalmente, è forse più facile ipotizzare una rapida elaborazione di linee guida nazionali (le cui poche scelte veramente significative – con le poche eccezioni dovute – sono probabilmente già inserite in documenti parziali e sono già state fatte proprie dagli schemi regionali) che non una soddisfacente risoluzione degli indirizzi locali. È stato fatto notare sovente che i documenti d'orientamento o i quadri spaziali di riferimento sono numerosi, diversi, addirittura contraddittori (regione, province, comuni, ecc.). Con il radicarsi delle esperienze di sviluppo locale e del modello di azione locale territorializzata, una 'visione' territoriale unitaria e condivisa dovrebbe diventare un prerequisito delle azioni localizzate (come di fatto sembra avvenire con la recente riforma francese della pianificazione alla scala dell'agglomerazione). Proprio nei territori sensibili – le grandi aree urbane, gli insediamenti dispersi in crescita, i territori del nuovo sviluppo o le aree vulnerabili del meridione – la disponibilità di un quadro territoriale di riferimento potrebbe fare la differenza. La seconda indicazione riguarda lo sfondo strategico al quale ancorare il programma locale, un requisito comune a svariate esperienze ben note (da Glasgow a Lione, da Barcellona alla Ruhr), ma che la Gran Bretagna sembra veicolare su percorsi nuovi. **La tendenza è ad accelerare i tempi della formulazione dei quadri di riferimento (ridotti nelle proposte a due-tre anni, intenzionalmente alla metà di un ciclo politico-amministrativo). In un contesto competitivo, le decisioni e il coordinamento degli operatori sono le variabili virtualmente più mutevoli e praticamente più condizionanti: l'accordo e il consenso rientrano così a pieno titolo tra le invarianti del piano** (e paradossalmente i vincoli e le qualità fisiche appaiono sovente opinabili, tecnologicamente rimediabili e comunque contesi da 'progetti egemonici' alternativi). È interessante ancora che la forma del piano strategico assuma sempre più riferimenti apparentemente lontani (l'indagine, l'inchiesta giudiziaria, l'agenda concordata...): si tratta di forme aperte che producono le informazioni che consentono la verifica e la maturazione delle decisioni, che rimandano nuovamente all'inevitabile intreccio tra dimensione strategica e operativa. Infine, la terza indicazione affronta un problema più generale, come esemplificato dal recente interesse della Comunità per la valutazione degli impatti territoriali nei paesi di lingua tedesca (l'esempio tedesco mostra come si possa assolvere un ruolo incitativo in un sistema federale o regionalizzato dove i poteri in materia territoriale sono assegnati alle regioni e ai comuni, come sta diventando il caso della maggioranza degli stati dell'Unione). La riflessione in materia di valutazione degli impatti è dunque strettamente legata alla questione dell'impianto strategico dei piani. D'altra parte, acquista una sua dimensione autonoma per la richiesta di una struttura di in-

formazioni significative per la valutazione. Ma la produzione di informazione, in particolare il disvelamento delle strutture di preferenza (Barca in 2001), è fortemente intrecciato con le nuove forme di decisione, tema delle esperienze di confine delle Agende 21 e Agenda Habitat. A lato, alcune questioni problematiche restano ancora da considerare. La comprensione delle innovazioni procedurali dovrebbe influire sulla formazione delle priorità, per esempio sul senso della pianificazione di struttura. Alcune accezioni di piano strutturali appaiono, infatti, drammaticamente fuori tono con il concerto europeo. Il sistema di piano a due livelli elaborato a partire dagli anni Sessanta ha mostrato alcuni punti deboli in quasi tutti i paesi europei: la separazione dalle decisioni d'investimento (sia pubblico che privato), l'incoerenza con i territori significativi per i processi di trasformazioni, la tardiva messa a fuoco delle strategie, l'enfasi su vincoli, regole e forme spaziali non sufficientemente condivise, l'indifferenza al ritmo veloce del cambiamento tecnologico. E' chiaro che una nozione di struttura troppo rigida costituirebbe l'esito dell'ultimo paradigma (Palermo 2001) del secolo scorso, piuttosto che un'innovazione per il prossimo.

Le modifiche della pragmatica dei piani rispondono alla necessità di aggirarne la rigidità: per questa via si è arrivati alla generalizzazione delle pianificazioni informali di area, di gran lunga la novità più importante dello scorso decennio. Le azioni integrate territoriali – delle quali in Italia abbiamo avuto delle applicazioni significative, ma ancora timide negli esiti e nelle implicazioni – appaiono da questo punto di vista molto più che un escamotage operativo. Sono, infatti, il più recente terreno di sperimentazione di pratiche di co-pianificazione (anche transnazionali), di riformulazione dello stato locale (l'intercomunalità francese), di contrattualizzazione dei rapporti centro periferia, nonché di negoziazione degli investimenti. Sul piano 'dottrinario' infine si segnala un certo consenso intorno ad un numero limitato di proposizioni – non particolarmente innovative – che paiono orientare le politiche di parti importanti del continente: la città compatta, le reti urbane, la limitazione della mobilità privata, la riqualificazione urbana, un'accezione organicista del paesaggio agricolo.

I suggerimenti indicati sembrano sufficienti a definire un programma di lavoro di un certo rilievo per una riforma urbanistica consapevole delle innovazioni europee, in particolare sul rapporto tra nuove forme di piano e azioni di sviluppo, ovvero il modo in cui si legano quadri, scelte operative e produzione d'informazioni.

Sulla scorta del successo degli esempi riportati in questa trattazione, possiamo infine sintetizzare alcuni fattori essenziali che hanno caratterizzato le strategie adottate portando i progetti di riqualificazione ad una buona riuscita:

- un programma di rigenerazione che viene strutturato tenendo conto del suo effetto su tutta la città permette di mettere in moto un meccanismo socioeconomico che coinvolga un maggior numero di soggetti attivi, attraendo così più di investimenti e apportando benefici a tutta la comunità: avere una visione chiara e condivisa su scala regionale, urbana e di quartiere in cui si applichino i principi di una buona progettazione urbana, sviluppo sostenibile e coesione sociale. L'autorità locale (o raggruppamento di enti locali) che è responsabile per la città e il suo successo futuro dovrebbe quindi essere direttamente responsabile nella sua attuazione.
- la rigenerazione urbana è un processo a lungo termine e 'non lineare'. La strategia deve poter essere modificata in linea con i cambiamenti delle forze esterne: deve essere flessibile;
- un processo di rigenerazione sostenibile non può avvenire indipendentemente dal successo dello sviluppo economico, in quanto è questo che genera le risorse che sono necessarie per portare a termine tutti gli altri aspetti;

- **istruzione, competenze e innovazione sono fondamentali per il successo economico.** Centri di cultura, di formazione e di ricerca devono essere strettamente coinvolti nella strategia per la rigenerazione e lo sviluppo economico. Essi devono condividerne la visione, e garantire che le loro azioni siano di supporto;
- le città che non hanno particolari obiettivi strategici sono in diretta concorrenza tra loro: tutte hanno bisogno di attrarre imprese altamente specializzate, personale e investimenti a lungo termine. Oltre ad essere 'attraenti ed accoglienti', tali città hanno anche bisogno di **sviluppare attività di nicchia e/o investire in nuovi settori** in cui poter mantenere un vantaggio competitivo;
- **il successo economico è determinato dalle imprese:** i dirigenti delle imprese devono essere direttamente coinvolti nel processo di rigenerazione e nello sviluppo economico;
- **gestire lo sviluppo del territorio di concerto col settore pubblico,** lavorando insieme in modo costruttivo per un lungo periodo con società e soggetti privati;
- **adeguare l'immagine della città per misurarsi con un'economia globale altamente competitiva:** servizi efficienti, un buon sistema di trasporto pubblico e un'alta attrattività degli spazi collettivi contribuiscono ad attrarre e trattenere investitori, imprese e lavoratori;
- uno sviluppo dedicato e impegnato e **un buon progetto di marketing** sono essenziali per l'avanzamento di un programma;
- **avvalersi di professionalità altamente qualificate** che diano indicazioni sullo sviluppo di progetti di alta qualità.

Alcune parole per lo sviluppo sostenibile

di Alessandro Marata

Aalborg. (*Aalborg commitments*). Quarta Conferenza delle Città Sostenibili, Aalborg + 10, 2004. I commitments rappresentano una serie di impegni condivisi tra i governi locali europei: governance, gestione locale, risorse naturali comuni, consumo responsabile, pianificazione, migliore mobilità, azione locale per la salute, economia locale sostenibile, equità e giustizia sociale, da locale a globale.

Abitante equivalente. AE. Parametro con il quale si esprime un carico inquinante.

Accessibilità urbana. Tende al miglioramento del comfort urbano, riducendo ostacoli, il pericolo e il disagio e promuovendo il concetto di uguaglianza tra i cittadini.

Acqua. Composto chimico liquido inorganico formato da due atomi di idrogeno e uno di ossigeno. Fondamentale fattore climatico, contribuisce alla regolazione della temperatura attraverso l'accumulo termico, l'evaporazione, l'umidificazione, la condensazione. Può essere fattore condizionante per lo sviluppo socio-economico, in quanto bene indispensabile e primario, ma limitato.

Acque reflue. Fattore inquinante derivante da attività industriali o domestiche. Prima di essere immesse nell'ambiente, le acque di scarico devono essere trattate in coerenza con le normative vigenti.

Agenda 21. Sono le azioni da promuovere e realizzare nel ventunesimo secolo. Documento sottoscritto alla Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992 e firmato da 123 paesi. Lo sviluppo sostenibile è perseguito nei campi del commercio, della demografia, del trasferimento tecnologico, per l'agricoltura, l'acqua. Tende ad identificare modelli di sviluppo che consentano di conservare l'equilibrio tra le attività dell'uomo e l'ecosistema del pianeta. L'Agenda 21 Locale realizza in ambito locale quanto promosso dal protocollo inter-

nazionale. Nel 1998 è stato costituito il Coordinamento italiano delle Agende 21 Locali.

Agenda 21 locale. A21L. Agenzia ambientale. Le APAT, ARPA e APPA sono organismi a livello nazionale, regionale e provinciale nati per tutelare e promuovere la qualità ambientale di concerto con gli enti che governano il territorio.

Agenzia Europea per l'Ambiente. EEA. Ha sede a Copenhagen e dal 1994 controlla la situazione delle condizioni ambientali degli stati membri.

Albedo. Indica il potere riflettente di una superficie. Nelle città i valori possono variare a seconda dei materiali e dei colori utilizzati. Bassi valori dell'albedo tendono ad aumentare l'effetto isola di calore.

Alloctono. Pianta o animale non autoctono, che è stato importato da un ambiente diverso da quello in cui vive.

Ambiente. Letteralmente significa tutto quanto sta intorno, che circonda. Rappresenta il complesso delle condizioni esterne in cui si svolge la vita vegetale e animale. È un sistema complesso, aperto e dinamico nel quale si verificano eventi e trasformazioni sotto forma di scambi di energia e di informazioni. È costituito da fenomeni chimici, biologici, fisici, culturali, psicologici e sociali.

Analisi ambientale. Nel 1996 la normativa internazionale ISO 14001, con riferimento alle attività da svolgere in un determinato sito, la definisce come uno studio che, attraverso indicatori, consente di identificare eventuali impatti ambientali o responsabilità.

Analisi del Ciclo di Vita. Metodo che analizza e valuta l'intero ciclo di vita del prodotto, dall'estrazione della materia prima alla lavorazione, dal trasporto all'utilizzo, dal riciclo allo smaltimento finale.

Anidride solforosa. SO_2 . Gas che deriva dalla combustione degli idrocarburi e che provoca il fenomeno delle piogge acide.

ANRU. Acronimo di Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, creata in Francia nel 2004.

Area dismessa. Area non più adibita alla destinazione originale, non utilizzata o abbandonata in attesa di individuare una nuova funzione. In prevalenza sono aree industriali, militari e infrastrutture. Spesso i costi per la demolizione e la bonifica rende difficoltoso, se non impossibile, il recupero delle aree.

Audit. Analisi mirata a definire in modo oggettivo lo stato di fatto di un edificio. Può essere mirato a valutare elementi specifici quali l'energia o le strutture.

Audit ambientale. Strumento di gestione di uno stabilimento produttivo per la valutazione e la gestione dei processi volti alla protezione dell'ambiente. Può essere svolto sia da verificatori interni che esterni all'azienda.

BAT. Best Available Technologies. Le migliori tecnologie disponibili, per progettazione, manutenzione, costruzione e per la tutela dell'ambiente.

Benchmarking ambientale. High Level Group On Benchmarking, Commissione Europea, 1998, promosso per promuovere la competitività fra le imprese, includendo anche il principio di sostenibilità, per individuare le applicazioni del benchmarking ambientale. Individua gli EPI, indicatori di prestazione: indicatori di performance ambientale e indicatori di impatto ambientale.

Bilancio ambientale. Environmental reporting. Rapporto che l'impresa, l'ente o il privato redigono e rendono pubblico per descrivere la propria politica e la propria gestione ambientale.

Bilancio ecologico. Verifica e contabilità dell'impatto ambientale di un oggetto o di processo produttivo.

Bilancio energetico. Contabilità dei flussi energetici di uno stato, di una regione, di un'azienda. Riguarda la produzione, la trasformazione, l'utilizzazione, l'importazione e l'esportazione.

Bio. Favorevole alla vita. Bioarchitettura, bioedilizia, architettura bioecologica, tecnologie bioclimatiche: con questi termini, nell'accezione comune si intende un modo di costruire sostenibile e compatibile con l'ambiente.

Bio-carburanti. Derivati da fonti rinnovabili, olio o alcool di origine vegetale. Non fossili.

Bio-cenosi. Tutte le specie animali e vegetali che vivono e interagiscono in un dato ambiente, detto biotopo.

Bio-climatica. La tecnologia e l'architettura bioclimatica tendono ad ottimizzare il rapporto tra l'edificio, gli impianti e l'ambiente, minimizzare i consumi energetici e migliorare il comfort abitativo.

Bio-degradabile. Detto di elemento o composto che si decompone attraverso microbi, umidità, luce solare. I residui non provocano tossicità nella catena alimentare.

Bio-etica. La natura ha diritti propri, a partire dalla sua esistenza. Non si devono compiere azioni contro la natura per perseguire utilità per la specie umana.

Bio-gas. Gas prodotto da fermentazione anaerobica batterica. Il metano contenuto nel biogas viene utilizzato per produrre energia.

Bio-indicatore. Animali o piante che, all'interno del proprio biotopo, vengono utilizzate per monitorare alcune caratteristiche ambientali.

Bio-massa. Materia organica animale o vegetale che costituisce gli ecosistemi. Indica la capacità produttiva di un ambiente. Nell'accezione energetica la biomassa indica il materiale tramite il quale si può produrre energia da combustione

o fermentazione: legno, liquami, carta, derivati agricoli, compost. L'energia solare vi è immagazzinata tramite il processo di fotosintesi.

Biosfera. La parte del pianeta nel quale si verificano attività vitali: atmosfera, idrosfera, pedosfera.

Blackout. Inaspettata interruzione del flusso di energia. Riferito in genere alla rete elettrica, si verifica per guasti oppure quando la richiesta energetica è superiore all'offerta. Tipico il caso dell'assorbimento eccessivo causato dagli impianti di refrigerazione estiva.

BOD-Biologic Oxygen Demand. Parametro indicatore che rappresenta la quantità di ossigeno necessario per degradare, negli scarichi, sostanze organiche biodegradabili. Test della durata di cinque giorni.

Buco nell'ozono. Lo strato di ozono è efficace nella protezione della terra dalle radiazioni solari. Si dice buco la diminuzione, per cause naturali o antropiche, della quantità di ozono in alcune parti dell'atmosfera. L'ozono è una molecola composta da tre atomi di ossigeno.

Buona pratica. Le best practice sono azioni virtuose compiute da singoli o comunità al fine di operare scelte sostenibili.

Caloria. Unità di misura della quantità di calore equivalente a circa 4,1855 J.

Cambiamenti climatici. Sono i cambiamenti del clima derivanti dall'attività umana e da cause naturali.

Materiali a cambiamento di fase. Tali materiali sfruttano il fenomeno dell'accumulo del calore latente, con rilascio al cosiddetto terzo punto di fusione (fasi solida, liquida e gassosa).

Capacità ambientale di carico. Rappresenta la capacità di un luogo, di un ecosistema di assorbire o smaltire rifiuti o sostanze inquinanti senza subire danni irreversibili.

Car pooling. Utilizzare le automobili private non da soli, ma con passeggeri, per contenere consumi ed inquinamento.

Car sharing. Avere l'automobile in comproprietà, per ottimizzare le spese di gestione e minimizzare il consumismo.

Carbon tax. Tassa sui combustibili fossili, proposta per ripagare i danni legati all'emissione di anidride carbonica.

Carta del turismo sostenibile. Conferenza di Lanzarote, WTO e UNESCO, 1995. Tramite 18 principi si indica il tipo di turismo compatibile con l'ambiente.

Carta di Aalborg. Il Protocollo firmato ad Aalborg nel 1994, Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, promuove azioni politiche positive per la sostenibilità urbana.

CDR. Combustibile derivato da rifiuti.

Centrale nucleare, termoelettrica. Impianto per la produzione di energia elettrica da fonti non rinnovabili.

Centrale idroelettrica. Impianto per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile.

Ciclo di vita. Comprende la totalità delle fasi che caratterizzano la vita di un materiale, di un prodotto o di un sistema. Dall'estrazione della materia prima, alla lavorazione, alla messa in opera, allo smaltimento.

Clean technology. Tecnologie pulite compatibili con lo sviluppo sostenibile.

Club di Roma. Associazione scientifica, industriale, ambientale di ricerca fondata nel 1968 da Aurelio Peccei, nata per individuare soluzioni alternative alla diminuzione delle risorse mondiali.

CMD. Clean Development Mechanism. Previsto dal protocollo di Kyoto consente alle imprese

dei paesi industrializzati di realizzare progetti nei paesi in via di sviluppo senza vincoli di emissione.

CO². Anidride carbonica. E' uno dei componenti responsabili dell'effetto serra. E' un gas inerte, incolore e inodore.

CO² equivalenti. Tutti gli altri gas che non siano biossido di carbonio e che contribuiscono all'effetto serra. Ad esempio metano e protossido di azoto.

Cogenerazione. Processo produttivo dal quale si ottengono contemporaneamente energia elettrica e calore, utilizzato prevalentemente al teleriscaldamento.

Collettore solare. Possono essere piani, a concentrazione, ad entalpia. Apparecchiature in grado di captare l'energia solare e di convertirla in energia termica. Il fluido termoconvettore può essere acqua o aria.

Combustibili fossili. Petrolio, carbone, gas naturale e loro derivati. La combustione di questi idrocarburi favorisce l'effetto serra.

Command and control. Emanazione di norme e controllo. Dagli anni novanta a questo modello si è affiancato anche quello dell'incentivazione e corresponsabilizzazione.

Commercio equo e solidale. Ricercando equità nel commercio internazionale, contribuisce allo sviluppo sostenibile, assicura i diritti dei lavoratori e dei produttori.

Compatibilità ambientale. Una azione è compatibile con l'ambiente quando non ha impatti negativi sull'ambiente o quando l'impatto negativo è contenuto entro limiti considerati accettabili.

Compost. Si ottiene tramite la decomposizione di rifiuti organici e si riutilizza come terriccio fertile.

Compostaggio. Trattamento biotecnologico dei rifiuti organici, tramite microrganismi.

Concertazione. Sintesi delle volontà che, a livello cittadino, i cittadini, gli amministratori e le forze produttive e sociali, dovrebbe indirizzare piani di sviluppo economici e territoriali locali.

COP. Conferenza delle Parti. Conferenza annuale delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. La prima si tenne a Berlino nel 1995; nel 1997, a Kyoto, fu deliberato l'omonimo protocollo.

Consumo di suolo. Processo di trasformazione di territorio che non consente il ripristino dello stato naturale. Accezione negativa di trasformazione del suolo.

Contabilità ambientale. Informazioni e dati ambientali espressi in termini economici.

Conversione fotovoltaica. Fenomeno fisico che trasforma in energia elettrica la radiazione elettromagnetica dell'energia solare.

Corridoio ecologico. Zone attraverso le quali avvengono scambi tra due differenti habitat naturali.

Costo ambientale. La totalità dei costi necessari per prevenire o ripagare i danni causati da una azione sull'ambiente.

Cruscotto della sostenibilità. Realizzato da Eurostat per la valutazione delle componenti ecologiche e di gestione di un territorio.

Danno ambientale. Concetto introdotto nel 1986 che sancisce che chiunque arrechi danni all'ambiente deve risarcire lo stato.

Decreto Ronchi. DL n. 22/97. Ha recepito le direttive 91/156 CEE rifiuti, 91/689 CEE rifiuti pericolosi, 94/62 CE imballaggi.

Densificazione urbana. Processo di aumento di densità urbana, ottenuto anche tramite la sopraelevazione degli edifici. Maggiore densità comporta minori opere infrastrutturali per cui, a volte, può essere più sostenibile dal punto di vista ambientale.

Design for all. Conosciuto anche come Universal Design descrive una metodologia progettuale tesa ad ottenere oggetti e spazi architettonici accessibili a tutti andando oltre al concetto di barrier-free.

Detrattori paesaggistici. Elementi di scarsa qualità paesaggistica, ambientale o architettonica, che caratterizzano alcune aree, pregiudicandone la qualità.

Dichiarazione di Rio. Approvata nel 1992 a Rio durante la Conferenza delle Nazioni Unite per l'Ambiente e lo Sviluppo. Sancisce che il diritto allo sviluppo deve avvenire nel rispetto dell'ambiente e delle generazioni future.

Dipendenza energetica. Può limitare la libertà dei paesi in politica estera. Dipende dalle risorse energetiche di cui un paese dispone e dalla sua politica energetica.

Direttiva Habitat. Direttiva CEE, 1992. Ha come obiettivo la conservazione degli habitat naturali, di realizzare la Rete Natura 2000 e di identificare le aree ZSC.

Direttive Unione Europea. Sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale CEE serie L. Affrontano argomenti che concernono la sicurezza delle persone e dell'ambiente. I singoli paesi decidono in autonomia le modalità per l'applicazione delle prescrizioni comunitarie.

Dow Jones Sustainability Group Index. All'interno della Borsa di New York. Serve per verificare gli andamenti degli investimenti interessati verso programmi e società sostenibili. Fornisce anche valutazioni sulle società sostenibili.

DPSIR. Driving Forces Pressure State Impact Response. Contabilità ambientale vigente all'interno dell'Unione Europea.

EASW. European Awareness Scenario Workshop. Indirizzi metodologici per la partecipazione interna a progetti finanziati UE.

ECI. Environmental Condition Indicators. Indicatori ECI che forniscono informazioni ambientali su di un dato territorio, sviluppati da agenzie o istituti di ricerca pubblici o privati.

Eco-audit. Ecogestione interna mirata al contenimento degli impatti ambientali nei processi industriali.

Eco-design. Progettazione che tiene conto del ciclo di vita dei materiali impiegati.

Eco-dumping. Trasferimento di attività produttive in Paesi con standard ambientali inferiori, al fine di ridurre i costi. Spostamento dei fattori inquinanti dai Paesi con alti livelli di controllo ai cosiddetti paradisi dell'inquinamento.

Ecoefficienza. Strategia che consente di trasformare i maggiori costi iniziali in valore aggiunto ambientale in termini di profitto e competitività. Si basa sull'uso di risorse rinnovabili, sul controllo dei rifiuti e sui servizi di sostegno all'ambiente.

Ecogestione. Politica ambientale dell'impresa o dell'ente, dalla struttura, alle responsabilità, alle risorse.

Ecologia. Scienza che studia l'ambiente, gli organismi animali e quelli vegetali. Le tematiche riguardano l'ambiente antropizzato e i cambiamenti climatici indotti dall'attività dell'uomo.

Economia sostenibile. Unità funzionale di base in ecologia. Naturali o artificiali.

Ecosviluppo. "Uno sviluppo endogeno e basato sulle proprie forze (self-reliant); sottomesso alla logica dei bisogni dell'intera popolazione e non della produzione elevata a fine in sé e finalmente cosciente della propria dimensione ecologica e alla ricerca di una armonia tra uomo e natura" (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 1975).

Effetti ambientali. Cambiamenti, interni o esterni all'ecosistema, positivi o negativi, derivanti da azioni prodotte dall'uomo o da cause naturali.

Efficienza energetica. Rapporto tra energia erogata ed energia utilizzata per lo scopo. Minore è l'efficienza maggiore è la dispersione di energia sotto forma di calore. Vedi cogenerazione.

EMAS. Environmental Management and Audit Scheme. Regolamento CEE 18366/93. "Adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit".

EFTA. European Fair Trade Association.

eMergia. Embodied energy: energia incorporata. Misura l'energia solare utilizzata durante un processo, sia naturale che artificiale. Per ottenere energia elettrica servono impianti e combustibile: l'emergia rappresenta la somma totale di energia necessaria per ottenerla.

Emission trading. Commercio di diritti di emissione di gas serra tra i paesi che hanno sottoscritto il Protocollo di Kyoto.

Emissione. Rilascio di sostanza solida, liquida o gassosa nell'ambiente. Provoca impatti diretti o indiretti sull'ambiente.

Energia. Grandezza fisica che misura la capacità di compiere lavoro. Il primo principio della termodinamica enuncia che l'energia totale non può essere creata né distrutta, ma solo trasformata, con dissipazione di calore. Le forme fondamentali di energia sono due: potenziale e cinetica. L'energia si manifesta con differenti modalità: meccanica, elettrica, termica, chimica e nucleare.

Energia grigia. Chiamata anche energia conglobata o nascosta. Energia utilizzata nell'intero ciclo di vita di un oggetto o di un edificio. Embodied energy.

Energia rinnovabile. Energia ottenuta da sorgenti non esauribili come, ad esempio, quelle fossili. E' rinnovabile l'energia: solare termica, solare fotovoltaica, eolica, idraulica, delle maree, del moto ondoso, di biomassa, geotermica.

Energia solare. Radiazione elettromagnetica del

sole. Il suo sfruttamento può essere diretto: fotovoltaico, effetto serra. Indiretto: biomassa, maree, onde, eolico.

Energy audit. Procedura che serve a conteggiare il bilancio energetico di un edificio, al fine di identificare le azioni tese al contenimento dei consumi energetici.

Entropia. Etimologicamente significa dentro la trasformazione. Indice della tendenza al disordine di un sistema, esprime l'irreversibilità della trasformazione energetica in un sistema termodinamico. Il grado di entropia nei processi antropici deve essere minimizzato.

EPEA. Environmental Protection Expenditure Account. **Ergonomia.** Scienza che si occupa di studiare, capire e misurare le relazioni dimensionali e funzionali tra l'uomo, gli oggetti d'uso e l'ambiente.

ESEPI. European System of Environmental Pressure Indices.

Etica. Etica della sostenibilità. Sistema condiviso che tratta dei comportamenti umani in relazione con l'ambiente. Indica azioni corrette per lo sviluppo sostenibile.

Euro 1,2,3,4,5. Sigle delle norme europee antinquinamento.

Facilitatore. Individuo che ha il compito di essere di aiuto nelle riunioni e i forum promossi dall'Agenda 21 locale.

Fattore d'impatto ambientale. Prodotto, rifiuto, azione e qualsiasi altra cosa che possa causare effetti sull'ambiente.

Finanza etica. Investimento che ha caratteristiche etiche e socialmente responsabili.

FINE. Tavolo di coordinamento tra Flo, Ifat, News, Efta. **Fitodepurazione.** Depurazione delle sostanze organiche per opera di batteri, aerobi o anaerobi e fitoassorbimento dei minerali da

parte dei minerali. **FLO.** Fair Trading Labelling Organizations.

Forum civico. L'Agenda 21 locale identifica gli stakeholders che si riuniscono nei forum.

Frangigetto. Applicati ai normali rubinetti consentono un risparmio di acqua del 50%.

FSC. Forest Stewardship Council, organizzazione canadese costituita nel 1993. Marchio di qualità internazionale sulla produzione del legname.

GAS. Gruppi di acquisto solidale.

Governance. La Commissione Europea definisce cinque principi per la governance: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza. Si applicano a livello locale, regionale, nazionale, europeo. La democrazia partecipativa della governance si contrappone al termine governabilità, che ha accezione prettamente politica.

Green public procurement. GPP. Gli acquisti verdi, prodotti orientati alla sostenibilità e al risparmio energetico sono incentivate dalla Commissione Europea che ha emanato una apposita Comunicazione sui criteri per gli acquisti negli enti pubblici. In Italia le attività di supporto sono promosse da ANPA.

Green washing. Azioni ingannevoli per costruire una immagine positiva dal punto di vista del rispetto per l'ambiente.

Habitat. Unità strutturale di paesaggio.

Heliodon. Strumento che serve per studiare le condizioni di soleggiamento di un edificio del quale, per poter effettuare le simulazioni, deve essere realizzato un modello in scala opportuna.

HDI. Human Development Index. Si basa su tre indicatori: grado di istruzione, speranza di vita, media del PIL pro capite.

IBE. Indice Biotico Esteso. Indicatore per il controllo delle acque superficiali.

IFAT. International Federation of Alternative Trade.

Impatto ambientale. ISO 14001/96. Effetti, negativi o positivi, che una determinata azione produce sul territorio.

Impatto visivo. Effetto percettivo di un elemento modificante il paesaggio. Mentre l'impatto ambientale ha connotazione prevalentemente oggettiva, l'impatto visivo ha connotazione prevalentemente soggettiva.

Impronta ecologica. William Rees, 1996. Area di un ecosistema necessaria per produrre le risorse necessarie e smaltire i rifiuti prodotti.

Incentivi ambientali. Mirati a promuovere, tramite risparmio economico per l'operatore, azioni virtuose per la sostenibilità. A volte, se individuati non correttamente, hanno effetti negativi sul libero mercato e sulla ricerca.

Indice di sostenibilità ambientale. Environmental Sustainability Index. Costituito per oltre 120 paesi, con 22 indicatori che combinati permettono 67 variabili. Un valore alto è positivo nel livello di sostenibilità.

Inquinamento. Modifica dei parametri propri di un ambiente, dal punto di vista fisico, chimico e biologico. Può essere di tipo organico, inorganico, elettromagnetico, luminoso, sonoro, radioattivo. Costituisce un potenziale rischio per l'uomo e l'ambiente.

Irreversibilità. Concetto che caratterizza una azione effettuata per la quale non sia possibile un ripristino dello stato di partenza. Può avere sviluppo lineare o traumatico. Difficilmente ha risvolti positivi.

ISO 14000, 14001, 14032. Norme che dal 1996 certificano il Sistema di Gestione Ambientale. Promulgate dall'Organismo Internazionale di Standardizzazione.

Lampada fluorescente. Lampada ad alta efficienza energetica. Dissipa meno calore.

Libro bianco. Documenti della Commissione Europea con proposte a livello comunitario su argomenti specifici.

Libro verde. Per promuovere consultazioni a livello europeo. Al libro verde che promuove il dibattito spesso segue il libro bianco che, raccogliendo le riflessioni, propone azioni concrete.

Limite alla crescita. Pensiero etico, filosofico, ma anche scientifico che pone interrogativi su un possibile limite alla crescita dei consumi, all'espansione dell'azione dell'uomo sulla terra.

Marchio ecologico. Accompagna il prodotto a basso impatto ambientale. Ecolabel in Europa, Blau Angel in Germania, Green Seal negli Stati Uniti, Nordic Swan in Scandinavia.

Mater-bi. Materiale biodegradabile attraverso compostaggio. Prodotto con materie di derivazione agricola, è un polimero ricavato da fonti rinnovabili.

Metabolismo urbano. Descrive le modalità di funzionamento degli organismi urbani, in relazione a vari indicatori quali, ad esempio, l'accessibilità, la mobilità, l'attrattività.

Microclima. Clima di un sito, all'aperto o al chiuso, specifico.

Mobility manager. Nell'ambito della mobilità sostenibile, organizza, predispone e coordina azioni per limitare l'inquinamento atmosferico dovuto ai mezzi di trasporto.

Monitoraggio ambientale. Controllo dei parametri ambientali attraverso misurazioni periodiche.

NAMEA. National Accounts Matrix including Environmental Accounts.

Natura 2000. Rete dell'Unione Europea delle aree destinate alla conservazione della diversità biologica e alla tutela di habitat naturali. Direttiva Habitat 92/43/CE. In Italia DPR n. 357/1997.

Networking. Reti relazionali aperte. Assieme al Partnership, collaborazione all'interno delle reti, è caratteristica degli ecosistemi.

NEWS. Network World's Shop. **Nox.** Ossidi di azoto. In particolare monossido di azoto NO e biossido di azoto

NO². Sono emessi, come pure gli ossidi di carbonio, in atmosfera dalla combustione dei motori per autoveicoli e impianti per il riscaldamento.

NZEB. Acronimo di Nearly (net) Zero Energy Building. Edifici progettati per consumare una quantità minima di energia per il riscaldamento, il raffrescamento, l'illuminazione e la manutenzione.

OGM. Organismo geneticamente modificato non secondo ricombinazione naturale, ma tramite geni modificati artificialmente.

Onde elettromagnetiche. Onde radio, onde luminose, microonde, raggi x. Si propagano alla velocità della luce. La loro emissione è regolamentata da normative specifiche tendenti ad applicare il principio della precauzione, in mancanza di dati certi sui loro effetti sull'ambiente.

Paesaggio. L'insieme di quanto l'uomo percepisce, in termini estetici, degli ecosistemi, naturali o antropici. Concetto ampiamente soggettivo.

Parco urbano. Zone verdi destinate al pubblico, con uso differenziato: orto botanico, parco sportivo, parco storico, parco giochi.

Partecipazione. Consente di condividere le decisioni e non di imporle. Promossa da Agenda 21. La partecipazione riguarda tutti gli attori interessati alle azioni da compiere e alla comunicazione delle stesse.

Piedibus. Nato in Danimarca, si sta diffondendo in molti altri paesi. Autobus scolastico "umano" formato da bambini, per l'andata ed il ritorno dalla scuola.

PIL verde. Bel concetto che definisce il prodotto

interno lordo in termini ambientali, conteggiando anche i danni ambientali.

Pioggia acida. Precipitazioni meteorologiche caratterizzate da acidità superiore alla norma. Causate da inquinamento

Politica ambientale. Dalla norma ISO 14001/96 e Regolamento CEE n. 1836/93 EMAS.

Principio delle 3R. Risparmio, Riutilizzazione, Riciclo. Quando un materiale si può riciclare diventa materia prima seconda; quando non si può riciclare il materiale, tramite termovalorizzatore, può trasformarsi in fonte di energia secondaria.

Principio di precauzione. Sperimentare con cautela quando non è possibile essere certi che una determinata azione non arrechi danni, anche in futuro, all'uomo o all'ambiente.

Prodotto naturale. Definizione generica, imprecisa che può generare equivoci e malintesi. In sostanza non significa nulla ed è assente a livello normativo.

Protocollo ambientale. Procedura volontaria basata su indicatori prescrittivi che consente di progettare edifici e trasformazioni territoriali in modo compatibile con lo sviluppo sostenibile.

Protocollo di Kyoto. Dicembre 1997, Convenzione Quadro delle Nazioni Unite. Impegno dei paesi industrializzati a ridurre del 5% le emissioni di gas serra nel periodo 2008-2012. Per i paesi dell'Unione Europea la percentuale è stabilita nella misura del 8%. I sei gas serra da ridurre sono: metano, anidride carbonica, perfluorocarburo, esafluoro di zolfo, protossido di azoto, idrofluorocarburo. Il protocollo è vigente dal settembre 2002.

PVS. Paesi in via di sviluppo

Qualità. Termine generico e soggettivo se utilizzato al di fuori dei riferimenti normativi relativi ai diversi campi di applicazione.

Recettore ambientale. Ogni ipotetica vittima di

possibile inquinamento o danneggiamento ambientale.

Regolamento CEE. Legislazione comunitaria che entra a fare parte di quella nazionale, creando diritti individuali. Nei regolamenti sono comprese tutte le modalità per l'applicazione delle norme.

Reporting ambientale. Report che contiene relazioni ambientali, bilanci ambientali e considerazioni conclusive sulle attività ambientali di una impresa.

Resilienza. In biologia è la capacità di un materiale di autoripararsi dopo un danno. In ambito urbano la resilienza della città consiste nella capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, economici e sociali attraverso nuovi modelli organizzativi e gestionali.

Rete ecologica. E' formata da core areas (aree centrali), buffer zones (zone cuscinetto), ecological corridors (corridoi ecologici), key areas (nodi). Infrastruttura naturale che consente il flusso dei patrimoni genetici.

Retrofit energetico. Riqualficazione energetica di un edificio.

Riciclo. Utilizzo di materie di scarto o rifiuti in un nuovo ciclo produttivo.

Rifiuti. Oggetto, sostanza, materiale di cui, presumendone l'inutilità, ci si voglia liberare. Materia temporaneamente priva di uso previsto.

Rifiuti speciali. D.Lgs. n. 22/97. In pratica quasi tutti i rifiuti che non siano di derivazione domestica.

Rigenerazione urbana. Processo di rivitalizzazione, ottenuta tramite demolizione e ricostruzione, di una parte di una città caratterizzata da bassa qualità urbana, derivante da problemi di natura edilizia e sociale.

Rinaturalizzazione. Ripristino paesaggistico laddove l'opera dell'uomo o di eventi naturali

hanno provocato modifiche all'ecosistema naturale.

Ripristino ambientale. Ripristino delle condizioni ambientali di un luogo, anche con opere, ad esempio, di miglioramento idrogeologico o di rimboschimento.

Rischio ambientale. Ipotetica condizione di pericolosità per l'uomo o l'ambiente, con danni importanti o addirittura irreversibili.

Risparmio energetico. Qualsiasi azione mirata a consumare meno energia migliorando l'efficienza energetica. E' tanto più importante quanto più l'energia utilizzata deriva da combustibili fossili non rinnovabili e quindi maggiormente inquinante. Produce sia benefici di tipo economico che di salubrità ambientale.

RI.U.SO. Acronimo di rigenerazione urbana sostenibile.

Riuso temporaneo. Attività per la rivitalizzazione di un'area dismessa, in attesa dell'individuazione di una nuova destinazione d'uso.

Rumore. Forma di inquinamento tipica dell'ambito urbano della città contemporanea.

SERIEE. Systeme Europeen de Rassemblament de l'Information Economique sur l'Environment.

Sesto combustibile. Con questo termine si indica l'energia non consumata grazie al risparmio ottenuto da un miglioramento della coibentazione dell'involucro o degli impianti termici.

SGR. Società di gestione del risparmio.

Sistema Informativo Territoriale. S.I.T. Sistema informatico che consente di gestire e rappresentare le informazioni di una data area territoriale.

Smog. Smoke e fog. Smog invernale: umidità alta, temperatura bassa, molte polveri. Smog estivo fotochimico: media alta temperatura, bassa

umidità, inversione termica, molto ozono e ossidanti fotochimici.

Sox. Ossidi di zolfo. Anidride solforosa e anidride solforica. Combinandosi con l'acqua meteorica si trasformano in acido solforoso e acido solforico, provocando il fenomeno delle piogge acide.

Spesa ambientale. Costi per prevenire, ridurre o riparare danni causati all'ambiente da parte di privati o enti pubblici.

SQM. Sustainable Quality Management.

Stakeholder. Portatore di interesse. Nell'Agenda 21 sono le persone o gli enti, pubblici o privati, che sono attivi nell'area territoriale interessata. Le comunità locali devono essere totalmente rappresentate, dalle fasce più rappresentative a quelle più deboli, comprese quelle che non si possono rappresentare da sole come gli animali, le piante, l'ambiente.

Standard ambientale. Parametri adottati dall'amministrazione per la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente.

Studio di impatto ambientale. Studio preliminare progettuale, grafico e compilativo che, raccogliendo tutti i dati e le informazioni necessarie, consente agli enti competenti l'approvazione del progetto.

Sussidiarietà. Uno dei principi guida dell'Unione Europea (1992 Maastricht), garantisce che le decisioni siano prese il più vicino possibile al cittadino. Lo stato non deve intervenire laddove i cittadini o le loro rappresentanze, possono far da soli. Vale anche per la gerarchia degli enti: ad esempio, la provincia deve intervenire solo se il comune non è in grado di risolvere il problema da solo.

Sviluppo sostenibile. Lo sviluppo che soddisfa i nostri bisogni senza ridurre alle generazioni future la possibilità di soddisfare i loro. World Commission on Environment and Development, 1987.

Teleriscaldamento. Riscaldamento a distanza, tramite calore prodotto da fonti quali impianto di cogenerazione, centrale termica o geotermia.

Tep. Tonnellata equivalente di petrolio.

TOD. Transit oriented development. Metodologia progettuale che pone i trasporti pubblici al centro dello sviluppo di un'area.

UNCED. United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, 1992. Forse la più importante conferenza delle Nazioni Unite, con 178 paesi partecipanti. Ha elaborato 27 principi e cinque documenti: Rio Declaration on Environment and Development, cambiamenti climatici, foreste, biodiversità, agenda 21.

UNEP. United Nations Environment Programme. Organismo nato nel 1984 dalle Nazioni Unite, ha lo scopo di progettare e promuovere il risanamento ambientale a livello mondiale.

Utility. Azienda pubblica che eroga energia elettrica, acqua, gas.

Valutazione Ambientale Strategica. VAS. Dal

Manuale per la Valutazione Ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale dell'Unione Europea. Processo che pone sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale quelle di ordine ambientale, sin dalle prime fasi decisionali.

Valutazione di Impatto Ambientale. VIA. Procedimento per l'approvazione di un progetto, una azione che può avere effetti ambientali sul territorio. Valuta lo studio di impatto ambientale redatto dal progettista dell'opera.

Zaino ecologico. Tutti gli oggetti, le attività, le azioni dell'uomo possiede un carico ambientale che lo accompagna. E' il peso dei materiali sottratti alla natura per costruirlo o realizzarla meno il peso proprio dell'oggetto. Può essere espresso in kg-natura/kg-prodotto oppure kg-natura/unità di prodotto. Più l'oggetto è prezioso più lo zaino è pesante. I componenti dello zaino sono: materiali abiotici, biotici, terreno, acqua, aria.

ZCS. Zona Speciale di Conservazione, Direttiva Habitat. Luogo che la comunità europea stabilisce essere importante e che quindi deve essere tutelato o ripristinato

Fonti bibliografiche e webgrafiche

- 5.7.2005 COM(2005) 299, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*;
- AA.VV., *Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese*, ERVET, 2012
- Bologna G., *Manuale della sostenibilità. Idee, concetti, nuove discipline capaci di futuro*, Milano 2005
- Comunicazione 605 del 28.10.1998, *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione Europea*
- de Ciutiis F., *Politiche europee di contenimento della dispersione urbana*, in «TeMA», *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol.5 n.1 Aprile 2012, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio Università degli Studi di Napoli Federico II
- Della Seta R., *Ambiente e qualità della vita nel territorio urbano*, 2007, http://www.treccani.it/enciclopedia/ambiente-e-qualita-della-vita-nel-territorio-urbano_%28XXI_Secolo%29/
- EEA, European Environment Agency, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA, Copenhagen, 2006
- Frisch, J. F., *30 ha al giorno. Le politiche di contenimento delle aree urbane in Germania*, 2005, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/2351/0/134/>
- ISTAT, Dipartimento Ambiente e territorio - Area casa e insediamenti urbani, *Urbanizzazione e consumo di suolo agricolo*, da *Le interrelazioni del settore agricolo con l'ambiente* - Istat, aprile 2011, http://www.cgil.it/Archivio/Ambiente-Territorio/Casa/Istat-Urbanizzazione_consumo_di_suolo_agricolo.pdf
- http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/pianificazione_territoriale/pubblicazioni/Quaderno_28_x4-4x.pdf
- Marchigiani E., *Guide e manuali di 'better practice' come ausilio alla pianificazione in Inghilterra*, in «Planum, The Journal of Urbanism», no. 8, vol. 1/2004
- Mazzeo G., *Città a meno del Piano. L'indifferenza delle strutture urbane alla pianificazione*, Franco Angeli ed., Marzo 2011
- Mazzeo G., Pinto V., *Norme per il contenimento della dispersione urbana nel contesto europeo*, in «TeMA, Journal of Land Use», , *Mobility and Environment*, Vol.5 n.1 Aprile 2012, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio Università degli Studi di Napoli Federico II
- McNeill J. R., *Qualcosa di nuovo sotto il sole*, Einaudi 2002
- Novembre C., *Trasformazioni urbane e sviluppo locale. Elementi di competitività tra città*, tesi di dottorato di ricerca in Organizzazione del Territorio e sviluppo sostenibile in Europa, XXIV ciclo, 2008-2011
- «TeMA», *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, Vol.5 n.1 Aprile 2012, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio Università degli Studi di Napoli Federico II

- Urban Task Force, *Towards a Strong Urban Renaissance*, Novembre 2005

Brownfields

- A.A.V.V., *La gestione delle bonifiche in Italia: analisi, criticità, proposte*, studio realizzato da Confindustria, Commissione Sviluppo Sostenibile, Editore SIPI S.p.A., Roma 2009
- Gibin R., Turvani M., Di Marco G., *Proposta di linee guida per il recupero ambientale e la valorizzazione economica dei brownfields*, APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, Roma 2006

Fonti su Lyon

- Cioce S., *Comunità periferiche: il caso Lione*, in «Planum» (www.planum.net) articolo presentato in occasione della *National Conference: Territorial areas and cities in Southern Italy. How many suburbs? What policies for territorial government*, Napoli 2007
- Grand Lyon/Direction de la Prospective et du Dialogue Public, *Rapport Synthétique D'activité 2012*
- Dragotto S., *Lyon - Una città metropolitana a suon di partecipazione, Viaggio di studio Audis 16-20 marzo 2005*, COSES - Consorzio per la Ricerca e la Formazione, Venezia 2005
- Scaramuzzi I., *La metropole a la lyonnaise - Resoconto del viaggio studio Audis a Lione*, COSES - Consorzio per la Ricerca e la Formazione, Venezia 2005.

Fonti web

- <http://www.corio-eu.com>
- <http://www.coses.it>
- <http://www.grandlyon.com>
- <http://www.mab.com>
- <http://www.millenaire3.com>
- <http://www.planum.net>
- <https://www.rabobank.com>

Fonti su Goteborg

- Falk N., Cadell C., Kravva V., King F., Wyatt A., *Regeneration in European Cities: Making connections. Case Study of Norra Älvstranden, Gothenburg (Sweden)*, URBED (Urban & Economic Development), studio commissionato dalla *Joseph Rowntree Foundation*, Ltd September 2006 (edited July 2008)

Fonti web

- <http://www.alvstranden.com>
- <http://www.castellum.se>
- <http://www.drottbau.com>
- http://ec.europa.eu/regional_policy
- http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy

- <http://foresight.ait.ac.at/SE/projects>
- <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Sweden>
- <http://www.goteborgshamn.se/Om-hamnen/Om-Goteborgs-Hamn-AB1>
- <http://www.greengothenburg.se>
- <http://www.hallbarastader.gov.se>
- <http://www.skandia.se>
- <http://vasakronan.se>
- <http://www.wallenstam.se>

Fonti su Nantes

- Chemetoff A., Berthomieu J.L., *l'Île de Nantes, Le Plan guide en projet*, 1999, ed. Memo
- Direction générale finances et gestion, *Transformation de Nantes Aménagement et de la SAMOA en sociétés publiques locales d'aménagement (S.P.L.A.) - Modification de l'actionariat et des statuts - Souscription d'actions - Approbation, Délibération n° 28 Conseil municipal du 5 décembre 2008*
- Farinella R., *Nantes: l'isola, il fiume e la metropoli*, in «URBANISTICA informazioni» n. 217, 2008

Fonti web

- <http://creationduquartier.com/>
- <http://infos.trouver-un-logement-neuf.com>
- <http://www.iledenantes.com/>
- <http://www.lospaziodellapolitica.com/>
- <http://www.nantesmetropole.fr/>
- <http://www.samoa-nantes.fr/>

Fonti su Amburgo

- Kreutz S., *Case study report: Hafencity, Hamburg in MP4 Making Place Profitable - Public and Private Open Spaces*, a project funded by the EU through its Interreg IVB North Sea Region programme 2007-2013.
- Schneider H., *Hafencity Hamburg Sustainable Development for a New Downtown*, University of Lissabon Urban Planning, 5 May 2010.

Fonti web

- <http://www.hafencity.com>

Fonti su Anversa

- <http://www.antwerpen.be>
- <http://www.agstadsplanning.be>
- <http://www.agvespa.be/>

Elenco immagini

- Pag.56, *Berge du Rhône au niveau du pont de la Guillotière, en regardant le nord et la Croix-Rousse*, foto di Jean-Marc Brivet, immagine presa da: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/55/Ber- ges_du_Rh%C3%B4ne.JPG
- pag. 66, *Frihamnen, Göteborg*, foto di Amir Besirevic, ©amirosphere
immagine presa da: https://www.flickr.com/photos/amirosphere/7024579009/in/faves-kaj_lindgren/
- pag. 69, *Les machines de l'île de Nantes*,
immagine presa da: <http://ekladata.com/h8INSIPn7mXeAobjWdpfMTIDHY.jpg>
- pag. 74, *HafenCity Hamburg, Redevelopment of former port area for new city district*, KCAP/ASTOC, imma-
gine presa da: <http://www.kcap.eu/en/projects/v/hafencity/>
- pag.80, immagine presa da: <http://www.fashionfortravel.com/wp-content/uploads/2014/07/anver- sa-4.jpg>
- pag. 93, *Localizzazione dei SIN*, immagine presa da: <https://figliodellafantasia.wordpress.com/2013/03/17/colpo-di-coda-del-governo-monti-i-siti-di-interesse-nazionale-da-bonificare-si- riducono-di-18/>
- pag. 94, *SIN declassati a SIR*, immagine presa da: <https://figliodellafantasia.wordpress.com/2013/03/17/colpo-di-coda-del-governo-monti-i-siti-di-interesse-nazionale-da-bonificare-si- riducono-di-18/>