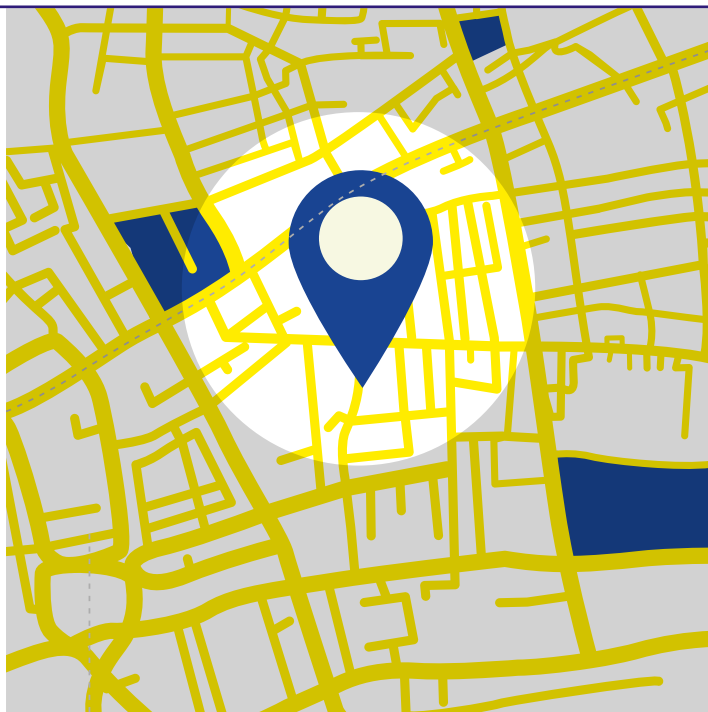


Appunti di pianificazione territoriale

elementi di base

di Carmen Cioffi



COLLANA EUROPAROLE





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II

ISBN 9788897591986

© Copyright ottobre 2017 Edicampus edizioni – Roma – www.edicampus-edizioni.it
Edicampus è un marchio Pioda Imaging s.r.l. – www.pioda.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservate per tutti i Paesi.

Progetto grafico e impaginazione:
Pioda Imaging s.r.l.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono esclusivamente quelle degli autori.

La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale pubblicazione.

Questa pubblicazione è realizzata con il contributo dell'Unione europea.

Indice

CAPITOLO PRIMO

Il territorio e le sue trasformazioni

1. Dall'Urbanistica al Governo del territorio	5
2. Finalità ed oggetto della pianificazione territoriale	11
3. Gli elementi quantitativi e qualitativi della città	14
4. Standard urbanistici	18
5. Significati, valori e risorse del territorio urbanistico.	20
6. La "politica di piano".	22
7. La metodologia di conoscenza del territorio da urbanizzare	24
8. Le analisi interessanti il territorio fisico, ambientale, culturale, istituzionale, socio-economico e politico-amministrativo	28
9. Risorse, vincoli e vocazioni	30
10. I nuovi indirizzi della pianificazione	35
11. La pianificazione urbanistica nella sua evoluzione	37
12. Concetto di urbanizzazione	46

CAPITOLO SECONDO

La disciplina dell'attività edilizia

1. Tipologia di attività edilizia	54
2. Caratteristiche del permesso di costruire	58
3. Onerosità del permesso di costruire	58
4. L'attività edilizia soggetta a S.C.I.A. o a SUPER-D.I.A.	59
5. L'ambito applicativo della Super-D.I.A.	61
6. Il Decreto sblocca Italia - nuove misure in materia di edilizia ed urbanistica	62

CAPITOLO TERZO

Un'idea di Smart City

1. Concetto di Sviluppo Sostenibile	65
2. I principi dello sviluppo urbano sostenibile	67
3. Gli indicatori di una città intelligente	69

Bibliografia	76
---------------------	----

Appendice	78
------------------	----

Glossario	78
------------------	----

CAPITOLO PRIMO

Il territorio e le sue trasformazioni

1. Dall'Urbanistica al Governo del territorio

L'Urbanistica è scienza recente emersa principalmente nel primo dopoguerra; è scienza nella misura in cui si interessa dei fenomeni umani, delle leggi e dei principi che li regolano, utilizzando il metodo dell'analisi scientifica e le sue applicazioni.

Nel 700 nacque come scienza sostanzialmente architettonica, nell'800 si sviluppò come scienza dell'igiene degli abitati e della razionalizzazione della viabilità, oggi affronta tutti i problemi della vita umana.

Nell'800 si ha la formulazione di città ideali secondo modelli comunisti (Fouriez, Cabet) o vagamente socialisti (Owens) o di città su progetti tecnici di insediamenti residenziali ideali quali le città giardino di Howard, seguito da Grofin e da Wright. In tutte queste utopie-progetti è presente il violento impatto dell'ambiente della città industriale, la nostalgia della vita semplice e sana del villaggio.

Nel 900 abbiamo la teorizzazione dell'unità del vicinato, cioè una sorta di villaggio urbano di dimensioni limitate simile agli odierni quartieri per l'edilizia economica e popolare. Con Le Corbusier si ha una svolta dell'architettura urbana la città si tende ad impennare sul traffico automobilistico con l'accorpamento delle abitazioni in grandi blocchi ad andamento più o meno verticale ed il recupero di spazi a livello della strada per il traffico, il verde e le altre esigenze collettive.

L'urbanistica moderna quindi viene ad essere un insieme di tutte queste ideologie e teorizzazioni, potremmo definirla come una scienza globale di governo dell'uomo in ogni sua attività, nei suoi più vari aspetti per ogni parte del territorio visto che non è più giustificabile la divisione tra città e campagna.

Nell'urbanistica contemporanea distinguiamo vari aspetti o indirizzi:

1. Urbanistica architettonica con il gusto per l'ornamento.

2. Urbanistica tecnica centrata sulla viabilità automobilistica che intende la città come “macchine per abitare”.
3. Urbanistica sociologica come scienza di osservazione dei fenomeni tipicamente urbani, permeata dal senso del valore ideologico della comunità e dalla ricerca di modelli e tecniche per i rapporti umani.
4. Urbanistica economica che vede il territorio come una struttura produttiva, talora come una grande area da pianificare con modelli economici matematici.
5. Urbanistica politica che tende a riassumere nella scienza di governo globale ogni aspetto della vita umana e della gestione delle istituzioni urbanistiche come istituzioni politiche.
6. Urbanistica giuridica o meglio il diritto urbanistico, come scienza riassuntiva e sopraordinata alle precedenti, si pone come tutela della individualità del cittadino e della sua libertà. Come tale il diritto urbanistico è in sostanza un sistema di legittimazione ma anche di limitazione del potere dei pianificatori.
7. Urbanistica contrattata mediante la quale il privato propone iniziative urbanistiche di varie dimensioni in base alla richiesta di mercato bisogni e soluzioni.

Nella seconda metà dell'800 sotto la pressione politica di chi vuole lottare contro la miseria, le malattie, nasce il diritto urbanistico moderno le cui soluzioni legislative regolamentari sono in gran parte valide ancora oggi.

Per effetto di regolamenti di carattere sanitario che tendevano a tutelare l'igiene a ridurre l'affollamento, la mancanza di luce ed aria negli edifici accatastati, vengono ovunque stabilite le prime norme aventi carattere generale ed estese a tutte l'area abitata nella città.

Per effetto di tali regolamenti edilizi si ebbe la nascita di grandi quartieri riproducenti modelli di abitazione corrispondente allo standard minimo di abitabilità e quindi di abitazioni identiche messe in fila senza alcun proprio organico al fine anche del massimo sfruttamento del terreno sempre più costoso. L'esigenza sanitaria al finire dell'800 portò alla separazione delle abitazioni dalle industrie che emettevano fumi gravemente inquinanti. Da ciò anche la nascita della cosiddetta “zonizzazione” che si è poi sviluppata in ulteriori suddivisioni per venire incontro all'esigenza del traffico e della conservazione di valori architettonici e patrimoniali delle varie zone. Il fenomeno della zonizzazione costituisce il passaggio tra la fase mecca-

nico-regolamentare e quella organico-pianificata, in sostanza la zonizzazione nasce dall' esigenza di separare le zone industriali, che con le loro esalazioni inquinano l'atmosfera, dalle zone residenziali.

Accanto a queste prime esigenze di pubblico interesse si presenta alla ribalta il problema del traffico e quello delle infrastrutture urbane, ponendo su basi nuove la visione della città sovvertendo il principio di uguaglianza e di indifferenza rispetto alla densità di abitazione agli allineamenti e all'ampiezza degli spazi da destinare alle sedi del traffico. Contemporaneamente si affaccia l'esigenza di una visione organica e gerarchica della città, accanto perciò alla nascita del regolamento edilizio avente per oggetto tutta la città, compare l'esigenza di tutelare la circolazione, quindi di costruire, anche mediante sventramenti, nuove ed ampie strade.

Con il conseguente urbanesimo sorge, poi, il problema della pianificazione dell'espansione, con l'ampliamento delle città con aree destinate ad opere e servizi di attività pubbliche in generale dalle scuole ai parchi, agli impianti sportivi e militari.

Tutte queste esigenze e metodi di intervento e controllo trovano nel piano regolatore lo strumento che coordina le varie istanze in modo organico, dando luogo non più a una urbanistica meccanica ma ad un organismo in cui tutte le parti sono diversificate e tutte concorrono, nella loro diversa caratteristica e funzione, al funzionamento dell'insediamento.

La legge 17 agosto 1942, n. 1150, rappresenta la disciplina fondamentale dell'assetto urbanistico.

Al di là dell'ambito di intervento, circoscritto al centro abitato, la legge urbanistica definisce il concetto di urbanistica e fornisce una disciplina organica della pianificazione territoriale, generale e particolareggiata.

Il concetto di Urbanistica ha subito notevoli trasformazioni nel tempo.

Dalla preistoria ad oggi l'urbanistica tuttavia si è evoluta profondamente e lo stesso termine si rivela oggi insufficiente per descrivere e comprendere i diversi aspetti, metodi e settori della disciplina.

Il termine urbanistica è divenuto un aggettivo all'interno di parole composte come pianificazione urbanistica o progettazione urbanistica mentre sempre più frequentemente si parla di pianificazione territoriale e di pianificazione ambientale.¹ Nel suo significato originario, l'urbanistica (da "urbs", città) è la disciplina che, studia la città per operarvi le trasformazioni necessarie a

¹ Fera G., 2002, "Urbanistica. Teorie e storia", Gangemi editore.

soddisfare i bisogni collettivi e individuali della società che ci vive attraverso azioni sul contesto fisico e sull'assetto funzionale. In senso lato ha assunto nel tempo un significato più ampio fino ad estendere il suo campo di azione al territorio. Essa opera attraverso un insieme di procedimenti e di tecniche finalizzate a studiare, progettare, regolare e controllare le azioni di trasformazione negli insediamenti e nel territorio e gli effetti da esse indotti.

L'ampliamento dell'oggetto della disciplina (dalla città al territorio naturale e civilizzato) ha prefigurato diverse scale di riferimento che in prima approssimazione possiamo riportare alle due categorie dell'urbanistica e della pianificazione territoriale.

In letteratura si fa riferimento principalmente a tre teorie che mettono in relazione il concetto di governo del territorio con quello di urbanistica.

- Una teoria "evoluzionistica"
- Una teoria "separazionista"
- Una teoria "incorporazionista"
- Urbanistica = Governo del territorio

Tra i vari temi, degni di interesse sul piano culturale e dell'innovazione normativa, sul governo del territorio, che hanno caratterizzato gli ultimi anni, vanno sottolineati:

1. il processo di riforma relativo alla strumentazione urbanistica e territoriale che è andato di pari passo con l'attenzione per i temi ambientali all'interno della pianificazione degli usi del suolo;
2. il progressivo spostamento di interesse dall'espansione edilizia ai temi del recupero e della riqualificazione urbana.

L'urbanistica è una disciplina che studia il territorio antropizzato (la città o più in generale l'insediamento umano) ed il suo sviluppo.

Essa ha come scopo la progettazione dello spazio urbanizzato e la pianificazione organica delle sue modificazioni su tutto il territorio, compreso quello scarsamente urbanizzato.

Estensivamente l'urbanistica comprende anche tutti gli aspetti gestionali, di tutela, programmatici e normativi dell'assetto territoriale ed in particolare delle infrastrutture e dell'attività edificatoria.

Ci sono voluti oltre cento anni per liberare l'urbanistica dalla identificazione dapprima come l'arte urbana e quindi con la normativa edilizia, fino a configurarla come disciplina autonoma, con proprio irriducibile oggetto e specifica metodologia conoscitiva e operativa.

«L'urbanistica è la scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico, sia attraverso l'interpretazione, il riordinamento, il risanamento, l'adattamento di aggregati urbani già esistenti e la disciplina della loro crescita, sia attraverso l'eventuale progettazione di nuovi aggregati, sia, infine, attraverso la riforma e l'organizzazione ex novo dei sistemi di raccordo degli aggregati con l'ambiente naturale.»²

«L'urbanistica può essere definita come l'arte di pianificare lo sviluppo fisico delle comunità urbane, con l'obiettivo generale di assicurare condizioni di vita e di lavoro salubri e sicure, fornendo adeguate ed efficienti forme di trasporto e promuovendo il benessere pubblico.

Come scienza l'urbanistica pretende di scoprire la verità nella città sulle condizioni economiche, sociali e fisiche.

Come arte cerca di ottenere un compromesso, sia economico sia sociale, nelle vie di comunicazione, nell'uso del suolo, nelle costruzioni e nelle altre strutture»³ «Rappresentata come ciò che pone fine a un inesorabile processo di peggioramento delle condizioni della città e del territorio presi in esame e come inizio di un virtuoso processo del loro miglioramento»⁴

«La disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»⁵

«Disciplina che studia, nelle loro interrelazioni dinamiche e nei loro processi di evoluzione, i complessi insediativi, ai fini della messa a punto e applicazione di tecniche, norme e progetti, per modificare e indirizzare, orientando l'azione politico-amministrativa, le trasformazioni delle città e del territorio, e in ultima analisi per dare corpo, forma e struttura allo spazio delle attività umane.»⁶

² Giovanni Astengo, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Venezia, Sansoni, 1966.

³ Adams, *Encyclopedia of Social Science*.

⁴ Bernardo Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, 2007.

⁵ DPR 616/77.

⁶ *Enciclopedia del Novecento*, 1984.

La Corte Costituzionale nella sentenza n° 141/1972 affermava che *“l'urbanistica come materia è attività che concerne l'assetto edilizio e l'incremento dei centri abitati, non potendosi far rientrare nel concetto di urbanistica la disciplina globale del territorio sussistendo distinte materie che pure hanno per oggetto la tutela del territorio come la tutela del paesaggio”*.

Successivamente l'art. 80 del DPR n° 616/1977 attuando un vasto trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ha stabilito testualmente che *“le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”*.

Stesso discorso va fatto con riguardo alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 che, nel delineare il nuovo assetto dei poteri tra Stato e Regioni, include l'edilizia nell'urbanistica.

Successivamente ancora la Corte Costituzionale con sentenza 20 - 29 dicembre 1987 n° 239 affermava, anche in considerazione dei mutamenti legislativi, che *“l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere e le relative infrastrutture”*.

L'articolo 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, definisce l'urbanistica come materia che *“concerne tutti gli usi del territorio”*, rientrando nella **“nozione di urbanistica”** tutto ciò che concerne l'uso del territorio (non solo gli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere, con le relative infrastrutture. In tale ottica, in alternativa all'urbanistica, si è fatta strada la locuzione governo del territorio.

Infine il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (come introdotto dalla legge Costituzionale n° 3/2001) abolendo la competenza esclusiva per materia delle Regioni di cui al precedente testo, ha attribuito alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni il **“governo del territorio”** nel cui ambito può ricondursi non solo la legislazione urbanistica in senso stretto ma anche quella ambientale in senso lato.

La riforma del titolo V della Costituzione, infatti, inserisce fra le materie di legislazione concorrente, il **“governo del territorio”**, eliminando la voce “urbanistica”, di cui al precedente testo dell'articolo 117.

A tale proposito la dottrina ha osservato che “con la nuova denominazione della materia si è voluto solo chiarire che la stessa investe l'intero territo-

rio e non solo la parte occupata da costruzioni, Dovrebbe, quindi, rilevarsi la piena coincidenza tra **“urbanistica”** e **“governo del territorio”**.

Altra dottrina, invece, sostiene che il legislatore costituzionale, con l'espressione **“governo del territorio”**, abbia inserito una materia distinta dall'**urbanistica** ed **edilizia**, trasferendo quest'ultima alla competenza esclusiva delle regioni.

Detta tesi troverebbe appiglio sul dato letterale, dato che l'**urbanistica** non è più nominata nel nuovo articolo 117; conseguentemente, la stessa, non potendo rientrare in altre materie, quali, ad esempio, la **“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”**, dovrebbe ricondursi al **governo del territorio**.

A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il **“governo del territorio”** comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Secondo la Corte costituzionale dalla modifica del Titolo V della Costituzione, con conseguente attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di **“tutela ambientale”**, non discende il divieto per le Regioni di intervenire, con proprie norme, nella disciplina della materia. Una successiva pronuncia del giudice delle leggi ha ritenuto che **l'urbanistica e l'edilizia** rientrino nell'ambito più ampio del **governo del territorio** e, perciò, nella competenza concorrente di Stato e Regioni, se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente - quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - sono specificamente individuate.

2. Finalità ed oggetto della pianificazione territoriale

L'urbanistica è la disciplina che si occupa della lettura del territorio e del conseguente progetto del territorio, studia e determina i modi attraverso cui prende forma e si costruisce la città; lo strumento attraverso cui essa intende controllare la città è il piano.⁷

Per affrontare il complesso tema della pianificazione territoriale è importante darne una definizione comprensiva degli aspetti spaziali ed economici che la caratterizzano.

Diverse sono le teorie per la definizione di un piano.

⁷ Nicola Giuliano Leone *Elementi della città e dell'Urbanistica* - Palumbo Editore.

Un piano potrebbe essere definito come un modello o uno schema di riferimento e di guida per orientare un'azione di governo del territorio: la pianificazione territoriale esplica quindi la sua funzione di riferimento (sociale, istituzionale, economico) per orientare le decisioni dei soggetti istituzionali, ma anche di quelli sociali.⁸

La pianificazione è “un processo per determinare una azione appropriata futura attraverso una sequenza di scelte”.⁹ Una delle definizioni più note è quella¹⁰ secondo cui la pianificazione è “il processo attraverso cui preparare un insieme di decisioni per l'azione nel futuro, dirette al conseguimento di obiettivi mediante mezzi preferibili”.

Tutti i più recenti documenti europei in materia di pianificazione territoriale, di politiche urbane e di sostenibilità locale indicano una esigenza crescente di innovare la tradizionale pratica urbanistica, integrando la valutazione ambientale nella pianificazione territoriale e nella progettazione edilizia. La pianificazione territoriale ha per fine il controllo e l'indirizzo delle trasformazioni del territorio; di conseguenza si rivolge dopo averne esaminati e valutati i complessi rapporti e la rete di interdipendenze, a tutte le attività suscettibili di arrecare in via diretta o indiretta modificazioni fisiche del territorio, onde guidarne l'evoluzione verso gli obiettivi e gli equilibri voluti.¹¹

La caratteristica peculiare della pianificazione territoriale è quella di avere una visione totale, in modo che le soluzioni ai problemi sorti siano attuate con interventi distribuiti sul territorio che non solo rispondano e soddisfino ai bisogni degli utenti per i quali il piano è predisposto, ma che si dimostri compatibile con lo sviluppo economico, tanto esistente che potenziale.

Lo sviluppo della città ha occupato, nei secoli scorsi, suoli delle grandi periferie generando attenzioni sui temi del rapporto tra città e territorio, tra città e città.

La questione ambientale viene posta al primo piano, le trasformazioni fisiche che l'uomo imprime alla natura le imprime al territorio condizionandone le mutazioni future dell'insediamento e con esse l'evolversi delle ragioni che permettono la vita sul territorio.

In dipendenza di ciò alla tradizione urbanistica, che studiava la città, si è aggiunta la dimensione della pianificazione territoriale e quindi ambientale che ha come oggetto “l'area vasta”.

⁸ Archibugi (1987).

⁹ Davidoff e Reiner (1962).

¹⁰ Droor (1963).

¹¹ Nicola Giuliano Leone *Elementi della città e dell'Urbanistica* - Palumbo Editore.

L'Area Vasta è un'area caratterizzata da un'interdipendenza economica, sociale e territoriale che non coincide necessariamente con un confine amministrativo. La sua peculiarità è quella di essere incentrata sull'aggregazione e sul ruolo attivo dei soggetti istituzionali locali, che sono chiamati ad un protagonismo progettuale e a una prassi di governo radicalmente innovativa. L'innovazione consiste nel far partire le scelte che riguardano lo sviluppo del territorio dai Comuni che, insieme alle parti sociali, alle associazioni di categoria, a quelle culturali, alle cooperative e ai singoli cittadini pensano al proprio futuro attraverso una visione comune (**Vision**).¹²

Il piano diviene sempre di più un prodotto complesso, costruito con un approccio multi-disciplinare. Proprio perché l'urbanistica evolve i suoi contenuti con il mutare delle principali tematiche della vita comunitaria le questioni sociali (rapporti tra gruppi sociali) e ambientali (rapporti tra attività umane e natura) costituiscono i motivi dominanti dei suoi avanzamenti.

La moderna urbanistica ha origini agli inizi del secolo XIX, la città ha "storia" più antica; per questa ragione il corredo della disciplina è ricco ed articolato. L'urbanistica analizza il costruito nelle sue varie espressioni e dimensioni e il sociale nelle sue varie forme di aggregazione, in dipendenza di ciò il piano deve mettere in relazione i soggetti sociali con le possibili azioni di trasformazione.

Ogni unità abitativa (edifici, complessi, ambiti di intervento, aree soggette a regolamenti e ad azioni attuative) subisce trasformazione in relazione ai soggetti sociali singoli o associati, privati o pubblici che ne usufruiscono.

Il compito prioritario dell'azione del pianificare è individuare le unità abitative con la specifica qualità storica e naturale dei territori proponendo soluzioni progettuali compatibili con la loro dimensione sociale ed economica.

Il fenomeno urbano può essere misurato attraverso l'individuazione di elementi che compongono la città.

La struttura dei fatti urbani, la loro storia e le problematiche ad essi connessi, costruiscono un sistema di riferimento utile a studiare il rapporto tra forma e ragioni economiche e sociali della città, dato che l'abitare è fatto di oggetti fisici costruiti e soggetti attori che manifestano bisogni e quindi chiedono spazi entro cui soddisfare tali bisogni.¹³

¹² Oggi Il concetto di area vasta è stato introdotto con la Legge 7 aprile 2014 n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

¹³ Leoni, opera citata.

3. Gli elementi quantitativi e qualitativi della città

Lo studio della città inizia dall'analisi di quegli elementi che la costituiscono: **vano/abitante; cellula/famiglia; quartiere/servizi**, ovvero di tutti quegli elementi che possono essere ricondotti a dimensioni urbanistiche.

Ad ogni abitante bisogna destinare un vano abitabile, cioè *"lo spazio coperto circoscritto da ogni lato da pareti"*. Un vano è abitabile quando ha dimensioni di circa $5 \times 5 = m^2 25$, e sia alto circa 3,20 m, ($m^2 25 \times 3,20 = 80 mc$). Ai fini urbanistici a tale dimensione bisogna aggiungere i servizi elementari connessi alla residenza, cioè mc 20, pertanto la misura del vano abitabile più servizi, è definita in mc 100.

Il vano quindi costituisce l'elemento di misurazione di base perché direttamente rapportabile alla dimensione urbana espressa in termini di quantità di costruito.

La casa, la residenza, rappresenta la **cellula abitativa** della famiglia e in architettura può essere considerata una unità inserita in un contesto omogeneo.

La parte della città che costituisce un organismo urbano definito, omogeneamente strutturato e dotato dei servizi e delle attrezzature necessarie a garantire l'autonomia, è il **quartiere**.

A queste tre unità di misura si lega un insieme di tecniche della misurazione del fenomeno urbano in base agli standard urbanistici si rileva che il rapporto tra abitante e servizi è di mc 100 di costruito e 18 m² di aree per servizi e attrezzature.

Il rapporto tra oggetto e soggetto può essere sintetizzato in altri tre concetti: **unità edilizia, l'isolato e la parte urbana**.

Si intende per **unità edilizia** l'immobile realizzato secondo un unico atto costitutivo anche se si presenta con modifiche o superfetazioni che ha caratteri strutturali, morfologici, stilistici, tipologici unitari e che può contenere o non più unità immobiliari; cioè individua e misura le singole azioni di costruzione della città.

L'**isolato** è quella parte della città comprendente fabbricati e loro aree di pertinenza, delimitata da spazi pubblici, strade e/o piazze; cioè regola il rapporto tra soggetti privati e pubblici.

La **parte urbana** è segnata da una certa omogeneità di unità edilizia e di isolati, aggregati secondo un tessuto viario riconoscibile; essa definisce la

dimensione di un intervento ovvero di quell'azione del pianificare che consente attraverso un sistema di bisogni e regole, di arrivare ad un intervento diretto cioè le singole concessioni edilizie.

In sintesi unità edilizia, isolato, parte urbana definiscono azioni costruttive della città che permettono di risalire a soggetti sociali pubblici o privati che agiscono nelle trasformazioni e addizioni urbane.

La natura specifica dell'insediamento, quantità e costruzione, portano implicito il concetto di qualità.

La dimensione fisica della città acquista la sua forma che rappresenta un valore determinante per individuare le specifiche qualità del costruito.

I disegni e le regole della città definiscono un sistema di qualità e trascrivono le forme espressive delle case, monumenti, edifici, piazze.

La composizione degli edifici si analizza attraverso:

- **gli elementi, le parti e il sistema architettonico,**
- **il contesto urbano** che unisce sistemi unitari per relazioni spazio temporali su unici luoghi di carattere pubblico,
- **il tessuto urbano** che individua parti urbane omogenee per impianto e natura degli edifici.

Nella forma della città si distinguono: **elementi architettonici, parti degli edifici, sistema architettonico, contesto urbano e tessuto urbano.**

Ogni corpo decorativo o strutturale atto a definire le qualità architettoniche statiche ed abitative di un edificio costituisce un **elemento**.

La **parte** è ogni porzione di un edificio che presenta ragioni funzionali unitarie (ingressi, vani scala, le cellule abitative).

Il **sistema architettonico** è un organismo complesso che risulta avere caratteri stilistici, morfologici e tipologici omogenei e che può essere suddiviso in parti ed elementi.

Sono individuabili quattro generi di sistemi architettonici:

- a) **edificio a carattere monumentale** (quegli edifici sottoposti a vincolo monumentale con decreto del Ministro dei beni culturali ed ambientali, in conformità alle prescrizioni procedurali del D.Lgs. 490/1999, generalmente su indicazione delle competenti Soprintendenze).

- b) **edilizia residenziale e/o di servizi complementari all'abitazione** aggregata in modo omogeneo e con caratteri ripetitivi ed elencabili. L'edilizia residenziale pubblica (o edilizia sociale, dall'inglese social housing) è un'espressione con la quale ci si riferisce comunemente a tre tipologie di operazioni edilizie che vedono l'attivazione della pubblica amministrazione statale, a livello nazionale e/o locale, per offrire ai consociati degli immobili abitativi in proprietà, in locazione o in superficie; è chiamata anche edilizia popolare e gli alloggi relativi sono anche detti case popolari.
- c) **edificio singolo residenziale.**
- d) **edificio singolo destinato a servizi a carattere territoriale.**¹⁴

Il tessuto urbano tende a designare l'insieme delle trame o delle tessiture formate dalle vie e dagli edifici della città.

Una definizione scientifica, largamente condivisa, individua l'agglomerazione quale tessuto urbano che presenti distanze fra il costruito inferiori ai duecento metri, esclusi parchi ed aree protette. Un'altra definizione di agglomerato urbano è basata sul numero di abitanti. La popolazione minima richiesta è di oltre 250.000 abitanti, soglia che può essere raggiunta o da un singolo comune, o da più comuni contermini. In alternativa, nel caso di non raggiungimento di tali unità, si può definire l'agglomerato urbano con la densità della popolazione corrispondente ad un numero di abitanti per km² che può essere di 1000, 750 oppure 500. Una definizione precisa, tuttavia, non è facilmente ottenibile e può essere problematico applicare la definizione in tutte le situazioni a livello mondiale. In alcuni casi diventa, quindi, complesso definire un nucleo urbano come città satellite o centro a sé stante.

Il contesto urbano ossia il contorno, per lo più in senso ottico-tattile, di un particolare edificio o di un lotto oggetto di attenzione analitica e/o progettuale.

I primi tre termini, elemento, parte e sistema sono fortemente concatenati e derivano da una cultura della composizione degli edifici che ha origine

¹⁴ Essi possono essere classificati a seconda dell'uso in:

- edifici residenziali, nel caso siano usati come abitazione;
- edifici industriali, nel caso siano destinati ad ospitare attività produttive su larga scala;
- edifici agricoli, quando sono destinati ad ospitare attività inerenti all'agricoltura;
- edifici religiosi, nel caso siano adibiti a luoghi di culto;
- ecc.

Un'ulteriore classificazione può essere fatta in base alla proprietà, in tal caso si parla di:

- edifici pubblici, nel caso siano di proprietà dello Stato (es. edilizia scolastica);
- edifici privati, nel caso i proprietari siano una o più persone fisiche/o giuridiche.

nel pensiero illuminista e si evolve nella cultura positiva dell'ottocento.

Gli altri due elementi della qualità, contesto e tessuto urbano, riportano i concetti di qualità alla complessità delle relazioni tra edifici. Il primo come sistema di allineamento di edilizia lungo assi viari significativi che ne regolamentano e condizionano la natura, determinando di fatto il modo di esprimersi degli stessi singoli edifici. Il secondo come aggregazione di più isolati in una parte urbana che compone corpi di fabbrica omogeneamente costruiti e regolamentati.

Gli elementi sopra menzionati costituiscono modalità metodologica per dare ordine alla materia di cui si compone la città e per permettere la costruzione di alcuni principi e di regole utili e di guida all'intervento per la redazione del piano.

L'esistente, la storia della città e del territorio, costituiscono il punto centrale per ogni operazione di progetto e trasformazione futura, dentro la storia costruita si possono ritrovare criteri per un disegno di piano e regole di intervento per le nuove aree della città, sapendo astrarre da essa per poter condurre un discorso adatto alle esigenze di oggi.

La città come sistema interrelato di manufatti si esprime necessariamente in forme fisiche. Tali forme interessano tre livelli di comunicazione. Un primo livello è definito dell'edificio ovvero da ogni singolo edificio e dalle sue forme espressive. Un secondo livello è definito dal relazionarsi di un insieme di edifici tra loro in un sistema di rapporti di carattere gerarchico e formale. Di fatto edifici che appartengono ad un unico spazio pubblico urbano si rapportano tra loro in modo formalmente definibile sia in relazioni spaziali che temporali; infatti gli edifici o gli oggetti appartenenti a una strada o a una piazza definiscono un'unità formale anche se fatta di differenze. Un terzo livello è definito da quel sistema di regole formali che lega l'impianto di una parte della città alla natura degli edifici e degli spazi pubblici che la compongono.

Una terza catena di elementi può definire questo sistema di attenzione alle forme della città: la composizione negli edifici degli elementi architettonici delle parti degli edifici e del sistema architettonico che ne deriva; il contesto urbano cioè l'unione di sistemi urbani unitari per relazioni spazio temporali su unici luoghi di carattere pubblico e il tessuto urbano che individua parti urbane omogenee per impianto e natura degli edifici.

Ogni luogo ha una propria "identità" con insito i caratteri della sua fondazione e della sua trasformazione evolutiva. Riconoscere tale "identità" co-

stituisce il primo fondamentale passo della pianificazione urbanistica, sia strategica che strutturale.

Tale identità non è trasmessa solo dai segni fisici pervenutici nelle stratificazioni insediative edilizie ed infrastrutturali e urbanistiche, ma è espressa a volte più compiutamente nei comportamenti sociali, nelle memorie, nelle tradizioni e nei valori di comune appartenenza il cui impalcato trova ancoraggio nelle vicende che hanno trasformato il territorio.

La pianificazione urbanistica ha l'obbligo di conservare l'identità dei luoghi, in particolare della città, per una corretta politica di piano.

Il contesto urbano deve essere restaurato (restauro monumentale e comunque conservativo) in modo da assicurare che gli usi non comportino consumi e che le trasformazioni d'uso abbiano compatibilità ambientale.

Quando il patrimonio insediativo non possiede vincoli di tutela, bisogna mettere in atto una pluralità di azioni ristrutturative e qualificative attivando progetti tendenti al recupero in modo da elevare la qualità della vita (eliminazione del degrado fisico, lotta all'eversione all'abusivismo, alla deturpazione edilizia, paesaggistica ed ambientale). Gli interventi urbanistici devono mirare ad una predisposizione di una efficiente rete di accesso e di distribuzione infrastrutturale della mobilità, con parchi ecologicamente attrezzati a garantire sicurezza, efficienza e confortevolezza sociale.

4. Standard urbanistici

La parola standard significa in inglese bandiera (stendardo), ma è divenuto ormai un elemento di paragone e di riferimento. Quindi misurare le quantità necessarie di urbanizzazioni e l'idoneità o la congruenza delle urbanizzazioni è fondamentale per elaborare standard o più verosimilmente per controllare con essi le misurazioni, o ancora utilizzare gli standard per ottenere un'adeguata pianificazione soprattutto dal punto di vista quantitativo. La legge ponte sancì che ogni cittadino potesse disporre di una serie di servizi stabilendo anche in che misura, definendo quindi degli standard urbanistici con aspetti qualitativi e anche quantitativi:

- Gli aspetti quantitativi erano commisurati rispetto alle dimensioni delle attrezzature e del numero dei suoi fruitori, ciò ci fa capire che l'aspetto quantitativo dello standard varia in base al contesto socioeconomico.
- Gli aspetti qualitativi variano invece non in base alle dimensioni ma rispetto a parametri più complessi e difficili da stabilire.

Dato che lo standard quantitativo è variabile da contesto a contesto, per ogni situazione si potrà individuare un diverso standard ottimale che permetta di perseguire il miglior livello di attrezzature. Esiste poi, in base alla situazione in atto, uno standard medio che è un indicatore operativo per la costituzione dei piani in rapporto allo standard ottimale (si fa la media degli standard ottimali in una determinata zona o città, elaborando ad esempio delle medie urbane). Lo standard minimo si riferisce invece al livello minimale che deve essere garantito. Tali standard o comunque tale concetto era già stato definito dalla circolare 425/1967, nella quale venivano individuati 3 parametri principali:

- dimensione ottimale dell'attrezzatura (dimensionata in base al numero abitanti serviti);
- distanza massima accettabile (definizione di un raggio di accessibilità dell'utenza);
- quota di superficie territoriale da prevedere per abitante.

Lo standard è dunque un valore minimo, al di sotto del quale non si considera soddisfatto il dispositivo normativo. È quindi un livello di dotazione obbligatorio da rispettare nella pianificazione. Gli standard urbanistici definiscono infatti le quantità minime di spazi pubblici o di uso pubblico espressi in metri quadrati per abitante, mentre altri standard urbanistici riguardano le altre funzioni urbane essendo direttamente commisurati attraverso l'estensione degli insediamenti che ospitano tali attività, e non in base al numero di abitanti, come accade invece per l'elaborazione di standard per le scuole, in quanto in tal caso sarebbe un dato poco significativo.

I criteri generali per la progettazione e la localizzazione delle attrezzature di servizio sono:

- criterio di continuità, ovvero disposizione articolata dei servizi lungo percorsi pedonali nuovi o esistenti;
- criterio di flessibilità, ovvero previsione di un'evoluzione rapida del quadro socioeconomico o demografico e la conseguente possibilità di rispondere a queste mutevoli esigenze;
- criterio di integrazione che nasce da esigenze economiche. Con tale criterio si cerca di permettere la creazione di luoghi versatili, fruibili e utilizzabili per diverse attività promiscue. Tutto questo va a favore anche la sollecitazione tra gli utenti che possono appartenere

a gruppi sociali molto diversi, ma condividere allo stesso tempo il medesimo spazio.¹⁵

5. Significati, valori e risorse del territorio urbanistico.

Lo strumento urbanistico ha come compito primario quello di organizzare trasformazioni che tendano alla costruzione di massima qualità, normando gli usi e limitando i potenziali di conflitto tra risorse e funzioni. Il piano urbanistico è l'occasione per riformulare lettura, ascolto, conoscenza, interpretazione del proprio territorio; adeguare usi e funzioni; progettare trasformazioni compatibili che valorizzano le risorse e creano patrimoni universali, e di conseguenza, sviluppo dei sistemi locali. Pertanto, risulta fondamentale la costruzione di quadri di conoscenza in modo da poter legittimare, sostenere, valutare, indirizzare verso scelte appropriate per l'uso ed il governo del territorio, progettare linee guida per saldare il rapporto forte che esiste tra sostenibilità e pianificazione. Considerando il territorio come risorsa base, come sistema insediativo e come luogo di investimenti socio-economici, il momento di analisi va inteso come acquisizione e organizzazione delle conoscenze dello stato di fatto, che tende all'individuazione dei vincoli e delle potenzialità, alla previsione delle linee tendenziali dello sviluppo, alla valutazione delle interrelazioni tra i diversi settori di analisi in modo da approfondire e tirar fuori l'identità e ruolo del territorio, sulla base delle peculiarità dei diversi sistemi componenti (naturalistico, ambientale, insediativo, relazionale); delle potenzialità e dinamiche evolutive; delle situazioni di rischio, vulnerabilità, sensibilità; delle condizioni di trasformabilità compatibile.

Il piano, dunque, identifica le presenze costitutive dei luoghi, sia visibili che sottese, riconosce le qualità esistenti e quelle potenziali, assegna ruoli e dimensioni agli elementi significativi, gradua il valore delle dimensioni riconosciute, regola le azioni trasformative alla luce di norme e regolamenti, garanti della tutela, della valorizzazione, degli usi sostenibili, progetta paesaggi per conformare territori di valore che esprimono qualità.

In sintesi il territorio fisico è costituito:

- a) di spazi fisici nei quali si ambientano i processi insediativi;
- b) di spazio relazionale nei quali si articolano le infrastrutture o reti che fanno da supporto all'esercizio delle attività sociali, produttive, commerciali, abitative ecc;

¹⁵ L.Falco, Gli standard urbanistici, Edizioni delle autonomie, Roma 1978.

- c) di spazi amministrativi nei quali si attivano le politiche di protezione, tutela e sviluppo, si operano scelte e si assumono decisioni;
- d) di spazi operativi nei quali prendono forma, organizzazione e peso le iniziative promozionali dello sviluppo, le progettazioni e le attuazioni;
- e) di spazi sociali nei quali si ambientano il soddisfacimento dei fabbisogni e le risposte alle domande di servizi comunitari atti a soddisfare esigenze generali e particolari della comunità insediativa e da insediare;
- f) di spazi culturali nei quali promuovere l'esprimersi delle attitudini artistiche e favorire lo sviluppo delle sensibilità, delle raffinatezze e quant'altro concorra alla elevazione della qualità del vivere;
- g) di spazi per la formazione continua interessanti le diverse generazioni (dalla prima alla terza età), ed i diversi rami del sapere (umanistico, tecnico, scientifico, professionale, ecc.);
- h) di spazi per lo sviluppo dello sport e dell'attività fisica;
- i) di spazi per la tutela della salute, per il recupero della stessa e per la rimozione delle barriere architettoniche, urbanistiche ed ecologiche;
- j) di spazi produttivi indirizzati alla giusta crescita delle attività imprenditoriali e dell'occupazione;
- k) di spazi ricettivi, non solo quelli tradizionalmente fondati sulla promozione del turismo, ma anche aperti all'accoglienza assistita fondata sui principi della solidarietà e della sussidiarietà espressive dei livelli di civiltà delle comunità urbane;
- l) di spazi per la direzionalità amministrativa, produttiva e culturale;
- m) di spazi per la mercatura nelle sue diverse configurazioni;
- n) di spazi per la spiritualità, aperti all'esercizio del culto nelle sue varie espressioni religiose e delle attività assistenziali ad esso connesso;
- o) di spazi per le attività ludiche, per il tempo libero e per l'incontro comunitario, per la conversazione e per il silenzio.

Alle risorse fisiche e demografiche del territorio si sommano quelle politiche-amministrative, quelle dei tanti enti e delle istituzioni che presidiano il governo del territorio nella pluralità dei settori in cui esplicano le pro-

prie funzioni, concorrendo ad accrescere la complessità delle relazioni che strutturano il contesto urbanistico e nel contempo contribuendo ad arricchire il richiamo, l'attrazione e la frequentazione cioè la dinamica della vita sociale, culturale ed amministrativa, favorendo gli investimenti, gli scambi e quindi le occasioni di sviluppo.

6. La "politica di piano".

La legge urbanistica nazionale e regionale fissa nei suoi primi articoli le finalità e gli obiettivi che conferiscono alla pianificazione la ragione fondamentale del suo essere.

Ogni azione a livello pianificatorio, sovraordinato, ordinato e sottordinato, nasce da una indispensabile consapevolezza delle finalità e degli obiettivi che si intende perseguire.

Finalità ed obiettivi esprimono la matrice politica del piano, costituiscono la filosofia del piano, in tutte le sue espressioni, etiche ed estetiche, che danno vita alle scelte, alle decisioni in chiave politica ed alle regole e alle normative in chiave tecnica, dalle quali discendono i comportamenti dei processi conservativi e trasformativi della pianificazione urbanistica.

Una particolare attenzione merita la carta di Megaride, alla cui costruzione hanno partecipato governi di oltre cento dei più avanzati Paesi dell'intero globo, (dalla Cina alla Russia, dall'India ai Paesi della Comunità Europea, dall'Australia al Giappone e dal Canada al Cile) affiancandosi alla comunità scientifica internazionale aperta alle diverse espressioni del sapere.

La Carta di Megaride 94, che raccoglie i dieci principi per la costruzione della città del XXI secolo - città cablata, città della pace, città della scienza - si propone come modello scientifico, culturale e comportamentale per affrontare le problematiche del degrado degli insediamenti e la sostenibilità dello sviluppo.

I principi servono come "base della formulazione di metodologie e strumenti per la trasformazione della città". Quindi i principi della Carta di Megaride possono "orientare la riorganizzazione e il ridisegno della città attuale, etc." se vengono posti alla base della formulazione di metodologie e strumenti per la trasformazione della città.

L'urbanistica è tutta qui: partire dai principi per studiare in che modo essi possono essere "materializzati" e "operazionalizzati" con *indicatori, misuratori, parametri e standard*.¹⁶

¹⁶ Archibugi *Alla ricerca della "città" considerazioni sui principi dell'urbanistica*.

I dieci principi eretti a fondamento della città del terzo millenni che la carta enuncia sono:

1. *Città e natura*: l'equilibrio tra ambiente urbano ed ambiente naturale è il principio costitutivo su cui fondare il modello di sviluppo sostenibile della città futura.
2. *Città e popoli*: la città futura dovrà essere interrazziale e dovrà consentire una soddisfacente qualità di vita a tutti i suoi cittadini, nel rispetto delle differenze tra le singole comunità e dell'identità culturale dei luoghi.
3. *Città e cittadini*: la città futura dovrà garantire ad ogni cittadino la più ampia possibilità d'accesso ai luoghi, ai servizi ed alle informazioni, è una città nella quale ogni diversità trova condizioni adeguate alle proprie esigenze che devono potersi esprimere liberamente.
4. *Città e mobilità*: il sistema della mobilità nella città futura dovrà privilegiare il trasporto collettivo; dovrà inoltre essere consentita la prima libertà di movimento individuale in tutte le forme compatibili con la struttura urbana: in primo luogo pedonale e ciclabile.
5. *Città e complessità*: nella città futura il governo della complessità deve coinvolgere l'intero sistema urbano e ogni sistema che ne fa parte e deve attuarsi nelle diverse scale d'intervento: dal sistema fisico a quello percettivo, dal sistema funzionale a quello istituzionale, dalla scala architettonica alla scala territoriale.
6. *Città e tecnologia*: l'innovazione tecnologica e la telematica, in particolare, devono essere orientate al miglioramento delle prestazioni urbane ed al governo della città futura.
7. *Città e recupero*: alla base di ogni ipotesi di intervento edilizio deve essere vagliata la possibilità di effettuare operazioni di recupero e di rifunionalizzazione orientate al riuso dell'esistente, nel rispetto del valore semantico dei luoghi.
8. *Città e sicurezza*: le strategie di pianificazione dovranno ridurre la vulnerabilità urbana, superare la rigidità fisica, garantire l'accesso e l'esodo. Raggiungere, percorrere, abbandonare e, quindi, condividere la città dovrà essere garantito a tutte le categorie d'utenza.
9. *Città e bellezza*: la nuova architettura deve produrre manufatti capaci di andare oltre la sola efficienza funzionale. Essa deve contribuire

a realizzare una città bella che, interpretando e valorizzando tutte le forme espressive dell'uomo, non solo soddisfi le esigenze materiali, ma rifletta anche il mondo interiore dei suoi abitanti.

10. *Città e tempo*: la città del XXI secolo, città cablata, città della pace, città della scienza dovrà essere l'espressione della storia e della cultura urbana che in essa, nel tempo, si sono consolidate.

Ai principi devono seguire le regole, la cui competenza interessa la politica di piano che si fa interprete dell'identità dei luoghi (risorse, vocazioni e tendenze) e della domanda sociale coniugandoli in termini di praticabili itinerari di sviluppo sostenibile.

7. La metodologia di conoscenza del territorio da urbanizzare

La metodologia di lettura del territorio da urbanizzare non si presenta unitaria nella sua strutturazione in quanto ogni operatore tende a definirne l'impostazione in ragione della gerarchia che assegna ai valori ed ai significati urbani e territoriali da analizzare.

Esiste comunque una parte comune dell'itinerario da praticare che consiste nell'accedere alle fonti di conoscenza.

Il termine fonte (dal latino fontem) individua il principio, l'origine da cui qualcosa emana o proviene direttamente. Questa latitudine semantica si riscontra in relazione alle varie discipline e in letteratura si trova indicato come fonte ora l'operazione di rilevamento dei dati, ora la loro restituzione organizzata, ora il soggetto che li mette a disposizione. Per la storia, ad esempio, sono fonti le testimonianze originali, coeve agli avvenimenti che costituiscono la documentazione necessaria alla loro ricostruzione; in statistica sono fonti le serie ordinate di dati a cui si può attingere per conoscere un fenomeno; le fonti del diritto sono quelle da cui scaturisce il diritto oggettivo.

In urbanistica¹⁷ si considera fonte tutto ciò che costituisce informazione di partenza per ulteriori operazioni, sia quella ottenuta per investigazione diretta, sia quella esito di precedenti elaborazioni di altri soggetti, istituzionali e non, deputati alla raccolta e divulgazione dell'informazione stessa.

Con riferimento alla diversa provenienza, si è soliti distinguere tra fonti dirette e indirette.

¹⁷ Airaldi L. *L'analisi urbanistica. Guida alla formazione del Piano Regolatore Generale*, Città Studi, Milano, 1990.

Le prime derivano da quanto il contesto fisico e quello sociale del territorio trasmettono direttamente al rilevatore attraverso le sue forme ed i suoi comportamenti.

Le seconde pervengono al rilevatore attraverso le testimonianze di altri che in forme diverse se ne sono resi portavoce.

Alle **fonti indirette** appartengono quelle bibliografiche, cartografiche, vedutistiche ed archivistiche che documentano la processualità storica dei sistemi insediativi; fonti di eterogenea attendibilità a seconda del loro essere **sincroniche** (trasmesse cioè da chi in prima persona è stato spettatore degli eventi descritti o rappresentati) e **diacroniche** (trasmesse cioè da informazioni fornite da altri).

Fonti sincroniche, dotate di maggiore attendibilità, si configurano nelle archivistiche che registrano con puntuale veridicità le circostanze formali e temporali degli eventi senza indugiare su considerazioni interpretative che sono più tipiche delle fonti letterario - descrittive e delle fonti vedutistiche il cui pregio risiede più nella attitudine a rappresentare la vivacità scenica delle emergenze sociali, architettoniche ed urbanistiche connotanti il contesto analizzato che nel documentarne scientificamente le coordinate spaziali, economiche e culturali.

Sono indirette le fonti che forniscono elaborazioni di dati, informazioni e documenti resi coerenti, ordinati logicamente e temporalmente, eventualmente per serie. Tra le fonti indirette assumono particolare rilevanza quelle organizzate in collezioni, raccolte e archivi, in quanto l'omogeneità dei dati e le procedure standardizzate di ordinamento garantiscono l'attendibilità delle informazioni e rendono possibile l'accumulo e l'aggiornamento.

Le **fonti dirette** consistono nelle persistenze i cui segni permangono nel territorio come nelle città, sopravvivenze ai processi di trasformazione che sono andati a stratificarli nel paesaggio rurale al pari che nell'edificato urbano, dalle persistenze di ripartizione fondiaria antica alle attuali perimetrazioni dei sistemi colturali, dalle persistenze di piano urbanistico alle persistenze delle tipologie edilizie andatesi rinnovando nel corso di altri due millenni di vita senza smarrire l'originario carattere che ne consolida la matrice mediterranea.

Le fonti dirette ci documentano la storia della città dei governanti e quella dei governati, dell'architettura stilisticamente connotata e dell'edilizia minore che testimonia la maniera del vivere della popolazione comune, rivelandone non solo l'assetto sociale (del suddito) ma anche la espressività

di una cultura autonoma a sostegno della quale l'artigiano riduce progressivamente le sue distanze dall'artista, concorrendo con questi a definire i caratteri del bello urbano.

Sono dirette le fonti non preventivamente elaborate: dati, informazioni e documenti di prima mano, originali in quanto assunti per la prima volta con funzione conoscitiva o probatoria. Per gli storici, ad esempio, si può trattare di documenti scoperti o resi finalmente accessibili, per i sociologi di interviste, per gli architetti e urbanisti di rilievi in base a sopralluoghi.¹⁸

L'urbanistica utilizza prevalentemente fonti indirette, più facilmente accessibili e complete, ricorrendo a quelle dirette quando le prime risultano insufficienti per livello di approfondimento e specificità o per capacità di intercettare fenomeni e dinamiche territoriali insorgenti. I principali bacini da cui attinge sono costituiti dalle banche dati degli istituti di statistica, dalle collezioni degli istituti cartografici, dalle biblioteche e dagli archivi di diverse istituzioni (statali, regionali, locali, ecclesiastiche). Il ventaglio delle fonti è diversificato per la loro natura ed è complessivamente ampio, comunque variabile rispetto al tipo di analisi e di strumento urbanistico.

Da più parti si riconoscono difficoltà nell'individuare i criteri in base ai quali operare un ordinamento delle fonti, anche per il ruolo differente che esse hanno nei diversi campi disciplinari.

In relazione alla natura molteplice e spuria delle fonti a cui ricorre l'urbanistica, ai principali argomenti dell'analisi, ai linguaggi prevalenti entro le diverse forme documentali, si possono distinguere tre principali tipi di fonti: numerali, figurate, scritte e orali. Le prime sono ampiamente condivise con le discipline economiche e sociali, le seconde con quelle geografiche e storiche, le ultime con quelle sociali e storiche. Sono fonti numerali: i censimenti relativi a popolazione, abitazioni, attività economiche (agricoltura, artigianato, industria, commercio e servizi); le rilevazioni extracensuarie su profilo e dinamiche di popolazione, occupazione e imprese, sugli immobili e l'attività edilizia, su opere pubbliche, traffico e trasporti; i repertori sintetici di dati aggregati a diversi livelli territoriali (provinciale, regionale, nazionale); le basi di dati composte attraverso specifici studi e ricerche ad opera di diversi istituti. Le fonti figurate sono di tante specie e comprendono: carte pre-geodetiche e geodetiche (storiche o contemporanee, tra cui si possono distinguere carte catastali, topografiche, tematiche); rappresentazioni cartografiche comprese nei tanti strumenti di governo e tutela

¹⁸ Carbonara L., *Le analisi urbanistiche. Riferimenti e metodi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992; Carozzi C., Longhi G., Rozzi R., *Popolazione, suolo, abitazioni. Introduzione all'analisi dei fenomeni urbani*, CEDAM, Padova, 1978.

del territorio (dai piani comunali a quelli di coordinamento provinciali, dai piani territoriali e paesistici delle regioni a quelli di assetto idrogeologico); fotografie aeree (ortofoto e ortofotocarte) e satellitari; raffigurazioni storiche e artistiche (dipinti, disegni, stampe, fotografie d'epoca e contemporanee); restituzioni grafiche di sopralluoghi e rilievi. Tra le fonti scritte e orali si possono annoverare monografie e riviste, rapporti di ricerca, interviste e questionari.¹⁹

I principali soggetti produttori, detentori, divulgatori di fonti strutturate sono: istituti di statistica (ISTAT ed EUROSTAT); centri e istituti di ricerca (soprattutto il CNR e gli istituti a esso afferenti); ministeri competenti su diverse materie; istituti ed enti di documentazione e controllo (tra cui Istituto geografico militare, Istituto idrografico della marina, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, Corpo forestale dello stato, Agenzia del territorio, Genio civile, Autorità di bacino, Sovrintendenze); enti territoriali e locali (regioni, province, comuni, comunità montane); istituzioni e organizzazioni del mondo del lavoro (camere del commercio industria artigianato agricoltura, uffici provinciali del lavoro, enti previdenziali, sindacati, associazioni di categoria) e terzo settore; enti di gestione di servizi e infrastrutture (aziende/distretti socio-sanitari, enti di bonifica, aziende e società di gestione di porti, aeroporti, ferrovie, strade e autostrade); istituti di credito e fondazioni bancarie.

Le innovazioni nel campo delle tecnologie digitali²⁰ e dell'informazione stanno producendo profondi cambiamenti nelle fonti disponibili, con modifiche che investono le modalità di raccolta dei dati e l'organizzazione degli insiemi, le forme dei documenti e l'accessibilità. Operatori di ricerca e dispositivi di consultazione basati su piattaforme specializzate -come i software *gis*- o *open source* -come Google Earth-, associazioni e intersezioni di dati eterogenei sono alcune delle principali trasformazioni che creano nuove fonti dal carattere ibrido, ossia di natura e tipi diversi, prodotte da più soggetti. Per l'urbanistica mutano le possibilità di reperimento dei dati (disponibili on-line entro diversi archivi e raccolte), di loro consultazione (attraverso interrogazioni multiple sempre meno predeterminate) e di trattamento in vista di molteplici output possibili.

L'acquisizione delle conoscenze è guidata da un metodo che il rilevatore antepone alla realizzazione delle analisi; un metodo che canalizza le co-

¹⁹ Natali C., *Risorse e analisi del territorio*, Alinea, Firenze, 1998.

²⁰ Romei P., Petrucci L. *L'analisi del territorio. I Sistemi Informativi Geografici*, Carocci, Roma, 2003; Selvini A., Guzzetti F., *Cartografia generale tematica e numerica*, UTET, Torino, 1999.

noscenze in un ordine sistemico mirato all'impiego delle stesse in termini dettati dall'economia del processo da attivare, che nella specificità delle circostanze, consiste nel definire non solo le coordinate ed i modi dello sviluppo urbanistico ma anche il suo proporzionamento insediativo, produttivo, ricettivo, strutturale ed infrastrutturale, verificandone le compatibilità sociali, ambientali, culturali ed economico produttive.

Il metodo più collaudato consiste nel porre ordine logico alle informazioni recepite, strutturarle secondo un regesto degli eventi cronologicamente registrati connotati dalla specificazione delle fonti documentarie; si da strutturare una storia generale dei mutamenti che hanno interessato il territorio, dalla quale poter secernere le varie sottostorie strutturanti l'insieme: storia amministrativa, storia delle architetture urbane, storia dei processi di infrastrutturazione, storia demografica, storia sociale, storia delle attività artistiche, artigianali e variamente produttive, storia economica e finalmente storia delle trasformazioni urbanistiche.

La metodologia di acquisizione delle conoscenze del territorio da urbanizzare non può muovere dalla sola organizzazione tecnico-scientifica dei dati raccolti e convertiti in grandezze misurabili; essa deve comunque e dovunque rivelare la sua matrice culturale, la sua capacità critica nella valutazione delle conoscenze in termini di possibili positive ricadute sociali, occupazionali, imprenditoriali, produttive ed ambientali, dimostrando attenzione particolare alle possibili dissonanze riscontrabili praticando le politiche di sostegno delle tendenze in atto ed operando per ovviare alle stesse nei termini di una "*perequazione*" più predicata che praticata nelle istanze innovative dell'odierno dibattito sulle nuove frontiere dell'urbanistica.

8. Le analisi interessanti il territorio fisico, ambientale, culturale, istituzionale, socio-economico e politico-amministrativo

La metodologia della lettura del territorio fissa i criteri della rilevazione operando una ripartizione del territorio urbanistico per settori analitici, predisponendo schede organizzative di ogni settore, in base ad elementi atti a favorire comparazioni valutative dalle quali pervenire ad una classificazione delle tipologie di interventi da praticare in sede di pianificazione.

Le analisi interessanti il territorio fisico indagano sui suoi aspetti morfologici, idrologici, geologici, infrastrutturali, edificatori, sulla forma, dimensione e peso dell'insediamento urbano, sul paesaggio urbano e rurale, sui segni delle persistenze, sui caratteri percettivi della loro organizzazione ed operano valutazioni sulle stratificazioni insediative, sulle attitudini a

recepire ampliamenti e variazioni, sulle armature infrastrutturali, sulle tipologie del costruito e dell'uso del suolo, sulle distribuzioni delle colture emergenti e diffuse, sui manti vegetazionali meno segnati dall'antropizzazione, sui caratteri delle accessibilità e sulle reti di comunicazioni interne o esterne al sistema territoriale interessate dall'intervento pianificatorio.

Le analisi interessanti il territorio ambientale vertono la loro prioritaria attenzione ai cicli che definiscono l'equilibrio bio-ecologico dell'habitat, indagando sulle condizioni di vita degli esseri (uomini, animali e vegetazione) che popolano il territorio, sui livelli di protezione in esercizio e sulle potenzialità di attivazione operabile.

I cicli delle acque, dell'aria, dell'energia, dei processi inquinanti, dello smaltimento dei rifiuti sono analizzati, in ragione delle difese da assicurare alla salute dell'uomo e delle specie viventi, predisponendo misure ostative all'avanzamento del degrado e creando i presupposti per garantire la protezione ambientale attraverso l'istituzione di parchi naturalistici e di corridoi ecologici nell'ambito dei quali ambientare le politiche dello sviluppo sostenibile, potenziando la produzione biologica nelle aree agricole, gli interventi di ingegneria ambientale nelle aree interessate dai dissesti idrogeologici, la bioarchitettura nelle aree di riassetto, completamento e sviluppo insediativo.

La valutazione di impatto ambientale, istituita a controllo degli effetti provocati sull'habitat dalla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, va progressivamente dilatando i propri spazi operativi ed è prossima ad interessare la contestualità urbanistica, la qual cosa viene a conferire all'analisi ambientale un ruolo protagonista nella costruzione del piano che tende a spostare l'asse del suo principale indirizzo tradizionale dalla promozione trasformativa a quella conservativa, protettiva e valorizzativa.

La vigilanza sulla qualità ambientale si è imposta con maggiore peso a seguito dei due fenomeni manifestatisi nell'ultimo decennio: la imminente minaccia della crisi energetica, che mette a rischio gli stessi traguardi raggiunti dalla gigantesca avanzata delle conquiste tecnologiche che hanno profondamente segnato le trasformazioni degli stili di vita, ed il parallelo procedere dei processi di inquinamento che hanno interessato soprattutto le aree di più forte concentrazione insediativa e produttiva, moltiplicando le condizioni di rischio per la salute, la sicurezza e, conseguentemente, il benessere.

Le analisi interessanti il territorio culturale, vertono a promuovere la conoscenza del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico,

tipologico e tecnologico ereditato dalle civiltà del passato, meritevole di essere riconosciuto come ricchezza della collettività e come tale di essere conservato, protetto e valorizzato.

La pianificazione di tutela ha lo scopo di proteggere il patrimonio culturale dalle possibili minacce di compromissione derivabili allo stesso dalla ignoranza o dalla ingordigia di quanti, antepoendo gli interessi particolari a quelli generali, ne possono mettere in crisi la stessa sopravvivenza.

Di qui la insorta necessità di porre limiti alle libertà di uso attraverso l'esercizio del vincolo, che nasce a seguito dell'approfondimento delle conoscenze del contesto operato dall'Ufficio Nazionale del Catalogo, del Ministero per i Beni e le attività Culturali, tramite le Soprintendenze ai Beni Archeologici, Architettonici, Artistici, Ambientali e Storici che ne costituiscono gli organi periferici.

Il regime vincolistico del patrimonio culturale è trasmesso alle amministrazioni locali che lo adottano come invariante nella costruzione del piano urbanistico comunale.

Le analisi urbanistiche interessanti le risorse culturali del territorio hanno non solo il compito di approfondire le conoscenze del patrimonio vincolato, sì da predisporre un corretto uso individuale e sociale, ma anche quello di indagare sulle altre espressioni culturali che il territorio possiede, promuovendone le azioni tutelative ed attivandosi nel mettere in essere un equilibrato sistema di valorizzazione mirato ad affiancare al carattere culturale del bene anche quello economico.

9. Risorse, vincoli e vocazioni

Una volta condotte le analisi, il pianificatore urbanista ha da porre ordine nelle conoscenze acquisite; la qual cosa avviene tramite una organizzazione costruttiva dei dati rilevati distribuendo gli stessi in tre abachi: risorse, i vincoli e le vocazioni.²¹

Le **risorse** costituiscono l'insieme dei "*beni*" a valenza positiva che il territorio accoglie: dai beni appartenenti all'universo della cultura materiale (archeologici, architettonici, artistici, tipologici, tecnologici, etc) a quelli ambientali (paesistici, geologici, faunici, florici, bioclimatici, vegetazionali, naturalistici, energetici, etc); dai beni patrimoniali pubblici (servizi ed infrastrutture) a quelli economici (risorse finanziarie); dai beni produttivi in

²¹ Bizzarri: La valorizzazione economica del territorio mediante le attività turistiche ARACNE editrice S.r.l.

tutti i settori delle attività a quelli globalmente classificabili come “*risorse umane*” (disponibilità di mano d’opera generica e specialistica, professionalità, etc).

Le norme che in Italia sovrintendono alla trasformazione del territorio discendono dalla separazione delle azioni (amministrative e di piano) di conservazione e di trasformazione ed in particolare dalla individuazione:

- nei territori extraurbani dei luoghi della prevalente conservazione degli “sfondi” paesaggistici;
- nei territori urbani dei luoghi della trasformazione e dello sviluppo edilizio.

Il vincolo, rappresenta il riconoscimento di un valore, di un rischio o di una risorsa che viene sancita a norma di legge, può assumere caratteri in relazione al livello di applicazione che può essere: comunitario, nazionale, regionale, in modo definitivo o nelle more della redazione di uno strumento di piano.

L’applicazione del vincolo avviene ope legis o per individuazione diretta.

In Italia i vincoli agiscono sulle seguenti categorie di beni:

- patrimonio culturale;
- paesaggio;
- risorse naturali e ambientali;
- condizioni di rischio derivanti da dissesti naturali;
- condizioni di rischio diretto o indiretto derivanti dalla presenza di infrastrutture e servizi.

Attraverso le seguenti leggi:

1. Legge 1089/1939 Vincola le “cose di interesse artistico”.
2. Legge 1497/1939 Vincola le “bellezze naturali e paesaggistiche”.
3. Legge 431/85 Tutela ope legis del patrimonio paesistico e culturale territoriale.
4. T.U. 490/99 Testo unico in materia di bb.cc. e paesaggistici: descrive unitariamente tutto il quadro dei vincoli sul tema.
5. D.lgs. 22/01/2004 n. 42 (Codice dei beni culturali).

Il codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42) concorre a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e promuove lo sviluppo della cultura.

Sono beni culturali le cose mobili e immobili che presentano interesse storico artistico archeologico etnoantropologico archivistico e bibliografico e di ogni altra forma di testimonianza avente valore di civiltà.

Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio.

Il paesaggio viene definito come una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.

Tuttavia, le procedure che sovrintendono al riconoscimento e all'apposizione dei vincoli sui beni culturali è la legge 1089/39 di tutela delle cose di interesse storico-artistico ovvero nell'art. 6 del T.U. 490/99.

Il vincolo può essere definito puntuale in quanto attiene alle singole particelle catastali e agisce su singoli proprietari.

La norma sul paesaggio nel suo excursus storico si innova in relazione alle sue definizioni possibili.

Il paesaggio può essere inteso come:

- puro fatto estetico-percettivo legato alla rilevanza del soggetto-osservatore;
- somma delle componenti del patrimonio culturale e naturale che insieme costituiscono la trama oggettiva del paesaggio;
- matrice di identità e di relazioni tra la comunità insediata e i luoghi del suo insediamento.

A ciascuno dei tre temi corrispondono i seguenti modi di intendere la tutela del paesaggio:

- il paesaggio è somma di fatti estetici di cui conservare la rilevanza in quanto oggetti esteticamente rilevanti L.1497/39;
- il paesaggio si compone attraverso la individuazione e la tutela di tutti quegli elementi culturali e naturali che contribuiscono alla costruzione del fatto estetico percettivo L. 431/85;
- il paesaggio è rappresentazione e sintesi identitaria delle relazioni

tra la comunità insediata e i luoghi dell'insediamento: gli oggetti della tutela si ampliano.

I bei paesaggi vengono individuati dalla L. 1497/1939 in base ad azioni di riconoscimento e tutela dei valori estetici di specifici luoghi individuati dalle Soprintendenze:

- bellezze individue;
- bellezze d'insieme;
- beni immobili che ne costituiscono il carattere;
- luoghi da cui le bellezze d'insieme vengono percepite.

I paesaggi così riconosciuti sono pianificati attraverso specifici piani paesaggistici che contengono:

- vincoli specifici sui beni;
- definizione degli arretramenti e dei livelli di immodificabilità dei beni;
- zonizzazione "ottica" dei con visuali.

Il paesaggio della L.431/85 si compone attraverso la individuazione delle seguenti componenti naturali e culturali su tutto il territorio nazionale:

- A) territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla battigia;
- B) territori contermini ai laghi in una fascia della profondità di 300 m dalla battigia;
- C) fiumi e torrenti iscritti in r.d. 1775/1933 per una fascia di 150 m;
- D) montagne alpine oltre i 1600 m, appenniniche oltre i 1200 m.;
- E) ghiacciai e circhi glaciali;
- F) parchi e riserve e i loro territori di protezione esterna;
- G) foreste e boschi (anche se danneggiati o distrutti dal fuoco) e aree soggette a vincolo di rimboschimento;
- H) aree delle universitas agrarie e usi civici;
- I) zone umide individuate dal DPR 448/76;

- J) vulcani;
- K) zone di interesse archeologico.

La risoluzione del vincolo ope legis avviene attraverso la redazione di un piano così definito:

Piano paesistico ovvero Piano urbanistico territoriale con valenza paesistica.

Il piano è redatto dalle Regioni, su tutto il territorio regionale, con il fine di evitare le alterazioni morfologiche e strutturali del paesaggio.

Il paesaggio non è più la somma delle visioni estetizzanti e non è solo il frutto delle interazioni fisiche tra le componenti culturali e naturali, ma è frutto della percezione identitaria dei luoghi.

Il paesaggio è un'area, come percepita dalla popolazione, il cui carattere è il risultato dell'azione e dell'interazione dei fattori umani e naturali.

La Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000) affida agli Stati firmatari il compito di produrre strumenti che consentano:

- la conoscenza dei valori dei paesaggi;
- la valutazione della loro rilevanza;
- la pianificazione del paesaggio nel raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica.

La risoluzione dei vincoli paesaggistici viene affidata al piano paesaggistico, ovvero al piano urbanistico-territoriale con valenza paesaggistica, che declina gli obiettivi di qualità paesaggistica in:

- mantenimento delle caratteristiche, nonché delle tecniche e dei materiali da costruzione;
- linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuto;
- recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela.

Il patrimonio naturale è costituito dalle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale, definiti come ecosistemi.

La tutela avviene per la conservazione delle specie animali e vegetali, delle singolarità geologiche e geomorfologiche, dei valori scenici e panoramici e degli equilibri ecologici; per la gestione e restauro ambientale idonei a favorire l'integrazione tra l'uomo e la natura, anche attraverso la salvaguardia dei valori storico-culturali; per l'attività di educazione ambientale e attività ricreative compatibili, per la difesa degli equilibri idraulici.²²

I *vincoli* quindi esercitano una azione di tutela su alcune risorse che popolano il territorio e predispongono non solo limiti all'uso indifferenziato delle stesse, ma anche misure di indirizzo mirate ad arginare l'avanzata dei processi degenerativi (degrado insediativo, ambientale, produttivo e culturale) ed a perseguire politiche e disegni di sviluppo eco-compatibile e di uso valorizzativo.

Altri vincoli sono dettati dalle debolezze strutturali dei contesti territoriali che li espongono a rischi di inondazioni (vincoli idrogeologici), dilavamenti, smottamenti, eruzioni vulcaniche, incendi, movimenti sismici ed altri fenomeni provocanti il degrado fisico ed ambientale del territorio.

Le vocazioni costituiscono l'attitudine delle risorse a produrre sviluppo.

Le vocazioni caratterizzano solo in parte le tendenze in atto, le manifestazioni ed i comportamenti; esse vanno individuate attraverso il confronto tra risorse e vincoli, ed assurgono a fondamento delle scelte della politica di piano.

10. I nuovi indirizzi della pianificazione

La pianificazione dello sviluppo locale ha fatto registrare la necessità di fronteggiare, nell'ultimo decennio, non solo l'esigenza di promuovere la rivisitazione e l'aggiornamento delle componenti normative, disciplinanti l'uso urbanistico del suolo, ma anche di introdurre parallele rivisitazioni nei criteri organizzativi, negli elementi contenutistici e nelle componenti strumentali della pianificazione.

Criteri che si aprono all'allargamento partecipativo, allo sviluppo della sostenibilità, all'incoraggiamento del partenariato ed alla equa distribuzione degli effetti positivi delle operazioni progettuali.

La pianificazione urbanistica non è più concepita come una disposizione di ordine verticistico, imposta dalle amministrazioni agli amministrati, ma

²² BOBBIO, GIORGIO, Vincoli conformativi e vincoli espropriativi: una tradizionale dicotomia ancora significativa nella pianificazione del territorio: nota a T.A.R. Lecce Puglia, 25/01/2007, n. 161, sez. I, in Foro Amministrativo T.A.R., Fasc. II, anno 2007, Milano Giuffrè, 2002.

come una struttura di effettivo servizio comunitario da rivisitare e ridefinire concettualmente ed operativamente in una chiave progressivamente aperta alla partecipazione nelle scelte, nelle decisioni e nelle realizzazioni, incoraggiando i partenariati e promuovendo iniziative atte a dinamicizzare e snellire le procedure, perseguendo obiettivi di comuni intese e comuni interessi in un ridefinito rapporto pubblico - privato. La perequazione diventa lo strumento regolatore di tale rapporto, consentendo al privato di realizzare, negli ambiti circoscritti dal piano, programmi di intervento concordati in sede tecnica, politica ed amministrativa nel rispetto degli assunti grammaticali, sintattici e logici.²³

La perequazione urbanistica diventa il tema centrale del diritto urbanistico in Italia. Per perequazione urbanistica si intende quella tecnica di conformazione del territorio e delle proprietà immobiliare per cui il piano regolatore deve ripartire in maniera equa i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalla pianificazione urbanistica. In altre parole, con la perequazione urbanistica si persegue lo scopo di distribuire equamente, tra i proprietari di immobili interessati dalla trasformazione oggetto della pianificazione urbanistica, diritti edificatori e obblighi nei confronti del Comune o di altri enti pubblici aventi titolo, il principio di perequazione consente all'amministrazione pubblica (in Italia: per l'appunto i Comuni e, nel prossimo, futuro, le loro forme associative) di acquisire gratuitamente dai privati, in cambio dei vantaggi loro riconosciuti, aree da destinare ad opere di pubblica utilità.

Volendo provare a fornire una nozione, la perequazione è una tecnica urbanistica volta ad attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio comunale prescindendo dall'effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dalla imposizione di vincoli di inedificabilità apposti al fine di garantire all'amministrazione la disponibilità di spazi da destinare ad opere collettive.

Il che reca con sé che i proprietari partecipano in misura uguale alla distribuzione dei valori e degli oneri correlati alla trasformazione urbanistica: si supera, in tal modo, la discriminatorietà degli effetti propri della zonizzazione, si consente al contempo, ed entro certi limiti, al comune di disporre gratuitamente di aree pubbliche.

Il meccanismo perequativo nella sua essenza di base è il seguente: ciascun proprietario di un'area edificabile - seppur titolare del diritto di costruire - non può sfruttare in concreto il proprio diritto all'edificazione, e ciò

²³ A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000.

in quanto l'area soggetta a perequazione non raggiunge il limite minimo dell'indice di edificabilità previsto; pertanto il proprietario sarà incentivato a procurarsi altrove la differenza volumetrica al fine di poter esercitare in concreto il proprio diritto all'edificazione.

Il principio perequativo non è stabilito dalla legge dello Stato, ma si è attuato negli ultimi venti anni, in via di prassi, con la redazione di alcuni piani regolatori e, poi, con le leggi regionali. Manca, tuttavia, una legge statale che riconosca e sancisca il principio perequativo.

La mancanza di una legge statale ha determinato grave incertezza, poiché, come abbiamo visto, in Italia, il diritto urbanistico è materia rientrante nel "governo del territorio", dove la legge statale ha il compito di prescrivere i principi della materia, mentre le leggi regionali possono entrare solo nel dettaglio (art. 117, Cost.).²⁴

Le aree da urbanizzare (comparti edificatori), in ragione della filosofia perequativa, vedono una simultanea realizzazione nell'edificato residenziale e nei servizi, nei sottoservizi e nelle reti infrastrutturali attraverso una definizione piano-progettuale che non si limita a dettare prescrizioni normative all'edificazione, ma che concretamente viene a determinare gli ambientamenti della struttura dei pesi e della configurazione scenica del nuovo urbanizzato; il tutto praticato attraverso la logica del partenariato, dell'investimento di capitali da parte dei privati anche nella realizzazione e nella successiva gestione di attrezzature da predisporre al pubblico esercizio, in una intesa che viene ad armonizzare i rapporti nella valutazione dei reciproci profitti.

11. La pianificazione urbanistica nella sua evoluzione

L'urbanistica, nel senso moderno del termine, non ha una genesi scientifica autonoma; nasce da circostanze ibridamente eterodisciplinari che, sviluppandosi in autonomia sia nell'ambito delle cosiddette scienze sociali che in quelle territoriali, hanno registrato più spazio di conflitto che di armonizzazione, sicché si è reso necessario inventare una scienza delle mediazioni che si occupasse specificamente di amministrare l'uso delle risorse territoriali, rendendosi garante di realizzare un asse di equilibrio tra le singole parti ed il loro insieme, tra la domanda individuale e quella sociale, tra le

²⁴ In tema, P. URBANI, «Disciplina regionale concorrente in materia di governo del territorio e principio perequativo nella pianificazione urbanistica comunale», in questo volume; P. URBANI, *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, in *Ed. e terr.. Commenti e norme*, 2008, 30; ID., voce *Urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, Aggiornamento XVII, 2009.

tante articolazioni che concorrono a definire il “bene essere” della popolazione nel soddisfare le esigenze del vivere insieme la realtà insediativa, educativa, occupazionale, produttiva, ricreativa, politica e culturale.

Per assicurare il benessere, l'urbanistica muove i suoi primi passi nel territorio dell'igiene, promuovendo iniziative mirate a garantire la protezione della salute.

In questa ottica non solo si interdicono le possibilità edificatorie nelle aree ritenute a rischio (zone di frana, zone soggette a movimento tellurici, zone esposte a pericoli idraulici, zone fascianti le aree cimiteriali e fiancheggianti le strade extraurbane di più intenso traffico veicolare ecc.), ma si mettono in essere misure atte a garantire, comunque e dovunque, la realizzazione delle condizioni minimali idonee ad assicurare i requisiti igienici al vivere quotidiano nelle aree urbanizzate (verde pubblico attrezzato prescritto dagli standard urbanistici e verde privato garantito dal rispetto degli indici di copertura fissati nelle norme tecniche di attuazione del piano).

L'urbanistica ha mosso i suoi secondi passi in direzione del “decoro urbano”, cioè nella qualificazione estetica e funzionale dell'habitat cittadino, quale bene primario della comunità locale, assicurando adeguati livelli qualitativi che garantiscano la piena fruibilità dello stesso da parte dei cittadini, con particolare riferimento ai beni di interesse storico, artistico, ambientale, monumentale e architettonico, nonché ai beni espressione dei valori di civiltà e delle radici etico-culturali proprie della comunità locale.²⁵

L'equilibrio insediativo andava garantito da un ordine anche estetico della città che, per sua natura, si caratterizza come centro di organizzazione delle relazioni produttive, insediative e sociali, e quindi come fonte di attrazione che non poteva non essere confortata dall'arte, dalla cultura e dalla scienza intimamente correlate all'obiettivo unitario di concorrere con la politica a promuovere l'avanzata della civiltà urbana.

All'insegna del decoro e dell'igiene, l'urbanistica tardo ottocentesca e del primo novecento ha preso a disciplinare le sole città maggiori lasciando alle altre l'obbligo di redigere un semplice regolamento edilizio rendendo peraltro facoltativa la possibilità di affiancarlo ad un programma di fabbricazione.

²⁵ Testo coordinato del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017 insieme alla legge di conversione 18 aprile 2017, n. 48. Si tratta di un articolato pacchetto di misure, il cui obiettivo è potenziare l'intervento degli enti territoriali e delle forze di polizia nella lotta al degrado delle aree urbane, con un approccio che privilegia il coordinamento delle forze e la programmazione di interventi integrati.

Non è un caso che il testo unico delle leggi sanitarie R.D. 27/7/1934 n.1265, le leggi di tutela del patrimonio culturale (L. 1/6/1939 n.1089) e del patrimonio paesaggistico (L. 29/6/1939 n. 1497) precedono rispettivamente di otto e tre anni l'erogazione della legge quadro dell'urbanistica (L.17/8/1942 n.1150).

Tale legge nasce povera, con il semplice intento di disciplinare "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio"; in appendice all'art.1 della legge affiora comunque la preoccupazione di garantire "il rispetto dei caratteri tradizionali (esigenza estetica), di favorire il disurbamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo" (esigenza politica e socioeconomica).

Dietro la "povertà" degli obiettivi formulati con apparente superficialità e con scarsa chiarezza si cela invece una insolita ricchezza costituita dalla "flessibilità" interpretativa che ha fornito alla legge la opportunità di evolversi nei contenuti e nei significati, in parallelo al mutarsi delle circostanze economiche, culturali e politiche della organizzazione sociale senza dover richiedere un radicale cambiamento del suo costrutto.

L'attenzione del legislatore, per quanto interessata prioritariamente ai processi insediativi, è stata indirizzata a disciplinare l'uso urbanistico dell'intero territorio nazionale, predisponendo più livelli d'intervento (cosiddetta pianificazione a cascata) da quello "territoriale di coordinamento" mirato alla pianificazione di indirizzo (che dalla scala regionale è stata recentemente traslata a quella provinciale) a quello "generale", mirato a predisporre l'assetto insediativo a scala comunale ed intercomunale estendendo il campo degli interventi dalle originarie sole aree urbane e periurbane all'intera superficie territoriale, e quindi alla tematica dell'ampliamento edilizio della città, a quella del riordino insediativo anche nelle aree produttive nei settori del secondario e del terziario.

Il terzo ed ultimo livello riguardava la pianificazione di dettaglio sia di iniziativa pubblica (piani particolareggiati esecutivi e piani di zona) che d'iniziativa privata (piani di lottizzazione).

La legislazione muoveva i primi passi in un momento di confusa transazione politica, segnata dai disastrosi eventi bellici che rasero al suolo larga parte del patrimonio residenziale sfigurando il volto e le strutture delle città di quasi tutta l'Europa.

L'urbanistica dell'emergenza interdisse gli interventi di riequilibrio insediativo contemplati nella legge ordinaria impoverendo i risultati sul piano sociale, della razionalità estetica e culturale.

La legge urbanistica grazie alla su menzionata flessibilità veniva a recepire, nei suoi strumenti attuativi, tutta la gamma delle positive innovazioni interessanti l'evoluzione della sensibilità nei riguardi delle istanze sociali, di quelle culturali e finalmente di quelle ecologico-ambientali.

Nei primi anni '60 si registrò una progressiva attenzione alla programmazione economica ed alla pianificazione urbanistica.²⁶

Il moltiplicarsi degli studi sociologici, economici, urbanistici interessanti i processi di riassetto produttivo ed insediativo del territorio da parte delle istituzioni, delle accademie, delle associazioni culturali e professionali e del volontariato, promossero il varo di una sostanziale rivisitazione della legge quadro introducendovi componenti significativamente innovative che spinsero l'urbanistica ben oltre i recinti delle tradizionali competenze disciplinari, aprendola a colloqui sempre più avanzati con le altre forme di pianificazione di settore.

Con la legge Ponte (Decreto Mancini convertito in L.19/11/1968 n.1187), così definita perché ritenuta una prima pietra per la costruzione di una più avanzata strumentazione legislativa, e con i due decreti interministeriali del 1/4/1968 n.1404 e del 2/4/1968 n.1444, che ne predisciplinavano l'attuazione, l'urbanistica trasferiva il suo fondamentale obiettivo dal fornire una risposta alla domanda di abitazioni a quella di garantire una più adeguata condizione di vita alla collettività, assicurando una dotazione minima inderogabile di attrezzature e servizi (standard urbanistici) e riconoscendo dignità urbana anche agli insediamenti di minima presenza demografica, prescrivendo per tutti l'obbligo di mettere sotto particolare azione tutelativa il centro storico (zone territoriali omogenee di tipo A), misura questa che andava oltre i limiti e le competenze della stessa legislazione disciplinante l'esercizio della tutela del patrimonio storico, architettonico ed ambientale.

Perimetrare i centri storici anche nei territori comunali di modesta entità insediativa ha corrisposto a due finalità: una di carattere promozionale didattico, tesa ad estendere la sensibilità di tutti ai valori espressi dalla cultura locale in termini di costumi, consuetudini, e tradizioni che trovano il loro naturale ambientamento nel nucleo insediativo di più antica formazione, una seconda, più strutturale, tesa alla valorizzazione dei nuclei storici anche minori, riconoscendo loro la dignità di autonoma e particolare espressione culturale, legata più a fattori tipologici che stilistici, più a significati scenografici ambientali che architettonici, aperti più al pittoresco che all'artistico.

²⁶ Rivista Ambiente e Territorio anno XIX n.5 (2013).

La cultura veniva di conseguenza ad allargare i suoi orizzonti calando la sua attenzione anche sul "quotidiano", specie quello che aveva superato l'esame del tempo; parimenti la storia, che da sempre ne ha costituito il supporto, veniva a trasferire parte della sua attenzione dal raro, dall'insolito e dall'eccezionale, al diffuso, al consueto ed al normale scorrere dell'esistenza, occupandosi non solo delle azioni e delle situazioni di governo, ma anche del loro effetto sul comportamento di vita dei governati.

Il processo di razionalizzazione zonizzativa, sollecitato dall'esigenza di unificare i linguaggi disciplinanti gli interventi sul territorio da urbanizzare (zoning), ha apparentemente irrigidito la griglia delle operazioni progettuali, ma di fatto ne ha semplicemente predisposto un ordine grammaticale lasciando libero spazio alla definizione di un ordine sintattico e logico.

L'accresciuta sensibilità ai valori storici, artistici, architettonici ed archeologici veniva a determinare la lievitazione dei vincoli culturali sul territorio progressivamente operata dai responsabili delle istituzioni di tutela.

Competeva alla disciplina urbanistica convertire detti vincoli in risorse, anche produttive, e predisporre il loro impiego ottimale attivando processi di valorizzazione a forte ricaduta sociale, culturale ed economica.

L'intervento urbanistico nei centri storici viene comunque e dovunque subordinato alla progettazione di un piano particolareggiato esecutivo per la cui elaborazione, data la complessità dei contesti e la particolare sensibilità richiesta ai progettisti, il tariffario delle competenze professionali veniva a predisporre il raddoppio dei costi delle prestazioni, comportando una lievitazione della spesa che, coniugata alle limitate possibilità di trasformazione operabili (non è contemplabile alcun incremento di superfici e volumi), hanno comportato la rinuncia ad attivare interventi, sicché le zone territoriali omogenee di tipo A (centri storici), anche nei Comuni di non marginale spessore culturale, sono rimasti in vita solo nelle perimetrazioni zonizzative del P.R.G. non raggiungendo il livello della pianificazione esecutiva.

Per ovviare a tale non marginale inconveniente si è inteso mettere in campo la cosiddetta pianificazione del recupero (L. 5/8/1978 n.457) che ha condotto alla frammentazione degli interventi pianificatori nell'ambito dei centri storici, comportando il non irrilevante rischio di compromettere, con approcci metodologici di analisi e progettazioni non coordinate, la omogeneità dei contesti.

Sul cadere degli anni settanta l'urbanistica si apre anche alle politiche ambientali, recependo le istanze innovative emergenti dagli studi anglo-americani sugli equilibri ecosistemici.

La pianificazione di tutela del paesaggio fondata sui valori di percezione estetica cambia connotazione, obiettivi e struttura, divenendo uno strumento di salvaguardia della salute dell'uomo, delle specie animali e di quelle vegetali che strutturano la vita del territorio.

Tutelare la salute viene a significare intraprendere la lotta alle fonti di inquinamento delle acque, dell'aria e del suolo, salvaguardia di quanto persiste nel patrimonio naturalistico e controllo delle fonti energetiche mirato a realizzare il cosiddetto sviluppo sostenibile.

Con il Decreto Galasso non solo è rivoluzionato lo spirito della legge di tutela paesistica ma viene posta in essere la necessità di stabilire un coordinamento e possibilmente una fusione degli strumenti di pianificazione (urbanistica ed ambientale) in modo da disciplinare più organicamente i processi di uso, conservazione e trasformazione del territorio, e di garantire con maggiore forza la salvaguardia della salute dell'uomo attraverso la vigilanza sul corretto uso delle risorse ambientali.

Nuove forme di associazionismo volontario, in uno con le sedi di ricerca e formazione universitaria hanno fatto lievitare la coscienza dei valori ecologici facendoli assurgere a base di nuove istituzioni (Ministero dell'Ambiente) e di fondazioni politiche il cui progressivo incidere nei processi di decisione a livello locale, nazionale ed internazionale ha comportato la necessità di revisionare anche normativamente la disciplina urbanistica, aprendola alle problematiche dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, del controllo delle fonti di inquinamento, della difesa delle acque, dell'aria e del suolo e delle risorse energetiche alternative.

Il piano urbanistico acquista, nel rinnovo delle legislazioni regionali più avanzate, la connotazione di uno strumento aperto alle "valenze ambientali", arricchendo i suoi tradizionali parametri disciplinari indirizzati ad equilibrare la organizzazione insediativa, facendo sì che alla tutela del patrimonio storico (recepita dalle istanze culturali degli anni '60-'70) si addizionasse la tutela del patrimonio ecologico (recepita dalle istanze sociali degli anni '80) nella comune costruzione di una crescita pluridirezionata attenta più a ridurre i disagi insediativi del preesistente che ad intessere le trame programmatiche e progettuali per la realizzazione di nuovi modelli di habitat.

Nell'intervallo delle due soglie si collocano due provvedimenti legislativi che hanno segnato una non modesta incidenza nei processi attuativi della pianificazione: il primo (L.10 del 28/1/1977) disciplinante le "norme per la edificazione dei suoli", determina il passaggio dalla concessione edilizia gratuita (licenza) a quella onerosa, sorretto dal sano principio che i costi delle infrastrutturazioni vanno sostenuti da chi ne realizza i vantaggi e non più dall'intera collettività e che i costi della costruzione contribuiscono ad incrementare la cassa comune della collettività dalla quale attingere per promuovere, progettare, attuare e gestire la politica di sviluppo.

Il secondo (L.5/8/1978 n.457), interessante le norme per l'edilizia residenziale, introduce al quarto capitolo la pianificazione del recupero mirata a frenare i processi di nuovo sviluppo insediativo ed a disciplinare, con una serie di tipologie di intervento (dal restauro conservativo alla ristrutturazione urbanistica) la riqualificazione ed il riutilizzo sia del patrimonio residenziale esistente che delle superfici urbane da esso interessato.

Negli anni '80 le discipline contornanti l'urbanistica sembrano registrare una impennata di crescita al punto da contribuire a rendere più complesso il quadro delle relazioni urbane ed a mettere in dubbio persino la ragione di essere della pianificazione.

Sono gli anni tristi della cosiddetta "deregulation", che fanno registrare la più avanzata crescita delle "paure" sociali, delle insicurezze, delle sfiducie, che spingono ad abbandonare i grandi temi della pianificazione territoriale nelle sue "articolazioni a cascata" per affidare la trasformazione del territorio al neoscoperto "progetto urbano", strumento di più agevole manovrabilità che ricentralizza la "edificazione" nella gerarchia dei valori messi in essere per la ridefinizione degli equilibri insediativi.

La mancata attuazione dei piani di indirizzo (Piani Territoriali di Coordinamento) in quasi tutte le regioni del Paese, anche a valle della istituzione degli Enti Regioni e del trasferimento ad essi delle deleghe in materia di politica di intervento territoriale (Urbanistica ed Ambiente) hanno privato i Piani Regolatori Generali di linee guida atte a garantire un equilibrato sviluppo insediativo sia a scala comunale che sovracomunale, allungando i termini burocratici di attuazione ben oltre i limiti delle prospezioni di dimensionamento dello strumento pianificatorio, grazie soprattutto al complesso iter approvativo dello stesso.

Il che veniva a rendere lo strumento urbanistico trainato anziché trainante, facendo sì che arbitro della crescita più che il piano fossero le sue varianti e che all'urbanistica della normalità venisse a sostituirsi quella della

emergenza (Piani di ricostruzione riproposti a seguito di ogni, purtroppo frequente, cataclisma naturale: smottamento, erosione, alluvione, terremoto ecc.).

All'ombra degli interventi di emergenza sono venuti a moltiplicarsi, consolidarsi e quasi a legittimarsi gli abusi edilizi che hanno contribuito non solo a mortificare paesaggio, ambiente e territorio, squilibrando gli assetti insediativi, ma hanno anche aperto il campo dei comportamenti sociali alla disubbidienza civile che mette in crisi ogni forma di ordine programmatico e pianificatorio, rifiutando le regole ed alimentando la sfiducia nelle istituzioni preposte alla loro formulazione ed al controllo della loro attuazione.

La legge 21/6/1985 n.298, intitolata "norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive", introduce due positive innovazioni: la prima contemplata nel capo II, mirata allo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, la seconda, contemplata nel capo III relativa al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi. Entrambe rispondono ad obiettive esigenze di migliorare la qualità dell'abitare e del vivere, agendo la prima sullo snellimento dei tempi d'intervento (operazioni agevolmente praticabili e praticate) e la seconda sull'adeguamento della rete infrastrutturale e sull'attuazione dei processi integrativi (operazioni meno agevolmente praticabili e di fatto quasi ovunque non praticate).

Al conflitto storico tra gli attori della trasformazione ed i promotori politico-amministrativi della stessa è seguita una fase di comune riflessione che ha visto entrare nel linguaggio urbanistico i termini dapprima rudimentali della "contrattazione" e successivamente quelli più sofisticati della "concertazione"; mentre il territorio veniva, ad opera delle potenziate istituzioni, ad arricchirsi progressivamente di vincoli (storico-artistici, architettonici, archeologici, paesistici, geologici, idrologici, forestali, militari ecc.), la pianificazione urbanistica "di ambito" assisteva ad un'altrettanto progressiva fioritura di interventi "di settore" sia ordinati e sottordinati (programma urbano dei parcheggi, piano commerciale, piano di risanamento acustico, piano energetico comunale, piano integrativo delle zone A, piano integrativo del verde urbano, piano urbano del traffico, piano delle aree protette, programma pluriennale di attuazione, programma della rete ciclopeditonale, piano del colore ecc.) che sovraordinati (piani di sviluppo industriale, piani territoriali di area metropolitana, piano regionale dei trasporti, piano territoriale paesistico, piani di bacino e piani del parco).

Al progressivo arricchirsi della complessità contestuale urbana viene a corrispondere la messa in campo di più strumenti di intervento settoriale il cui

mancato coordinamento ha generato e genera non poche conflittualità che, anziché risolvere le problematiche insediative, spesso volte finiscono con l'inasprirle provocando disorientamento, stasi o intralcio alla normale amministrazione urbanistica. La qual cosa ha reso necessario riproporre una legge di riorganizzazione delle autonomie locali (L.8/6/1990 n.142) che ridisciplinasse i regimi di competenza e di autonomia degli enti e delle istituzioni preposti all'amministrazione anche urbanistica del territorio.

Il capitolo sesto della legge pone in argomento il riassetto pianificatorio delle aree metropolitane (artt.17 e 18) ed introduce lo strumento degli "accordi di programma"(art.27) tra amministrazioni locali, regionali e statali che, con la istituzione delle "conferenze di servizio", vengono a prospettare sia una più coerente flessibilità attuativa dello strumento urbanistico che la possibilità di attivare nuove forme di partecipazione alla costruzione del piano.

Lo strumento di più decisivo allargamento della partecipazione del privato alla programmazione, realizzazione e gestione della pianificazione urbanistica viene sancito dalla Legge 17/2/1992 n.179, disciplinante le "norme per l'edilizia pubblica", legge che al capo V introduce i "programmi integrati" mirati alla "riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale" che vede come attori sia soggetti pubblici che privati.

Si avvia, con gli anni '90, un percorso che riassicura fiducia alla disciplina urbanistica, la quale riacquista il ruolo portante di asse di equilibrio tra le tante iniziative che nel precedente decennio ne avevano ostacolato la marcia evolutiva chiamando in campo strumenti effimeri che sembravano risolvere più acceleratamente problemi particolari, ma che lasciavano certamente insoluti quelli generali.

All'inizio degli anni '90 la prospettiva appare matura per operare, sia a livello normativo che a quello tecnico-progettuale e amministrativo, nella direzione dell'adeguamento degli strumenti di decisione alle nuove sfide poste all'urbanistica da una società in trasformazione. Negli anni '90 si ha una continua ricerca di coerenza degli interventi e di una qualità di sintesi attraverso un disegno strategico di assetto del territorio nelle diverse scale territoriali, che non va quindi riferito alla sola dimensione urbana complessiva, ma da un lato a quella metropolitana, dall'altro alla scala delle relazioni locali, in cui il singolo intervento - piano attuativo, programma complesso - deve essere concepito nella logica di un disegno più generale di trasformazione. È un ruolo che il PRG ha raramente saputo esprimere e quasi mai attuare, che viene svolto in qualche caso da strumenti come il "masterplan" del piano, ma che più tardi, nonostante le novità e le opportunità fornite dalle leggi regionali, sarà raramente assunto dal Piano strutturale. Nella pianificazione nasce l'e-

sigenza di sicurezza e qualità ambientale del territorio, l'azione amministrativa di governo del territorio sposta l'attenzione sulla disponibilità di adeguati strumenti di concertazione, di gestione dei conflitti, di partecipazione, di decisione tecnica e amministrativa. In sostanza, si può affermare che negli anni '90 si manifesta la crisi delle "buone prassi" urbanistico-amministrative che avevano caratterizzato una lunga stagione della pianificazione urbanistica nella nostra regione, che discende in primo luogo dalla crisi dello stato sociale, dall'emergere di nuovi temi e soggetti, dalle crescenti difficoltà che la complessità urbana propone all'amministratore nel governo del territorio. A partire dalla metà degli anni '90, fino alla riforma urbanistica 1998-2000, emerge l'astrattezza delle previsioni urbanistiche, la loro a-temporalità, il loro carattere strettamente regolamentare; questi si rivelano aspetti che allontanano il piano dal ruolo, invocato in molte sedi, di strumento di governo attivo, di processo in grado di prefigurare, accompagnare e indirizzare le trasformazioni dell'assetto fisico della città e del territorio in modo efficace e tempestivo. I tentativi di programmazione temporale (il PPA) non producono effetti significativi. I programmi straordinari (che si susseguono a livello nazionale negli anni '80 e '90) evidenziano ancor più la criticità del conflitto tra ragioni della disciplina ed esigenze di tempestività dell'intervento. In quegli anni il piano manca di una visione strategica, di lungo periodo, di carattere strutturale, che lo distingua da altri strumenti operativi, flessibili, capaci di far convergere sul progetto di breve periodo le opportunità, le condizioni e le risorse, interpretando e dando spessore al disegno complessivo senza negarlo ma al contrario valorizzandone il ruolo di quadro di riferimento.

12. Concetto di urbanizzazione

L'espansione della città e della sue attività fa nascere l'esigenza di una serie di norme che pianifichino lo sviluppo in modo da ottimizzarlo ed urbanizzarlo.

Le urbanizzazioni intese come un insieme di strutture fisiche (attrezzature e infrastrutture)²⁷ necessarie a rendere utilizzabile un sito secondo un modello di vita e attività urbane, si dividono in:

- **urbanizzazione primaria**, che consiste nella sistemazione, dal punto di vista tecnico, del terreno in modo da creare la precondizione per l'utilizzabilità di un sito. In sostanza si identifica nelle infrastrutture. La Legge 847/64 enuncia l'elenco delle infrastrutture primarie:

²⁷ Si specifica: Servizi (insieme di elementi che servono a garantire una data prestazione); Attrezzature (strutture fisiche nelle quali si svolge il servizio); Infrastrutture o attrezzature tecniche (strutture fisiche "a rete" necessarie per trasmettere flussi di traffico, di energia, d'acqua e di informazioni).

- ☐ strade residenziali;
- ☐ spazi di parcheggio;
- ☐ fognature;
- ☐ rete idrica;
- ☐ illuminazione pubblica delle strade;
- ☐ rete distributiva dell'energia;
- ☐ spazi verdi attrezzati;
- **urbanizzazione secondaria che riguarda invece le attrezzature, ovvero spazi che prevedono delle attività sociali, vere e proprie parti vitali della città.**

La legge 865/71 enuncia l'elenco delle infrastrutture secondarie:

- ☐ asili nido;
- ☐ scuole dell'obbligo;
- ☐ mercati di quartiere;
- ☐ delegazioni comunali;
- ☐ chiese ed edifici per servizi religiosi;
- ☐ aree verdi ed impianti sportivi;
- ☐ centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie;
- ☐ criterio di gestione, ovvero prevedere l'integrazione dei servizi con altri servizi sussidiari.

13. Strumenti Urbanistici

Possiamo distinguere una serie di strumenti previsti dalla legge urbanistica, ordinandoli gerarchicamente secondo il criterio di prevalenza e il criterio di dipendenza funzionale (dal generale al particolare, dallo strumento di massima a quello esecutivo):

1. strumenti normativi che sono astratti e generali;

2. piani, concreti ma pur sempre generali;
3. provvedimenti amministrativi, concreti e speciali.

Gli strumenti urbanistici sono classificabili nei riguardi della loro funzione e collocazione in:

- **Generali:** piano regolatore generale comunale ed intercomunale disciplinano l'intero territorio del comune e si pongono a livello superiore di pianificazione. Il PRG basa tutta la sua concezione nella suddivisione del territorio in zone omogenee (D.M. n.1444, 2 Aprile 1968). Il PRG oltre a dare indicazione sulla destinazione d'uso fornisce anche informazioni circa gli indici di edificabilità (sono indici territoriali e non fondiari), delle diverse zone. Il PRG non fornisce però altre informazioni, per questo motivo tale piano è affiancato e completato da strumenti di pianificazione che permettano di capire ciò che in concreto dovrà essere fatto per la realizzazione a livello locale dello stesso PRG.
- **Particolareggiati ed attuativi:** piani di lottizzazioni, si pongono a livello esecutivo delle previsioni dello strumento generale (la Legge n. 1150 del 1942 contiene ancora i principi originari ma è stata modificata nella forma, in quanto ovviamente non si riferisce più al regno). I principali piani attuativi sono i piani particolareggiati, tra i quali ricordiamo:
 - *Piani per l'Edilizia Economica Popolare (PEEP);*
 - *Piani di Lottizzazione*, nati con la Legge Ponte (Legge n. 765 del 1967), che prevede la possibilità che i privati possano proporre interventi, sempre subordinati al PRG, che se approvati divengono legge. L'ente pubblico prima di approvare tali proposte le deve valutare solo dal punto di vista urbanistico;
 - *Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP)* sono scarsamente diffusi a livello nazionale, si hanno infatti poche regole che interessano solo alcune aree del mezzogiorno. Nei PIP inoltre confluiscono industria, commercio, artigianato e turismo senza alcuna distinzione, creando in tal modo una serie di difficoltà logistiche organizzative. Tale strumento ha infatti in sé delle criticità e dei limiti molto grandi;
 - *Piani di recupero*, è l'ultimo piano particolareggiato in ordine cronologico, ed è quello da cui parte tutta la logica del nuovo

indirizzo urbanistico, che mira, non più ad un'espansione territoriale, ma al contrario, ad una valorizzazione delle risorse già sfruttate. (Legge n.457 del 1978).

Il piano urbanistico ha funzione programmatica e vincolante, e siccome la governance è affidata ad enti territoriali, ognuno è provvisto di piano, per questo motivo l'assetto della pianificazione urbanistica è basato su diverse scale territoriali. In particolare si riconoscono piani a livello:

- Europeo;
- Nazionale;
- Territoriale (Regione e Provincia).

A livello territoriale si riconoscono a loro volta:

Piani quadro distinti in **piani base** e **piani di settore** che possono essere *obbligatori* o *facoltativi*. Il piano di settore si occupa di un certo tematismo, non da infatti una visione complessiva, ma analizza e approfondisce un certo aspetto o settore, anche assumendo spesso una terminologia e convenzioni grafiche tipiche di determinati contesti specifici.

Il piano base è invece un piano che deve contenere tematiche complessive. I piani di base di riferimento sono il PTR (a livello regionale) e PTC (a livello provinciale), entrambi obbligatori. I piani di base sono sovraordinati a quelli di settore in quanto coordinano e mediano tra i diversi piani di settore, che appunto devono essere redatti seguendo le indicazioni del piano di base. In quest'ambito vi sono però alcune eccezioni, infatti per motivi diversi due piani di settore, tra quelli obbligatori, sono sovraordinati a quelli di base, e sono il piano di parco (che tutela gli ambienti naturalistici, che essendo unici se non fossero tutelati rischierebbero di scomparire, senza poter essere riprodotti) e il piano di bacino (il cui rispetto è indispensabile per evitare catastrofi naturali assai pericolose).

Per la loro estensione i piani si dividono in:

- **Piani territoriali**, già previsti dalla L.U. 17 agosto 1942 n.1150 e dalla Legge n.142/90 oggi dal TU art.20 e 23 DLgs 18 agosto 2000 n.267, sorti sulla considerazione che piani regolatori comunali, limitati al territorio urbanizzato o da urbanizzare, lasciavano privi di ogni coordinamento i vari strumenti urbanistici comunali e nel contempo non provvedevano a quella più ampia organizzazione del territorio come le vie di comunicazione, la tutela di zone di speciale interesse e le localizzazione di nuovi insediamenti.

Esso è un piano di estensione provinciale con lo scopo di coordinare l'attività urbanistica di determinati ambiti territoriali.

- **Piani regolatori comunali**, redatti dall'autorità comunale disciplinano l'intero territorio del comune; strumento di massima che presiede a tutta la disciplina urbanistica dettando prescrizioni concrete e specifiche che verranno realizzate dal piano particolareggiato.
- **I piani particolareggiati** che sono lo strumento attuativo del piano generale rendendone la realizzazione.

Piano Territoriale di Coordinamento art.5-6 L.U.

Finalità: orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale.

Contenuti: zone da riservare a speciali destinazioni, senza alcuna limitazione tipologica, zone da assoggettare a vincoli particolari o a limitazioni di legge, nuovi insediamenti edilizi, residenziali, industriali, turistici, ecc, impianti di particolare importanza, reti delle principali vie di comunicazioni stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti o in programma.

Procedure: iniziativa e redazione provinciale.

Effetti: i Comuni compresi nel Ptc hanno l'obbligo di uniformare il proprio piano urbanistico alle indicazioni del Ptc. Validità a tempo indeterminato.

Piano Regolatore Intercomunale art.12 L.U.

Finalità: coordinare le direttive di assetto urbanistico di due o più comuni contermini.

Contenuti: medesimi del Prg in relazione al territorio di tutti i comuni interessati.

Procedure: iniziativa di uno o più comuni o regionale, adozione dei vari comuni interessati e approvazione regionale.

Effetti: medesimi del Prg.

Piano Regolatore Generale art.7-11 L.U.

Finalità: tenendo conto delle direttive dell'amministrazione per l'attività urbanistica da svolgere nell'ambito del territorio comunale, definire il re-

gime d'uso del suolo in ragione dei vincoli operanti e della domanda sociale di abitazioni, servizi e attività produttive.

Contenuti: rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e dei relativi impianti; divisione del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano, aree destinate a spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù, aree per edifici pubblici, opere ed impianti di interesse collettivo o sociale vincoli da osservare nelle zone di carattere storico, ambientale, paesistico, norme attuative del piano; indici di fabbricabilità fondiaria e/o territoriale e altri parametri edilizi relativi a ogni singola zona.

Procedure: iniziativa comunale, associazioni, enti e istituzioni interessate possono presentare osservazioni entro 30 giorni successivi al periodo di pubblicazione; l'applicazione delle misure di salvaguardia, nelle more di approvazione del piano, è obbligatoria; l'approvazione è affidata alla Regione.

Effetti: rispetto del disegno del piano e delle destinazioni di zona nell'attuazione delle opere pubbliche previste e obbligo dei proprietari di osservare le prescrizioni di zona e le relative. Norme tecniche di attuazione, i piani particolareggiati e le lottizzazioni devono uniformarsi; validità a tempo indeterminato, salvo le limitazioni a cinque anni dell'efficacia dei vincoli relativi agli espropri per il soddisfacimento degli standard urbanistici.

Programma delle aree di espansione

Finalità: I Comuni dopo l'approvazione del piano e per predisporre una ordinata attuazione del piano, hanno facoltà di espropriare dentro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle su cui insistono costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona. Al fine di un'organica utilizzazione di dette aree possono predisporre programmi, rinnovabili, della durata di cinque anni, che consentano la formazione del demanio comunale delle aree.

Contenuti: delimitazione dei comprensori di aree da espropriare nelle zone di espansione previste dal Prg in misura non superiore al 20 per cento delle medesime.

Procedure: iniziativa comunale di vincolo, il piano può essere aggiornato ogni 5 anni, entro tale periodo deve essere formato il piano particolareggiato alla cui approvazione, che comporta dichiarazione di pubblica utilità, è subordinata la esecuzione delle espropriazioni.

Piani urbanistici esecutivi art 13 L.U.

Finalità: la L.U. definisce in generale i Piani particolareggiati esecutivi che nella prassi tendono ad indicare i Piani urbanistici esecutivi condotti per iniziativa pubblica. In generale si indicano con il termine Pue tutti i piani attuativi che rendono esecutive le previsioni del Prg.

Contenuti: reti stradali, indici e parametri edilizi di ciascuna zona, tipologie edilizie permesse per le nuove costruzioni, altezze massime delle costruzioni lungo le principali vie o piazze definite da profili normatori, spazi riservati ad opere di interesse pubblico, edifici destinati a demolizione, ricostruzione o restauro, suddivisione degli isolati in lotti. Relazione illustrativa e previsione di spesa per l'attuazione delle opere pubbliche del piano.

Procedure: iniziativa comunale o di privati, i proprietari degli immobili possono presentare opposizioni entro 30 giorni successivi al periodo di pubblicazione; l'applicazione delle misure di salvaguardia è obbligatoria dall'adozione; approvazione regionale.

Effetti: l'approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere previste. Validità non oltre 10 anni.

Piani di lottizzazione convenzionata art.28 L.U.

Finalità: permettere lo sviluppo edilizio di zone non urbanizzate o scarsamente urbanizzate, destinate dal Prg ad insediamenti residenziali o produttivi.

Contenuti: quello del Pue in quanto compatibili, l'autorizzazione è subordinata alla stipula di una convenzione che preveda l'impegno proprietario per cessione gratuita delle aree per l'urbanizzazione primaria e, se necessario, quota parte per l'urbanizzazione secondaria; termine attuazione entro 10 anni.

Procedure: iniziativa privata, approvazione regionale.

Effetti: le singole concessioni edilizie devono uniformarsi alle prescrizioni del piano, occorre che siano eseguite contemporaneamente le opere di urbanizzazione relative; validità non oltre 10 anni.

Piani per l'edilizia economica e popolare legge 18 aprile 1962 n.167

Limitatamente alle aree da riservare all'edilizia economica e popolare, l'indennità di espropriazione dovrà risultare pari al valore commerciale delle aree quale era due anni prima della data di adozione del piano dell'edilizia stessa; il prezzo di cessione delle aree, una volta urbanizzate, sarà pari all'indennità di espropriazione maggiorato delle spese occorse per gli im-

piani urbanistici realizzati e tenuto conto dei volumi edificabili sulle aree medesime.

Le finalità sotto il profilo tecnico-urbanistico si possono così sintetizzare:

- avviamento concreto alla formazione dei demani comunali di aree, limitatamente alle aree da riservare all'edilizia economica e popolare, per i Comuni capoluoghi di Provincia, a quelli con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, ed a quelli con particolari caratteri urbanistici;
- inquadramento del piano di zona nel Prg del Comune quale specifica destinazione di piano;
- formazione di complessi edilizi di tipo economico e popolare secondo unità residenziali;
- facilitazioni economiche sia rispetto all'espropriazione sia rispetto alla cessione delle aree.

Piano di zona e programmi di costruzione per d'edilizia economica e popolare

Obbligatorio per i Comuni capoluoghi di Provincia o con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Le aree in cui ricadono i Peep devono essere individuate nelle zone destinate alla residenza dai Prg con preferenza in quelle di espansione dell'aggregato, i piani approvati hanno valore di piani particolareggiati ai sensi della L.U. e rimangono soggetti ad espropriazione.

Per superare le difficoltà relative all'approvazione dei PdZ la legge 1 novembre 1965 n.1179 dispone che i programmi di costruzione di tali alloggi popolari possono essere realizzati:

- sulle aree comprese nei piani di zona ma non incluse nei programmi di utilizzo dei Comuni purché già urbanizzate;
- in aree esterne ai piani di zona quando in queste non vi siano aree urbanizzate.

CAPITOLO SECONDO

La disciplina dell'attività edilizia

1. Tipologia di attività edilizia

La vigente disciplina dell'attività edilizia trova la sua fonte nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (di seguito T.U. D.P.R. 380/2001") entrato in vigore il 30 giugno 2003 (e più precisamente nella PARTE I del suddetto Testo Unico per l'appunto rubricata "ATTIVITA' EDILIZIA" comprendente gli articoli da 1 a 51).

Il T.U. D.P.R. 380/2001 nel suo testo originario prevedeva:

- **attività edilizia libera** ossia degli interventi edilizi per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo (art. 6);
- **attività edilizia subordinata a permesso di costruire** (artt. da 10 a 21);
- **attività edilizia subordinata a denuncia di inizio attività** (artt. 22 e 23);
- **vigilanza sull'attività urbanistico - edilizia**, alle responsabilità ed alle sanzioni (artt. da 27 a 48).

Con il T.U. D.P.R. 380/2001 è stata invece soppressa la figura della *autorizzazione edilizia*, prevista dalla legislazione speciale in materia edilizia anteriore al 2001 e che si era posta come titolo abilitativo intermedio tra la concessione edilizia (figura sostituita dal permesso di costruire) e la D.I.A.

Il T.U. D.P.R. 380/2001 successivamente alla sua entrata in vigore ha subito ricorrenti modifiche:

- 1) con la L. 22 maggio 2010, n. 73, di conversione del D.L. 25 marzo 2010, n. 40, che ha ampliato le fattispecie di "attività edilizia libera" già previste dall'art. 6 del T.U. D.P.R. 380/2001 distinguendo peraltro tra attività "totalmente libere" ed attività soggette a preventiva "comunicazione di inizio lavori";
- 2) con la L. 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, che ha modificato la disposizione dell'art. 19 della L.

7 agosto 1990, n. 241, portante la disciplina in via generale della D.I.A., prevedendo in luogo della D.I.A. suddetta un nuovo istituto: la "Segnalazione certificata di inizio attività" (di seguito anche indicata con l'acronimo "S.C.I.A.");

- 3) con il D.L. 13 maggio 2011 n. 70 convertito con legge 12 luglio 2011 n.106 (cd. Decreto per lo sviluppo per il 2011, entrato in vigore il 14 maggio 2011 e nel testo emendato in sede di conversione con decorrenza dal 13 luglio 2011) che ha dettato:
- una disposizione di carattere "interpretativo" (art. 5, c.2, lett.c) con la quale si è confermato che la S.C.I.A. sostituisce la D.I.A. per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22, c.1 e c.2, T.U. D.P.R. 380/2001, mentre troverà, al contrario, ancora applicazione la D.I.A. (o meglio quella figura di D.I.A. conosciuta nella prassi come "super-D.I.A.") ove la stessa, in base alla normativa statale o regionale, sia alternativa o sostitutiva al permesso di costruire (ad esempio per gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001);
 - una disposizione (art. 5, c.2, lett.b) con la quale è stato ridotto il termine riconosciuto alla amministrazione Comunale per vietare la prosecuzione dell'attività edilizia oggetto di S.C.I.A., da 60 a 30 giorni e con la quale sono state estese alla S.C.I.A. in materia edilizia tutte le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal T.U. D.P.R. 380/2001 (artt. da 27 a 48) e dalle leggi regionali;
 - una disposizione (art. 5, c.2, lett. a, punto 3) con la quale è stato introdotto il "silenzio assenso" per il rilascio del permesso di costruire, ad eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali;
 - una disposizione (art. 5, c.2, lett. a, punto 5) con la quale è stata introdotta una sorta di "sanatoria edilizia" ex lege per le difformità contenute entro il limite del 2% delle misure Progettuali.

Attualmente la disciplina dell'attività edilizia può essere, pertanto, così ricostruita:

- **attività edilizia totalmente libera:** si tratta degli interventi edilizi per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo né è prevista alcuna specifica comunicazione; la relativa disciplina è dettata dall'art. 6, c.1, T.U. D.P.R. 380/2001. L'attività edilizia totalmente libera riguarda i seguenti interventi:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria;
- b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

- **attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori:** si tratta degli interventi edilizi eseguibili senza alcun titolo abilitativo ma previa comunicazione al Comune dell'inizio lavori; riguarda i seguenti interventi:

- a) gli interventi di manutenzione straordinaria, ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici;
- b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni;
- c) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- d) i pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
- e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree

pertinenziali degli edifici.

Attività edilizia soggetta a permesso di costruire: si tratta degli interventi edilizi puntualmente indicati all'art. 10 T.U. D.P.R. 380/2001 (interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici o, limitatamente alle zone A, mutamento di destinazione d'uso).

Ai sensi dell'art. 10 del T.U. D.P.R. 380/2001 costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

- gli interventi di nuova costruzione;
- gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Il T.U. D.P.R. 380/2001, inoltre, riconosce alle Regioni la facoltà di ampliare l'ambito di applicazione del permesso di costruire; infatti le Regioni possono individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, siano sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

- **attività edilizia soggetta a super-D.I.A.:** si tratta degli interventi edilizi per i quali, in base alla normativa statale o regionale, si può ricorrere alla D.I.A. in via alternativa o sostitutiva rispetto al permesso di costruire (quali ad esempio gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001); da segnalare che, a seguito della modifica introdotta con il decreto legislativo 301/2002, è prevista in alternativa al permesso di costruire la possibilità di avvalersi della cd. super-D.I.A. per i seguenti interventi:

- a) gli interventi di ristrutturazione cd. "maggiore";
- b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo,

che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;

- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Si tratta pertanto di interventi che in presenza di una scelta specifica dell'interessato di ricorrere alla super-D.I.A. possono essere sottratti al regime del permesso di costruire.

- attività edilizia soggetta a S.C.I.A.: si tratta di tutti i restanti interventi edilizi non rientranti tra quelli di attività edilizia totalmente libera, di attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori, di attività edilizia soggetta a permesso di costruire, di attività edilizia soggetta a super- D.I.A.. Per tali interventi restano pure ferme, nonostante si opti per la super-D.I.A., le disposizioni in tema di requisiti formali degli atti di trasferimento previsti per gli interventi soggetti a permesso di costruire; pertanto negli atti, a pena di nullità, dovranno essere citati gli estremi della super-D.I.A.

2. Caratteristiche del permesso di costruire

È un atto tipico: deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente Ufficio Comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici al proprietario o a chi abbia titolo per richiederla (es. superficiario); l'eventuale diniego, pertanto, deve essere motivato ed indicare le prescrizioni di legge, dello strumento urbanistico o del regolamento in contrasto con la relativa domanda.

È un atto trasferibile: il permesso è trasferibile, insieme all'immobile, ai successori ed aventi causa; esso peraltro non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio, il permesso ha pertanto natura reale e non personale.

3. Onerosità del permesso di costruire

Il permesso di costruire è atto oneroso. Il suo rilascio è subordinato al versamento del contributo concessorio articolato in 2 quote :

- una commisurata all'incidenza delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria, stabilita con delibera del Consiglio Comunale sulla base di

tabelle parametriche definite dalla Regione, da versarsi all'atto del rilascio del permesso di costruire (su richiesta dell'interessato può essere rateizzata) (a scomputo totale o parziale della quota dovuta il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e garanzie stabilite dal Comune con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune),

- **una proporzionata al costo di costruzione** (su parametri fissati dalle Regioni) da versarsi in corso d'opera con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune e comunque non oltre 60 gg. dalla ultimazione delle opere.

Il contributo concessorio non è dovuto per:

- a) opere in zone agricole, comprese le residenze, se il richiedente è imprenditore agricolo a titolo principale e se le opere sono in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore;
- b) ristrutturazione e ampliamenti non superiori al 20% di edifici unifamiliari;
- c) opere pubbliche;
- d) opere da eseguire a seguito di pubbliche calamità.

Sono previste anche ipotesi di riduzione del contributo concessorio; ad esempio il contributo concessorio può essere limitato alla sola quota commisurata agli oneri di urbanizzazione, in caso di interventi di edilizia abitativa, se viene stipulata apposita convenzione (ovvero un atto d'obbligo) con cui si precisino le caratteristiche tipologiche e costruttive degli edifici e con cui ci si obblighi a praticare prezzi di cessione o canoni locazione concordati.

4. L'attività edilizia soggetta a S.C.I.A. o a SUPER-D.I.A.

L'art. 49, c.4-bis, L. 122/2010 ha sostituito il previgente testo dell'art. 19, L. 241/1990 già portante la rubrica "dichiarazione di inizio attività" con un nuovo testo portante ora la rubrica "Segnalazione certificata di inizio attività - Scia".

Ricordiamo che la denuncia di inizio attività in campo edilizio non trovava la sua disciplina nella disposizione "generale" dell'art. 19 L. 241/1990 (ora riscritta dall'art. 49, c.4-bis, L. 122/2010) ma nelle disposizioni specifiche di cui agli artt. 22 e 23 T.U. D.P.R. 380/2001 (disposizioni che invece non sono state modificate dall'art. 49, c.4-bis, L. 122/2010 sopra citato); tant'è vero che l'art. 19, L. 241/1990, nel testo previgente al suo quarto comma, faceva salve le disposizioni di legge vigenti che prevedevano termini diver-

si da quelli previsti nei commi precedenti per l'inizio attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.

Il Governo, nel D.L. 13 maggio 2011 n. 70 ha dettato una disposizione di carattere "interpretativo", stabilendo:

- che la S.C.I.A. sostituisce la D.I.A. per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22, c. 1 e c. 2, del T.U. D.P.R. 380/2001;
- che troverà, al contrario, ancora applicazione la D.I.A. (o meglio, utilizzando l'espressione adottata nella prassi, la super-DIA) laddove la stessa sia, in base alla normativa statale o regionale, alternativa o sostitutiva rispetto al permesso di costruire (ad esempio per gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001 o a quelli previsti dalle leggi regionali);
- che, comunque, le Regioni con propria legge possono ampliare l'ambito delle fattispecie per le quali si può ricorrere alla D.I.A. in via alternativa o sostitutiva al permesso di costruire (fattispecie alle quali, pertanto, non si applicherà la nuova disciplina in materia di S.C.I.A.);
- che nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la S.C.I.A. non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Pertanto saranno soggetti a S.C.I.A., a titolo esemplificativo, i seguenti interventi:

- a) gli interventi di restauro e risanamento conservativo;
- b) i mutamenti di destinazione d'uso "funzionale";
- c) gli interventi di manutenzione straordinaria che riguardino parti strutturali dell'edificio (e come tali non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 6, c.2, del T.U. D.P.R. 380/2001 (relativo all'attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori);
- d) i singoli interventi "strutturali" non costituenti un "insieme sistematico di opere" e quindi non qualificabili come "ristrutturazione edilizia", quali ad esempio:
 - il frazionamento di quella che in progetto approvato era un'u-

nica unità in due o più distinte unità (con l'esecuzione di opere minime, esclusivamente "interne", per ottenere la fisica separazione delle unità);

- l'accorpamento di quelle che in progetto approvato erano due o più unità in un'unica unità (con l'esecuzione di opere minime, esclusivamente "interne", per ottenere la fusione fra le unità);
- l'ampliamento di fabbricati all'interno della sagoma esistente che non determini volumi funzionalmente autonomi;
- semplici modifiche prospettiche (ad esempio apertura o chiusura di una o più finestre, di una o più porte).

Il ricorso alla S.C.I.A. è, inoltre, previsto per le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

Sono pure soggetti a S.C.I.A. (giusta quanto disposto dall'art. 9, c.1 e c.2, L. 24 marzo 1989, n. 122 così come modificato dall'art. 137 T.U. D.P.R. 380/2001 i seguenti interventi:

- realizzazione di parcheggi al piano terra o nel sottosuolo di fabbricati anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici;
- realizzazione di parcheggi ad uso esclusivo dei residenti nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato purché non in contrasto con i piani urbani del traffico.

È comunque riconosciuta la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire, senza obbligo del pagamento del contributo concessorio, per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 22 c.1 e c.2 o dell'art. 137 T.U. (D.P.R. 380/2001) per i quali è prevista la presentazione della S.C.I.A.

5. L'ambito applicativo della Super-D.I.A.

Rimangono soggetti alla disciplina della D.I.A. (e non invece alla disciplina innovativa della S.C.I.A.) tutti quegli interventi per i quali è ammesso il ricorso alla D.I.A. medesima in alternativa.

Si tratta, ad esempio, degli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001, ossia:

- degli interventi di ristrutturazione “maggiore” ex art. 10, c.1, lett. c., T.U. D.P.R. 380/2001 (interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso);
- degli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;
- degli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

A questi interventi, ovviamente, debbono aggiungersi tutti quegli interventi per i quali le varie leggi regionali prevedano la possibilità di ricorrere alla D.I.A. in alternativa o in sostituzione del permesso di costruire.

6. Il Decreto sblocca Italia - nuove misure in materia di edilizia ed urbanistica

Il Decreto Sblocca Italia (Decreto Legge 12 settembre 2014 n. 133 Pubblicato sulla G.U. n. 121 del 12 settembre 2014, entrato in vigore il 13 settembre 2014, contenente Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) in particolare con l'art. 17 (rubricato Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia), ha modificato in più punti il Testo Unico dell'Edilizia, con lo scopo di provare a rilanciare il settore e *“al fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo”*.

Il Legislatore ha modificato la nozione di manutenzione straordinaria di cui al comma 1 lett. b), nella quale scompare il riferimento alle superfici sostituito da quello alla volumetria complessiva ampliando così l'utilizzo della comunicazione inizio lavori (CIL) al posto del permesso di costruire, con il vantaggio per il cittadino di non dover pagare gli oneri.

Rientra inoltre nella manutenzione straordinaria l'intervento di frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso.

Il nuovo art. 3 bis, intitolato Interventi di conservazione, richiede una verifica urbanistica diretta ad individuare edifici esistenti, presumibilmente in disuso o fatiscenti, non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione; detti edifici potranno essere espropriati o, preferibilmente, riqualificati da parte dei proprietari con modalità agevolate non individuati dalla norma.

Il Legislatore all'art.6, precisa che la CIL non può essere utilizzata per le modifiche di parti strutturali dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa, esattamente come previsto per la manutenzione straordinaria degli edifici in generale.

Sempre con l'evidente finalità semplificatoria, il Legislatore ha modificato il comma 5 del citato art. 6, precisando che l'aggiornamento catastale avviene d'ufficio, è il Comune che trasmette, a tal fine, la comunicazione inizio lavori all'Agenzia del Territorio.

Tale Decreto prevede una nuova fattispecie per i permessi di costruire in deroga agli strumenti urbanistici territoriali: finora ammessi in caso di edifici pubblici, oggi possibili anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica anche in aree industriali dismesse. In tali casi, l'interesse pubblico dovrà essere attestato con delibera del consiglio comunale. Il permesso di costruire convenzionato, art.28 bis, strumento finora noto solo alle esperienze regionali e locali, potrà far luogo degli strumenti di pianificazione attuativa, che hanno procedimenti di approvazione notevolmente più lunghi. Il permesso convenzionato varrà quando le esigenze di urbanizzazione di una determinata area potranno essere soddisfatte mediante modalità semplificate. Quanto ai termini per il rilascio, ora tutti i comuni devono rispettare i termini «ordinari» (60 giorni per l'istruttoria, l'acquisizione dei pareri e la formulazione del provvedimento con possibilità di interruzione nei primi 30 giorni per richiesta di integrazioni). La possibilità di raddoppio sussiste solo per i progetti particolarmente complessi. Gli atti di pianificazione attuativa (piani di recupero, piani particolareggiati) per gli strumenti di trasformazione urbana complessi, potranno prevedere che il contributo di costruzione sia commisurato unicamente al costo di costruzione e non anche all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, garantendo in ogni caso la corretta urbanizzazione, l'infrastrutturazione e l'insediabilità degli interventi.

Dopo più di quattro anni dalla sua introduzione nell'ordinamento giuridico, la Scia sostituisce a tutti gli effetti la Dia edilizia, che sopravvive solo ove prevista in sostituzione del permesso di costruire (ex Super Dia). Scia anche per le varianti minori a permessi di costruire, a condizione che gli interventi siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuati dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli.

Si amplia la maglia del mutamento di destinazione d'uso: è rilevante solo la modifica che comporta l'assegnazione dell'immobile o dell'unità a una differente categoria funzionale tra (a) residenziale e turistico-recettiva (b) produttiva e direzionale, (c) commerciale, (d) rurale. È fatta salva la possibilità per le Regioni di disciplinare differentemente la materia.

Si sono avute anche modifiche alla legge Urbanistica (1150/1942) il cui articolo 28 oggi concede la possibilità di procedere per stralci funzionali, per fasi e tempi distinti. Per ogni stralcio funzionale dovranno essere quantificati gli oneri di urbanizzazione o le opere di urbanizzazione da realizzare e le relative garanzie; l'attuazione parziale dovrà risultare coerente con l'intera area oggetto d'intervento.

Scompare di nuovo il ricorso alla conferenza di servizi nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: prima abolita dal DL 84/2014, poi reintrodotta con la legge di conversione, oggi scompare di nuovo con il DL 133. Di conseguenza, decorsi 60 giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione.

CAPITOLO TERZO

Un'idea di Smart City

1. Concetto di Sviluppo Sostenibile

Attualmente, metà della popolazione mondiale vive nelle città e l'80% del PIL mondiale viene prodotto al suo interno. Secondo l'United Nation Department of Economic and Social Affairs nel 2050 oltre sei miliardi di persone vivranno all'interno di aree urbanizzate. Affrontare il tema dello sviluppo sostenibile dal punto di vista delle città appare rilevante secondo Roberto Camagni²⁸, perché esse costituiscono, nei paesi avanzati, le maggiori concentrazioni di attività economiche e residenziali e conseguentemente sono i luoghi in cui si produce la maggior parte delle emissioni dei rifiuti, dei materiali inquinanti e dove si consuma la maggiore quota di energia. Inoltre, le stesse cause che mettono a repentaglio la sostenibilità globale impattano ugualmente la sostenibilità locale attraverso la congestione, il rumore e l'inquinamento dell'aria. Non bisogna trascurare il fatto che l'esistenza stessa delle città implica già una scelta di fondo, ovvero la rinuncia a un modello di vita e organizzazione sociale basato sull'integrazione uomo natura, per un modello basato sull'integrazione uomo-uomo e l'abbandono di funzioni di produzione basate sulla terra e sul lavoro per funzioni di produzione basate su capitale fisso sociale, informazione ed energia.

Con il concetto di sviluppo sostenibile si è voluto lanciare un progetto che fosse in grado di far coesistere in un'ottica di lungo periodo le esigenze ambientali con le esigenze di sviluppo economico. Vengono dunque portati in primo piano gli interessi delle generazioni future accanto a quelli delle generazioni presenti, vincolando i processi di ottimizzazione economica al rispetto dei limiti della capacità di riproduzione della biosfera.

Sono in particolare due gli approcci allo sviluppo sostenibile individuati da Camagni: il primo si basa sulla necessità di porre dei limiti all'uso di determinate risorse nel processo di sviluppo economico e invita a non eccedere la loro capacità di rigenerazione e assimilazione di sostanze inquinanti o, nel caso si tratti di risorse non rinnovabili, di garantire la loro più efficiente utilizzazione; il secondo approccio si basa sulla necessità di garantire un flusso continuo di benessere sul lungo periodo, nella coscienza che un ele-

²⁸ Economia e pianificazione della città sostenibile, 1996

vato livello di tale benessere non può essere raggiunto attraverso la distruzione delle risorse naturali e la contaminazione della biosfera. Nel primo approccio è implicita un'idea di "sostenibilità forte", ove nessuna riduzione nella disponibilità di una risorsa non rinnovabile può essere compensata da un aumento in qualche altra, mentre nel secondo approccio si rileva una concettualizzazione debole di sostenibilità, in quanto si consente un'ampia sostituibilità fra elementi diversi.

La sostenibilità dello sviluppo urbano deve essere valutata nei suoi effetti sulle collettività locali, nel rispetto di un vincolo di non-generazione di inquinamenti insostenibili sulle regioni vicine e nella coscienza che una città avviata su un percorso localmente sostenibile è una città che partecipa attivamente alla riduzione degli effetti globali negativi. La variabile prioritaria è il benessere della popolazione locale nel lungo periodo, e ciò comprende, oltre che i bisogni connessi con il benessere economico e materiale, anche bisogni di crescita culturale e professionale, di identità connessa ai luoghi e di accessibilità ai valori ambientali e culturali della città.

La funzione di benessere deve essere naturalmente definita per la città intera e per le sue singole parti, cioè per i territori di cui la città si compone, tra i quali possono esistere complementarità e divisione del lavoro, ma non sono accettabili rapporti di subordinazione. Non bisogna, inoltre, sottovalutare l'importanza rivestita dalle risorse ambientali, perché costituiscono una delle più potenti variabili strumentali per lo sviluppo e il benessere della città e occorre tenere in considerazione il concetto di capacità di carico, ovvero la massima popolazione che può essere supportata indefinitamente in un dato habitat senza compromettere permanentemente la produttività dell'ecosistema da cui tale popolazione è dipendente.

La sostenibilità dello sviluppo urbano è un processo che si nutre di apprendimento collettivo, di capacità di composizione di conflitti e di capacità di disegno strategico e deve considerare insieme i diversi sistemi di cui la città si compone (il sistema economico, sociale, fisico e ambientale) nelle loro interazioni dinamiche e nell'unità del loro risultato. Data la caratteristica di immobilità e lunga durata del capitale fisico di cui la città si compone, il problema dell'irreversibilità e degli effetti cumulativi delle decisioni relative alla crescita urbana deve essere preso in attenta considerazione. Le politiche per la città sostenibile sono, infatti, politiche che richiedono forte capacità di previsione degli effetti di sinergia e retroazione, forte capacità di anticipazione dei processi spontanei e forte ricorso al principio di precauzione.

Emerge così una definizione di sviluppo urbano sostenibile come integrazione sinergica e co-evoluzione fra i grandi sottosistemi di cui la città si

compone (economico, sociale e fisico-ambientale) che garantisce un livello non decrescente di benessere alla popolazione locale nel lungo periodo, senza compromettere le possibilità di sviluppo nelle aree circostanti e contribuendo alla riduzione degli effetti nocivi sulla biosfera.

2. I principi dello sviluppo urbano sostenibile

Secondo Moroni²⁹ una “città giusta” corrisponde a una città responsabile, ovvero una zona urbana regolata da un diritto rispettabile che sia semplice, imparziale, stabile ed entro la quale i cittadini siano in grado di esercitare la propria libertà in modo attivo e onesto. Una città giusta e responsabile deve poter essere anche una città vivibile secondo i criteri della qualità urbana e architettonica, considerando che oltre il 75% della popolazione europea vive all'interno di zone urbane: in questo senso ogni anno vengono compilate diverse liste classificando le città più vivibili del mondo.³⁰ L'ideale di città sopraccitato permette ugualmente la crescita progressiva di una città creativa. In questo senso, il concetto di creatività ha cominciato ad assumere rilevanza in riferimento alla “economia creativa”³¹ ovvero i servizi risultano caratterizzati dal loro contenuto in termini di idee. Similmente, l'espressione “città creativa”³² è stata successivamente utilizzata per descrivere quelle città attivamente coinvolte nella generazione di conoscenza e innovazione. Secondo Moroni, tre sono le condizioni per la creatività: in primo luogo non bisogna dimenticare che la creatività non è appannaggio di particolari categorie o classi di individui, ma è un tratto essenziale dell'esistenza umana, all'interno della quale essa trova la propria espressione. La creatività deve dunque essere considerata un tratto diffuso, citando Florida: “A causa della nostra stessa natura, ogni persona è dotata di un'incredibile capacità di innovare, un effetto collaterale della capacità umana di evolvere e adattarsi.” Secondo la prospettiva di Moroni questo implica, innanzitutto, rieducare le persone alla libertà, e ciò significa per Stewart riconoscere che se esiste libertà l'individuo fa il miglior uso delle proprie capacità e utilizza al meglio il proprio capitale umano per venire incontro alle esigenze degli altri nel mercato.

²⁹ La città responsabile: rinnovamento istituzionale e rinascita civica, 2013.

³⁰ Se “The Economist1” ha messo nel 2012 al primo posto Hong Kong, per “Mercer2” la città più vivibile nel 2011 è stata Vienna, mentre per “Monocle3”, nel 2012, in testa alla classifica si posiziona Zurigo. Per ciò che concerne l'Italia, “Italia Oggi 4” colloca al primo posto nel 2012 la città di Trento, mentre “Il Rapporto sulla Sussidiarietà5” e “Il Sole 24 Ore6” nel 2011 attribuiscono il primato rispettivamente a Firenze e alla città di Bologna e provincia.

³¹ Teorizzata da Howkins.

³² Concetto promosso su scala globale grazie agli studi di Richard Florida.

La città creativa è quel contesto urbano e civico che sa mettere i propri abitanti nelle condizioni di poter esprimere al meglio le potenzialità di ciascuno e sostiene che le persone sono i reali assets³³. In questo senso diventa importante generare le condizioni di certezza delle libertà individuali, in modo tale che chiunque possa esprimere la propria creatività all'interno dell'ambiente urbano. In secondo luogo, tutto ciò può essere possibile soprattutto se la libertà individuale è soggetta alla rule of law: il sistema di regole che favorisce lo sviluppo di una città creativa è un sistema composto da regole impersonali, semplici e stabili. In terzo luogo, per una diffusione della creatività non è necessario che le politiche urbane siano esse stesse creative, ma è sufficiente che le amministrazioni pubbliche evitino di interferire continuamente con i meccanismi sociali ed economici, e si limitino a garantire poche, chiare e stabili regole che lascino il maggior spazio possibile alla sperimentazione sociale ed economica.

Le principali variabili di osservazione riferite al sistema urbano riguardano in primo luogo la capacità di sviluppo della città, la dinamica dell'occupazione e della competitività e, in secondo luogo, i consumi energetici, il traffico e la congestione della rete di mobilità, l'inquinamento acustico, dell'aria e dell'acqua e, infine, gli indicatori di benessere e malessere come la criminalità e i servizi alla persona. Le politiche di intervento in tema di sostenibilità urbana devono orientarsi, secondo l'opinione di Camagni, in direzione di tre grandi ambiti: le tecnologie (in primo luogo energie e trasporti), il territorio la forma urbana e gli habits, ovvero le caratteristiche dei comportamenti individuali. In tutti e tre i casi occorre distinguere obiettivi e politiche di breve periodo – in cui si accetta lo stato delle tecnologie e delle localizzazioni e si orienta la domanda di risorse non rinnovabili e la scelta fra alternative di mobilità – e obiettivi e politiche di lungo periodo, in cui si tratta di orientare lo sviluppo tecnologico e la localizzazione delle attività.

Vi è, dunque, la necessità di realizzare:

- un'efficienza allocativa di lungo termine, che integri ambiente economico e ambiente fisico-ambientale attraverso l'internalizzazione dei costi sociali e la costruzione di un mercato che valuti adeguatamente i vantaggi futuri e non solo quelli immediati;
- un'efficienza distributiva che integri ambiente economico e ambiente sociale, dunque che consenta al massimo numero di cittadini di fruire dei servizi della città e dei vantaggi dell'agglomerazione, in un'ottica di integrazione della diversità e garantendo l'assenza di discriminazioni, la permeabilità e la mobilità verticale della popola-

³³ City Making, 2009.

zione, il rinnovo delle élites, l'accessibilità più vasta alle opportunità aperte.

La città sostenibile non è, infatti, una città priva di conflitti, ma una città che li sa gestire; un'equità ambientale che integri ambiente sociale e ambiente fisico, mirando a massimizzare l'accessibilità ai valori ambientali in senso sia iter che intra generazionale.

3. Gli indicatori di una città intelligente

Eurocities è la rete, fondata nel 1986, delle principali città europee. Essa riunisce le amministrazioni locali di oltre 130 grandi città in 34 paesi europei e cerca di rappresentare gli interessi dei propri membri impegnandosi nel dialogo con le istituzioni europee nell'ambito di una serie di politiche che influenzano le città. Le tematiche di maggiore interesse sono le seguenti: sviluppo economico, ambiente, trasporti e mobilità, affari sociali, cultura, società dell'informazione e della conoscenza. Le città aderenti si impegnano ad implementare una strategia per combattere i cambiamenti climatici e a coinvolgere tutti gli attori presenti sul territorio. Occorre dunque lavorare sulla pianificazione urbana e sulla qualità delle nostre città attraverso diverse modalità:

1. Limitando lo "sprawl urbano", ovvero l'edificazione di nuove aree, attraverso lo sviluppo di città compatte che riducano le esigenze di spazio ed energia e che abbiano come obiettivo la qualità urbana e la qualità della vita, il che significa conservare sufficienti aree verdi. In questo senso assume molta rilevanza un'accurata gestione dell'inquinamento e una sua limitazione;
2. Creando nuovi quartieri ecologici, nei quali vengano implementate le maggiori innovazioni tecnologiche nei settori dei trasporti e nella gestione dei rifiuti e delle acque;
3. Costruendo edifici efficienti in termini energetici e promuovendo l'edilizia ecologica, la quale deve necessariamente divenire uno standard per tutte le opere di costruzione;
4. Sostenendo l'adattamento di edifici esistenti alle nuove norme energetiche, cercando di diminuire il loro impatto ambientale;
5. Assicurando la conservazione e lo sviluppo di una calotta urbana piantando alberi nelle strade, nei giardini pubblici e nelle aree peri-urbane alla periferia delle aree urbane, in modo tale che essi possano costituire

un ruolo decisivo in termini di riserve di carbonio;

6. Lavorando sui trasporti e sulla mobilità urbana, ad esempio sviluppando i trasporti pubblici e forme di mobilità a impatto zero, e incoraggiando l'innovazione tecnologica per i veicoli e l'utilizzo di nuove forme di energia. Sarebbe ugualmente importante riuscire a sviluppare l'uso di tecniche d'informazione e comunicazione che possano aiutare a ridurre le emissioni. Appare di primaria importanza, infatti, lavorare sull'energia rinnovabile, mettendo in pratica una serie di interventi necessari al progressivo tendere ad un arresto del cambiamento climatico, in particolare:

- Sviluppare la produzione di energia rinnovabile;
- Adeguare la produzione di calore ed elettricità alla geografia dei territori;
- Ridurre il consumo energetico dei sistemi urbani;
- Promuovere l'uso di tecnologie più efficienti in termini energetici;
- Ridurre i rifiuti alla fonte mediante raccolta differenziata e riciclaggio e recuperando l'energia da rifiuti non riciclabili (calore, biogas...).

Domenico Costantino,³⁴ afferma che la metà della popolazione mondiale (3,3 miliardi di persone) e il 70% della popolazione europea vive in agglomerati urbani, intendendo con questo termine sia le megalopoli sia le città di provincia; secondo le Nazioni Unite questo fenomeno è destinato a proseguire inesorabilmente, tanto che nel 2050 quasi i tre quarti dell'umanità vivrà all'interno di sistemi urbani. Le città occupano una minima parte dello spazio fisico (2%) del pianeta, eppure utilizzano il 75% delle risorse naturali e contribuiscono in modo molto rilevante alle emissioni di gas serra e ai consumi di grandi quantità di energia, generando così problemi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Tutto questo ha evidentemente un impatto negativo sul tenore di vita della popolazione, tenendo conto anche della crisi economica planetaria scoppiata nel 2008 che ha aggravato molti problemi emersi nell'ultimo decennio del secolo scorso e hanno dovuto fronteggiare cambiamenti radicali, come la crisi del welfare, della spesa pubblica e dei tradizionali modelli di governo e pianificazione del territorio, l'assunzione di nuovi sistemi di programmazione e gestione, investimenti in costose infrastrutture, forti processi di immigrazione, impoverimento delle classi medie, precarietà del lavoro e crisi ambientale. Ne risulta che le città e i sistemi territoriali che non riusciranno a innovarsi

³⁴ Citando il report "State of the world's city 2011" del Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani.

e che non saranno incapaci di declinare una qualche forma innovativa di sviluppo sociale ed economico saranno destinate ad un inesorabile declino.

La smart city propone così l'introduzione di nuove tecnologie per risolvere problemi specifici di sviluppo urbano e per migliorare la competitività urbana, e l'attributo "intelligente" sottolinea il ruolo fondamentale delle ICT (Information Communication Technology) e del capitale umano. Infatti, perché una città possa essere definita intelligente, non basta che essa sia ben dotata di infrastrutture materiali, ma anche, e sempre di più, è necessario che essa sia basata sulla disponibilità e qualità della comunicazione delle conoscenze e delle infrastrutture sociali, ovvero il capitale intellettuale; ciò implica il passaggio da un insieme di strutture e infrastrutture relazionate in modo settoriale a una rete organizzata e integrata che connetta persone e sistemi. In questo senso, la smart city rappresenta un'evoluzione importante dal concetto di "città digitale", in quanto la prima mette a disposizione la tecnologia al servizio della città e ne valorizza il capitale culturale, economico-sociale e il capitale fisico e ambientale, focalizzando la propria attenzione al risparmio delle risorse, alla salvaguardia dell'ambiente, alla qualità della vita dei cittadini. Una città smart è tecnologica e interconnessa, sostenibile, confortevole, attrattiva, sicura, partecipata, formativa ed educativa rispetto ai propri cittadini, dunque è necessariamente accessibile e inclusiva, rispetta l'ambiente ed è ben governata. Una città creativa deve dunque essere ripensata e riprogettata attraverso il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti (locali, nazionali e internazionali, pubblici e privati) che siano in grado di operare in maniera coordinata per lo sviluppo del territorio e siano capaci di promuovere azioni concrete a favore della qualità e della creatività.

L'Unione Europea individua sei diversi driver ai quali le città devono rispondere per essere considerate "smart":

- Smart Economy;
- Smart Mobility;
- Smart Environment;
- Smart People;
- Smart Living;
- Smart Governance.

Secondo Vianello³⁵ smart people e smart living attengono alla sfera dell'inclusione sociale, del welfare cittadino e della formazione alla cultura digitale; smart environment e smart economy riguardano la sfera della trasformazione dei modi di promuovere lo sviluppo economico e l'innovazione delle forme di produzione, con l'obiettivo di raggiungere la sostenibilità ambientale; smart mobility si intreccia profondamente con le politiche per l'ambiente, e ha come obiettivo cambiare la modalità attraverso la quale individui e merci si spostano: ciò implica una modifica sostanziale delle abitudini personali e sociali e dei sistemi di produzione; infine, smart governance attiene alle forme di governance e ai rapporti democratici che una Pubblica Amministrazione intenderà applicare.

Una definizione dei parametri in riferimento alla realtà italiana per l'identificazione e la valutazione delle smart cities è stata proposta dal FORUMPA 2010, che ha individuato i seguenti cinque assi:

- **Mobilità.** Una città per essere definita smart deve garantire spostamenti agevoli, una buona disponibilità di trasporto pubblico innovativo e sostenibile, che promuove l'uso dei mezzi a basso impatto ecologico come la bicicletta, che regola l'accesso ai centri storici privilegiando le aree pedonali. Deve inoltre adottare soluzioni avanzate di mobility management e di info-mobilità per gestire gli spostamenti quotidiani dei cittadini e gli scambi con le aree limitrofe.

- **Ambiente.** Una città smart promuove uno sviluppo sostenibile, di conseguenza si impegna a ridurre l'ammontare dei rifiuti, a differenziare la loro raccolta ma anche la loro valorizzazione economica; si impegna inoltre a ridurre drasticamente le emissioni di gas serra tramite la limitazione del traffico privato, l'ottimizzazione delle emissioni industriali, la razionalizzazione dell'edilizia in modo tale da abbattere l'impatto del riscaldamento e della climatizzazione; la razionalizzazione dell'illuminazione pubblica, lo sviluppo urbanistico basato sul risparmio del suolo e la bonifica delle aree dismesse.

- **Turismo e Cultura.** Una città smart promuove la propria immagine turistica con una presenza intelligente sul web, virtualizza il proprio patrimonio culturale e le proprie tradizioni e le restituisce in bene come "bene comune", usa tecniche avanzate per creare percorsi e mappature tematiche della città e offre ai turisti un facile accesso alla rete e ai servizi online.

- **Economia della conoscenza e della tolleranza.** Una città smart è un luogo di apprendimento continuo e promuove la creatività incentivando le innovazioni e le sperimentazioni nell'arte, nella cultura e nello spettacolo. La

³⁵ (2013).

smart city si presenta dunque come un laboratorio di nuove idee e privilegia la costruzione di una rete di reti inclusiva.

- **Trasformazioni urbane per la qualità della vita.** Una città smart ha una visione strategica del proprio sviluppo e considera di massima importanza la manutenzione del proprio patrimonio immobiliare e usa tecnologie avanzate per raggiungere questo obiettivo. Inoltre fonda la propria crescita sul rispetto della propria storia e identità privilegiando il riuso e la valorizzazione dell'esistente e crea le condizioni per promuovere la coesione e l'inclusione sociale.

Si comprende bene come la smart city sia uno scenario che richiede progettualità, infatti tutti gli attori della città intelligente contribuiscono a realizzare un nuovo modello di sostenibilità urbana, basato su interventi tecnologici, su buone pratiche e su attente abitudini di consumo. La città intelligente pianifica dunque il proprio sviluppo, genera visioni d'insieme in grado di correlare attori diversi e disegna chiare strategie da mettere in atto, adottando una visione di medio-lungo termine; essa coinvolge la pianificazione territoriale, sociale, sanitaria, dell'istruzione in modo integrato in modo tale da ottimizzare costi e risorse e riducendo i tempi di reazione rispetto all'accadere dei fatti sul territorio. Una città che si definisca smart conosce ugualmente le proprie risorse e le proprie debolezze e prende decisioni sulla base di informazioni aggiornate, certe e condivise. Ciò vuol dire che la città intelligente conosce quello che succede sul proprio territorio, raccoglie e analizza i dati per poi condividere i risultati con i cittadini. Una città creativa è competitiva: dà servizi migliori, attira investitori e ceti emergenti, genera valore e offre una migliore qualità della vita; una città intelligente si caratterizza notevolmente anche per la creatività: mette i propri abitanti nelle condizioni di poter esprimere al meglio le potenzialità di ciascuno nei diversi campi dell'attività umana, creando molteplici occasioni per pensare, progettare e agire con fantasia per utilizzare le opportunità e affrontare le situazioni problematiche.

Le smart cities si caratterizzano anche per la loro snellezza: si tratta di minimizzare gli sprechi fino ad annullarli, massimizzando allo stesso tempo il valore per il cliente. La governance, inoltre, è orientata ai cittadini e ai loro bisogni e il ruolo dell'ente locale è gestire con particolare attenzione il capitale umano, sociale e relazionale. Al contrario di quando comunemente non si pensi, per realizzare una smart city non sono necessari enormi finanziamenti in infrastrutture tecnologiche, servono piuttosto forme low cost di finanziamento dei progetti, i quali si devono basare su prospettive di risparmio ed efficienza.

4. Smart city: un tentativo di definizione

Con il termine Smart City si vuole identificare un territorio urbano che, anche grazie all'uso diffuso di tecnologie avanzate, riesce ad affrontare in modo innovativo le proprie problematiche e i propri bisogni ³⁶

La Smart city è anche un modello urbano che minimizza lo sforzo per i bisogni "bassi" tipici delle società di mercato consumistiche (bisogni biologici, sicurezza, affetti, rispetto) e soddisfa efficacemente i bisogni più "alti" tipici delle società globali post-consumistiche — consapevolezza, sostenibilità delle scelte, equilibrio, realizzazione di sé e crescita personale — per garantire un'elevata qualità della vita, ottimizzando risorse e spazi per la sostenibilità.

Le smart city rispondono efficacemente ai bisogni emergenti, quali lo sviluppo di modelli urbani più integrati ed inclusivi, la gestione strategica delle risorse naturali, la ricerca di nuovi modelli di mobilità e il desiderio di una migliore qualità della vita.³⁷ Per rendere ciò possibile occorre ripensare profondamente la città, le sue logiche e i suoi assetti tradizionali e considerare che sistemi urbani più intelligenti — e dunque sostenibili ed efficienti — stanno diventando sempre più una necessità nei contesti in cui viviamo. La sfida lanciata dalle città intelligenti è innanzitutto sociale: esse hanno come obiettivo garantire che le tecnologie siano effettivamente in grado di fornire una risposta efficace ai problemi di cittadini e imprese.

Le città best practice nell'ambito dell'innovazione urbana intelligente sono città che hanno in comune il fatto di aver adottato le soluzioni smart come strumento per migliorare la qualità della vita dei cittadini e per accrescere lo sviluppo sociale ed economico.

In sintesi una città intelligente può essere definita come:

- **una città che sa muoversi nel traffico** introducendo nuovi modelli di gestione della mobilità, come il mezzo di trasporto condiviso, e valorizzando il trasporto pubblico;
- **una città che aiuti i cittadini a non muoversi**, nella misura in cui esistano servizi e prodotti ICT che permettono di svolgere remotamente attività come shopping o riunioni;
- **una città informata**, capace di raccogliere e diffondere informazioni a servizio della comunità cittadina;

³⁶ Fuggetta, 2012.

³⁷ "Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita, 2012.

- **una città virtuosa**, in grado di sfruttare le più moderne tecnologie per ridurre l'impatto sull'ambiente;
- **una città viva e dinamica** all'interno della quale vengano promosse attività culturali e ricreative capaci di qualificare il territorio e di stimolare creatività, coesione e crescita sociale;
- **una città partecipata**, ove non manchino le opportunità di confronto e di dialogo;
- **una città sicura**, capace di innalzare il livello di sicurezza grazie all'uso di soluzioni innovative di sorveglianza del territorio e di assistenza ai cittadini;
- **una città ben governata**, che sappia offrire nuove forme di governo in grado di monitorare e di gestire efficientemente il territorio.

Bibliografia

Fondamenti e classici Astengo G. (1966), "Urbanistica", in Enciclopedia Universale dell'Arte, vol. XIV, Istituto per la Collaborazione Culturale, Roma.

Benevolo L. (1963), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.

Campos Venuti G., Nicola Leone Giuliano *Elementi della città e dell'Urbanistica*-Palumbo Editore.

La nuova cultura delle città, (con Scannavini R., De Angelis C.) Mondadori, Milano 1977.

Choay F. (1973), *Città, Utopie e realtà*, Einaudi, Torino.

De Carlo G. (1964), *I classici dell'urbanistica moderna*, Donzelli, Roma.

Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. Pianificazione e dominio pubblico, Dedalo, Bari, 1993).

Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

Geddes P. (1915), *Cities in Evolution, an Introduction to the Town Planning Movement and the Study of Civics*, Williams & Borgate, London (trad. it. Città in evoluzione, Il Saggiatore, Milano, 1970).

Giura Longo T. (1977) *La progettazione della città moderna*, (con Benevolo L. e Melograni C.), Laterza, Bari.

Indovina F. (a cura di) (1974), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova.

Mumford L. (1938), *The Culture of Cities*, Harcourt Brace & Company, San Diego, New York, London; nuova edizione a cura di L. Mumford, 1966 (*La cultura della città*, Edizioni di Comunità, Milano, 1953; id., Edizioni di Comunità, Torino, 1999).

Salzano E. (a cura di) (1993), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana*, Editori Riuniti, Roma.

Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

Sitte C. (1889), *Ambiente e paesaggio*

Gambino R. (1997), *Conservare Innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino.

Giacomini V. e Romani V. (1992), *Uomini e Parchi*, Franco Angeli, Milano.

Mc Harg I. L. (1969), *Design with nature*, The Natural History Press, New York (trad. it. *Progettare con la natura*, Muzzio Editore, Padova, 1989).

Romani V. (1994), *Il paesaggio, teoria e pianificazione*, Franco Angeli, Milano.

Sereni E. (1972), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.

Steiner F. (1994), *Costruire il paesaggio: un approccio ecologico alla pianificazione del territorio*, trad. it. di Treu

M. C. e Palazzo D., Mc Graw-Hill, Milano. Partecipazione Crosta P. (a cura di) (1983), *L'urbanista di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, Franco Angeli, Milano.

De Carlo G. (1973), *L'Architettura della partecipazione*, Il Saggiatore, Milano.

Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles (ed. it. *Pianificazione e potere*, Dedalo, Bari, 1998).

Friedmann J. (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge Mass. E Oxford UK.

Appendice

Glossario

Accordo di programma

Atto amministrativo, istituito con legge 142/1990, promosso da Presidente delle Regione, dal Presidente della Provincia o dal Sindaco, e sottoscritto da tutti gli enti pubblici interessati alla definizione e alla realizzazione integrata e coordinata di opere, interventi o programmi di interventi. Quando l'oggetto dell'accordo di programma sia in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, esso ne costituisce variante, che in ogni caso deve essere approvata dal Consiglio comunale del Comune interessato, a pena di decadenza (vedi D.Lgs. 267/2000).

Arredo urbano

Insieme degli elementi che completano e migliorano formalmente e funzionalmente lo spazio costruito: segnaletica stradale, panche, cabine telefoniche, cassonetti dei rifiuti, pavimentazione di aree pedonali ecc.

Attuazione

Concreta realizzazione delle previsioni contenute nello strumento urbanistico generale a validità indeterminata nel tempo, attraverso piani esecutivi a scadenza.

Centro abitato

Agglomerato, spazio edificato o elemento funzionale di varie dimensioni, perimetrabile e distinguibile, in grado di esercitare attrazione nei confronti di un insediamento più ampio. È quindi un aggregato edilizio con caratteristiche urbane, dotato di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. L'ISTAT definisce il centro abitato "aggregato di case continue o vicine con interposte strade, piazze e simili... ove sogliono concorrere gli abitanti dei luoghi vicini".

Centro storico

Parte originaria dell'abitato, caratterizzata da valori architettonici, sociali, storici e artistici di insieme, anche in assenza di elementi monumentali di particolare rilievo. Una circolare del Ministero LL.PP. del 1967 definisce

centro storico qualunque aggregato in cui la maggioranza degli isolati contiene edifici anteriori alla metà dell'800, o strutture urbane racchiuse da mura, o centri realizzati dopo la metà dell'800 ma altamente qualificati dal punto di vista formale.

Comparto (edificatorio o edilizio)

Aggregazione di più unità catastali per conseguire dimensioni più ampie di aree e fabbricati, da trasformare secondo un indirizzo unitario attraverso piano particolareggiato.

Comprensorio

Territorio comprendente più Comuni, di dimensione inferiore a quello di una Regione costituzionale, coincidente o meno con una circoscrizione amministrativa, individuato per fini di pianificazione urbanistica, programmazione socioeconomica, gestione di attrezzature e servizi.

Conferenza dei servizi

Articolazione amministrativa, istituita con legge n. 142 del 1990, indetta da un ente pubblico quando il procedimento preveda l'acquisizione di interesse, concerti, nulla osta o assensi di altre amministrazioni pubbliche (vedi D.Lgs 267/2000).

Convenzione

Contratto fra operatori pubblici e privati in campo edilizio o urbanistico, per garantire la realizzazione di servizi e spazi collettivi, o i prezzi di vendita e locazione degli immobili. La lottizzazione convenzionata introdotta dalla legge 765/1967 mira a realizzare opere di urbanizzazione accollandone in parte l'onere agli operatori privati.

Dichiarazione di pubblica utilità

Atto con cui la pubblica amministrazione sancisce il ruolo collettivo sociale di un bene o immobile, per renderne possibile l'esproprio, per gli usi previsti dalle leggi e norme vigenti.

Edificabilità

Attitudine di una determinata porzione di territorio ad accogliere costruzioni. È definita dalle norme urbanistiche ed edilizie di zona contenute nel piano regolatore e si attua con la concessione dell'autorità comunale.

Impatto ambientale

Insieme di effetti sull'ambiente delle modifiche indotte da trasformazioni d'uso: residenziali, produttive ecc. Assume connotati sia fisici che socio-economici, che possono essere giudicati con la procedura tecnica-decisionale della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Intervento

Atto di trasformazione urbanistica edilizia del territorio. In diritto, intervento sostitutivo di autorità superiore in caso di inadempienza di quella preposta, per esempio di una Regione nei confronti di un Comune che, obbligato a redigere un piano regolatore, non abbia adempiuto entro i termini stabiliti. Intervento urbanisticamente rilevante è un intervento edilizio che modifica la superficie lorda di piano, o la destinazione d'uso, o gli standard urbanistici.

Isolato

Spazio costruito (o edificabile) omogeneo, di dimensioni limitate, costituito da uno o più edifici, circondato da strade.

Microurbanistica

Progettazione urbanistica esecutiva a piccola scala, su parti di città, con una definizione paragonabile alla progettazione architettonica a grande scala.

Perequazione urbanistica

Nel linguaggio urbanistico si intende generalmente per perequazione quel principio la cui applicazione tende ad ottenere due effetti concomitanti e speculari: la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati ad usi urbani e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività.

Pianificazione attuativa

Pianificazione particolareggiata, che realizza in dettaglio le scelte del piano generale: piani per gli insediamenti produttivi; piani di zona per l'edilizia popolare; piani di lottizzazione; piani particolareggiati; piani di recupero.

Programma

Raggruppamento di progetti considerati dal piano, selezionati in base alle loro caratteristiche, p. es. il programma pluriennale di attuazione del piano regolatore generale.

Project Financing

È un insieme di procedure che consentono di realizzare opere pubbliche con l'apporto di capitale e competenze proprie del settore privato. Essenzialmente il Project Financing (o Finanza di Progetto) è normato dalla Dir. 93/37 della CEE (14 giugno 1993) "Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori" e dalle successive modifiche ed integrazioni. Per l'Italia dalla Legge 11 febbraio 1994, n.109, "Legge quadro in materia di lavori pubblici" e successive modifiche ed integrazioni. Le fasi principali di un'operazione di Project financing sono la costruzione e la gestione dell'opera realizzata, attraverso la quale l'investitore deve rientrare del capitale investito e attraverso la quale deve ottenere un congruo profitto. È per questo che il finanziamento dell'opera ruota attorno non tanto alle garanzie che sono capaci di fornire i soggetti promotori dell'iniziativa, ma alle qualità tecnico-economiche del progetto.

È il progetto che deve essere in grado di generare flussi di cassa e che deve costituire la garanzia primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio. La fase di gestione dell'opera diventa perciò di primaria importanza nell'economia complessiva dell'operazione dato che solo una gestione efficace potrà consentire di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare tutti i soggetti investitori.

Protocollo d'intesa

È un accordo fra enti pubblici (al quale possono, in varia forma, partecipare anche soggetti privati) caratterizzato da una certa genericità. Può trattarsi di un accordo fine a se stesso, oppure di un accordo preliminare a uno più dettagliato e più rigidamente vincolante; un esempio di questo tipo di accordo è dato da quello che può scaturire da una conferenza di servizi convocata (ai sensi dell'art. 34 del D.lgs. 267/2000) al fine di verificare la fattibilità di un accordo di programma. Spesso si usa erroneamente l'espressione accordo di programma per definire accordi nei quali difettano i contenuti per essi previsti dalla legge, e che sono in realtà dei protocolli di intesa.

Vincolo

Limitazione all'uso di un ambiente, o territorio, o parti di esso, prescritto da un piano o da un programma. Può essere urbanistico, idrogeologico, o paesaggistico ecc..

Naturali e ambientali

- condizioni di rischio derivanti da dissesti naturali;
- condizioni di rischio diretto o indiretto derivanti dalla presenza di infrastrutture e servizi.

Restauro

Ripristino, nel rispetto delle caratteristiche originarie e di funzionalità, di monumenti, edifici, insiemi edilizi, a contenuto storico artistico. Si attua con criteri scientifici, valutando gli elementi tipologici, strutturali e formali.

Riqualificazione (urbana, edilizia)

Attività di pianificazione urbanistica, o programmazione, o progettazione, per il recupero di strutture edilizie sottoposte a degrado o obsolescenza funzionale.

Risanamento

Azione urbanistica o edilizia originariamente tesa alla bonifica igienica dell'abitato o del suolo, spesso attraverso sventramenti, demolizioni e ricostruzioni. Risanamento conservativo è ripristino e protezione delle caratteristiche originarie degli edifici o di gruppi di edifici, analogo al restauro.

Ristrutturazione

Attività di trasformazione dell'edificio che possono portare a un assetto differente da quello originario, con inserimento di nuovi elementi e impianti. Ristrutturazione urbanistica significa modificare il disegno dei lotti, degli isolati, della rete stradale.

Superfetazione

Ogni parte di un edificio, in particolare nei centri storici, che risulti costruita in aggiunta all'organismo originario, alterandone l'assetto formale. In un intervento di restauro le superfetazioni, di norma, devono essere eliminate.

Interventi di ordinaria manutenzione l'art. 3, c.1., lett. a, T.U. D.P.R. 380/2001: "... gli interventi edilizi riguardanti le opere volte alla riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti".

Interventi di straordinaria manutenzione l'art. 3, c.1, lett. b, del T.U. D.P.R. 380/2001: "... le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso".

Interventi di "nuova costruzione" l'art. 3, c.1, lett. e, del T.U. D.P.R. 380/2001: "... quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6); e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune; e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee; e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato".

Interventi di "ristrutturazione urbanistica" l'art. 3, c.1, lett. f, del T.U. D.P.R. 380/2001: "... quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale"

Interventi di "ristrutturazione edilizia" l'art. 3, c.1, lett. d, del T.U. D.P.R.

380/2001: “... gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica”.

L’art. 10, c.1, lett. c, del T.U. D.P.R. 380/2001, così dispone: “c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso”.

Interventi di “restauro e di risanamento conservativo” l’art. 3, c.1, lett. c, del T.U. D.P.R. 380/2001: “gli interventi edilizi rivolti a conservare l’organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso, ne consentano destinazioni d’uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell’edificio, l’inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell’uso, l’eliminazione degli elementi estranei all’organismo edilizio”.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II

ISBN 9788897591986

© Copyright ottobre 2017 Edicampus edizioni – Roma – www.edicampus-edizioni.it
Edicampus è un marchio Pioda Imaging s.r.l. – www.pioda.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservate per tutti i Paesi.

Progetto grafico e impaginazione:
Pioda Imaging s.r.l.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono esclusivamente quelle degli autori.

La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale pubblicazione.

Questa pubblicazione è realizzata con il contributo dell'Unione europea.

Indice

CAPITOLO PRIMO

Il territorio e le sue trasformazioni

1. Dall'Urbanistica al Governo del territorio	5
2. Finalità ed oggetto della pianificazione territoriale	11
3. Gli elementi quantitativi e qualitativi della città	14
4. Standard urbanistici	18
5. Significati, valori e risorse del territorio urbanistico.	20
6. La "politica di piano".	22
7. La metodologia di conoscenza del territorio da urbanizzare	24
8. Le analisi interessanti il territorio fisico, ambientale, culturale, istituzionale, socio-economico e politico-amministrativo	28
9. Risorse, vincoli e vocazioni	30
10. I nuovi indirizzi della pianificazione	35
11. La pianificazione urbanistica nella sua evoluzione	37
12. Concetto di urbanizzazione	46

CAPITOLO SECONDO

La disciplina dell'attività edilizia

1. Tipologia di attività edilizia	54
2. Caratteristiche del permesso di costruire	58
3. Onerosità del permesso di costruire	58
4. L'attività edilizia soggetta a S.C.I.A. o a SUPER-D.I.A.	59
5. L'ambito applicativo della Super-D.I.A.	61
6. Il Decreto sblocca Italia - nuove misure in materia di edilizia ed urbanistica	62

CAPITOLO TERZO

Un'idea di Smart City

1. Concetto di Sviluppo Sostenibile	65
2. I principi dello sviluppo urbano sostenibile	67
3. Gli indicatori di una città intelligente	69

Bibliografia	76
---------------------	----

Appendice	78
------------------	----

Glossario	78
------------------	----

CAPITOLO PRIMO

Il territorio e le sue trasformazioni

1. Dall'Urbanistica al Governo del territorio

L'Urbanistica è scienza recente emersa principalmente nel primo dopoguerra; è scienza nella misura in cui si interessa dei fenomeni umani, delle leggi e dei principi che li regolano, utilizzando il metodo dell'analisi scientifica e le sue applicazioni.

Nel 700 nacque come scienza sostanzialmente architettonica, nell'800 si sviluppò come scienza dell'igiene degli abitati e della razionalizzazione della viabilità, oggi affronta tutti i problemi della vita umana.

Nell'800 si ha la formulazione di città ideali secondo modelli comunisti (Fouriez, Cabet) o vagamente socialisti (Owens) o di città su progetti tecnici di insediamenti residenziali ideali quali le città giardino di Howard, seguito da Grofin e da Wright. In tutte queste utopie-progetti è presente il violento impatto dell'ambiente della città industriale, la nostalgia della vita semplice e sana del villaggio.

Nel 900 abbiamo la teorizzazione dell'unità del vicinato, cioè una sorta di villaggio urbano di dimensioni limitate simile agli odierni quartieri per l'edilizia economica e popolare. Con Le Corbusier si ha una svolta dell'architettura urbana la città si tende ad impennare sul traffico automobilistico con l'accorpamento delle abitazioni in grandi blocchi ad andamento più o meno verticale ed il recupero di spazi a livello della strada per il traffico, il verde e le altre esigenze collettive.

L'urbanistica moderna quindi viene ad essere un insieme di tutte queste ideologie e teorizzazioni, potremmo definirla come una scienza globale di governo dell'uomo in ogni sua attività, nei suoi più vari aspetti per ogni parte del territorio visto che non è più giustificabile la divisione tra città e campagna.

Nell'urbanistica contemporanea distinguiamo vari aspetti o indirizzi:

1. Urbanistica architettonica con il gusto per l'ornamento.

2. Urbanistica tecnica centrata sulla viabilità automobilistica che intende la città come “macchine per abitare”.
3. Urbanistica sociologica come scienza di osservazione dei fenomeni tipicamente urbani, permeata dal senso del valore ideologico della comunità e dalla ricerca di modelli e tecniche per i rapporti umani.
4. Urbanistica economica che vede il territorio come una struttura produttiva, talora come una grande area da pianificare con modelli economici matematici.
5. Urbanistica politica che tende a riassumere nella scienza di governo globale ogni aspetto della vita umana e della gestione delle istituzioni urbanistiche come istituzioni politiche.
6. Urbanistica giuridica o meglio il diritto urbanistico, come scienza riassuntiva e sopraordinata alle precedenti, si pone come tutela della individualità del cittadino e della sua libertà. Come tale il diritto urbanistico è in sostanza un sistema di legittimazione ma anche di limitazione del potere dei pianificatori.
7. Urbanistica contrattata mediante la quale il privato propone iniziative urbanistiche di varie dimensioni in base alla richiesta di mercato bisogni e soluzioni.

Nella seconda metà dell'800 sotto la pressione politica di chi vuole lottare contro la miseria, le malattie, nasce il diritto urbanistico moderno le cui soluzioni legislative regolamentari sono in gran parte valide ancora oggi.

Per effetto di regolamenti di carattere sanitario che tendevano a tutelare l'igiene a ridurre l'affollamento, la mancanza di luce ed aria negli edifici accatastati, vengono ovunque stabilite le prime norme aventi carattere generale ed estese a tutte l'area abitata nella città.

Per effetto di tali regolamenti edilizi si ebbe la nascita di grandi quartieri riproducenti modelli di abitazione corrispondente allo standard minimo di abitabilità e quindi di abitazioni identiche messe in fila senza alcun proprio organico al fine anche del massimo sfruttamento del terreno sempre più costoso. L'esigenza sanitaria al finire dell'800 portò alla separazione delle abitazioni dalle industrie che emettevano fumi gravemente inquinanti. Da ciò anche la nascita della cosiddetta “zonizzazione” che si è poi sviluppata in ulteriori suddivisioni per venire incontro all'esigenza del traffico e della conservazione di valori architettonici e patrimoniali delle varie zone. Il fenomeno della zonizzazione costituisce il passaggio tra la fase mecca-

nico-regolamentare e quella organico-pianificata, in sostanza la zonizzazione nasce dall' esigenza di separare le zone industriali, che con le loro esalazioni inquinano l'atmosfera, dalle zone residenziali.

Accanto a queste prime esigenze di pubblico interesse si presenta alla ribalta il problema del traffico e quello delle infrastrutture urbane, ponendo su basi nuove la visione della città sovvertendo il principio di uguaglianza e di indifferenza rispetto alla densità di abitazione agli allineamenti e all'ampiezza degli spazi da destinare alle sedi del traffico. Contemporaneamente si affaccia l'esigenza di una visione organica e gerarchica della città, accanto perciò alla nascita del regolamento edilizio avente per oggetto tutta la città, compare l'esigenza di tutelare la circolazione, quindi di costruire, anche mediante sventramenti, nuove ed ampie strade.

Con il conseguente urbanesimo sorge, poi, il problema della pianificazione dell'espansione, con l'ampliamento delle città con aree destinate ad opere e servizi di attività pubbliche in generale dalle scuole ai parchi, agli impianti sportivi e militari.

Tutte queste esigenze e metodi di intervento e controllo trovano nel piano regolatore lo strumento che coordina le varie istanze in modo organico, dando luogo non più a una urbanistica meccanica ma ad un organismo in cui tutte le parti sono diversificate e tutte concorrono, nella loro diversa caratteristica e funzione, al funzionamento dell'insediamento.

La legge 17 agosto 1942, n. 1150, rappresenta la disciplina fondamentale dell'assetto urbanistico.

Al di là dell'ambito di intervento, circoscritto al centro abitato, la legge urbanistica definisce il concetto di urbanistica e fornisce una disciplina organica della pianificazione territoriale, generale e particolareggiata.

Il concetto di Urbanistica ha subito notevoli trasformazioni nel tempo.

Dalla preistoria ad oggi l'urbanistica tuttavia si è evoluta profondamente e lo stesso termine si rivela oggi insufficiente per descrivere e comprendere i diversi aspetti, metodi e settori della disciplina.

Il termine urbanistica è divenuto un aggettivo all'interno di parole composte come pianificazione urbanistica o progettazione urbanistica mentre sempre più frequentemente si parla di pianificazione territoriale e di pianificazione ambientale.¹ Nel suo significato originario, l'urbanistica (da "urbs", città) è la disciplina che, studia la città per operarvi le trasformazioni necessarie a

¹ Fera G., 2002, "Urbanistica. Teorie e storia", Gangemi editore.

soddisfare i bisogni collettivi e individuali della società che ci vive attraverso azioni sul contesto fisico e sull'assetto funzionale. In senso lato ha assunto nel tempo un significato più ampio fino ad estendere il suo campo di azione al territorio. Essa opera attraverso un insieme di procedimenti e di tecniche finalizzate a studiare, progettare, regolare e controllare le azioni di trasformazione negli insediamenti e nel territorio e gli effetti da esse indotti.

L'ampliamento dell'oggetto della disciplina (dalla città al territorio naturale e civilizzato) ha prefigurato diverse scale di riferimento che in prima approssimazione possiamo riportare alle due categorie dell'urbanistica e della pianificazione territoriale.

In letteratura si fa riferimento principalmente a tre teorie che mettono in relazione il concetto di governo del territorio con quello di urbanistica.

- Una teoria "evoluzionistica"
- Una teoria "separazionista"
- Una teoria "incorporazionista"
- Urbanistica = Governo del territorio

Tra i vari temi, degni di interesse sul piano culturale e dell'innovazione normativa, sul governo del territorio, che hanno caratterizzato gli ultimi anni, vanno sottolineati:

1. il processo di riforma relativo alla strumentazione urbanistica e territoriale che è andato di pari passo con l'attenzione per i temi ambientali all'interno della pianificazione degli usi del suolo;
2. il progressivo spostamento di interesse dall'espansione edilizia ai temi del recupero e della riqualificazione urbana.

L'urbanistica è una disciplina che studia il territorio antropizzato (la città o più in generale l'insediamento umano) ed il suo sviluppo.

Essa ha come scopo la progettazione dello spazio urbanizzato e la pianificazione organica delle sue modificazioni su tutto il territorio, compreso quello scarsamente urbanizzato.

Estensivamente l'urbanistica comprende anche tutti gli aspetti gestionali, di tutela, programmatici e normativi dell'assetto territoriale ed in particolare delle infrastrutture e dell'attività edificatoria.

Ci sono voluti oltre cento anni per liberare l'urbanistica dalla identificazione dapprima come l'arte urbana e quindi con la normativa edilizia, fino a configurarla come disciplina autonoma, con proprio irriducibile oggetto e specifica metodologia conoscitiva e operativa.

«L'urbanistica è la scienza che studia i fenomeni urbani in tutti i loro aspetti avendo come proprio fine la pianificazione del loro sviluppo storico, sia attraverso l'interpretazione, il riordinamento, il risanamento, l'adattamento di aggregati urbani già esistenti e la disciplina della loro crescita, sia attraverso l'eventuale progettazione di nuovi aggregati, sia, infine, attraverso la riforma e l'organizzazione ex novo dei sistemi di raccordo degli aggregati con l'ambiente naturale.»²

«L'urbanistica può essere definita come l'arte di pianificare lo sviluppo fisico delle comunità urbane, con l'obiettivo generale di assicurare condizioni di vita e di lavoro salubri e sicure, fornendo adeguate ed efficienti forme di trasporto e promuovendo il benessere pubblico.

Come scienza l'urbanistica pretende di scoprire la verità nella città sulle condizioni economiche, sociali e fisiche.

Come arte cerca di ottenere un compromesso, sia economico sia sociale, nelle vie di comunicazione, nell'uso del suolo, nelle costruzioni e nelle altre strutture»³ «Rappresentata come ciò che pone fine a un inesorabile processo di peggioramento delle condizioni della città e del territorio presi in esame e come inizio di un virtuoso processo del loro miglioramento»⁴

«La disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»⁵

«Disciplina che studia, nelle loro interrelazioni dinamiche e nei loro processi di evoluzione, i complessi insediativi, ai fini della messa a punto e applicazione di tecniche, norme e progetti, per modificare e indirizzare, orientando l'azione politico-amministrativa, le trasformazioni delle città e del territorio, e in ultima analisi per dare corpo, forma e struttura allo spazio delle attività umane.»⁶

² Giovanni Astengo, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Venezia, Sansoni, 1966.

³ Adams, *Encyclopedia of Social Science*.

⁴ Bernardo Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, 2007.

⁵ DPR 616/77.

⁶ *Enciclopedia del Novecento*, 1984.

La Corte Costituzionale nella sentenza n° 141/1972 affermava che *“l'urbanistica come materia è attività che concerne l'assetto edilizio e l'incremento dei centri abitati, non potendosi far rientrare nel concetto di urbanistica la disciplina globale del territorio sussistendo distinte materie che pure hanno per oggetto la tutela del territorio come la tutela del paesaggio”*.

Successivamente l'art. 80 del DPR n° 616/1977 attuando un vasto trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ha stabilito testualmente che *“le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”*.

Stesso discorso va fatto con riguardo alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 che, nel delineare il nuovo assetto dei poteri tra Stato e Regioni, include l'edilizia nell'urbanistica.

Successivamente ancora la Corte Costituzionale con sentenza 20 - 29 dicembre 1987 n° 239 affermava, anche in considerazione dei mutamenti legislativi, che *“l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere e le relative infrastrutture”*.

L'articolo 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, definisce l'urbanistica come materia che *“concerne tutti gli usi del territorio”*, rientrando nella **“nozione di urbanistica”** tutto ciò che concerne l'uso del territorio (non solo gli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere, con le relative infrastrutture. In tale ottica, in alternativa all'urbanistica, si è fatta strada la locuzione governo del territorio.

Infine il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (come introdotto dalla legge Costituzionale n° 3/2001) abolendo la competenza esclusiva per materia delle Regioni di cui al precedente testo, ha attribuito alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni il **“governo del territorio”** nel cui ambito può ricondursi non solo la legislazione urbanistica in senso stretto ma anche quella ambientale in senso lato.

La riforma del titolo V della Costituzione, infatti, inserisce fra le materie di legislazione concorrente, il **“governo del territorio”**, eliminando la voce “urbanistica”, di cui al precedente testo dell'articolo 117.

A tale proposito la dottrina ha osservato che “con la nuova denominazione della materia si è voluto solo chiarire che la stessa investe l'intero territo-

rio e non solo la parte occupata da costruzioni, Dovrebbe, quindi, rilevarsi la piena coincidenza tra **“urbanistica”** e **“governo del territorio”**.

Altra dottrina, invece, sostiene che il legislatore costituzionale, con l'espressione **“governo del territorio”**, abbia inserito una materia distinta dall'**urbanistica** ed **edilizia**, trasferendo quest'ultima alla competenza esclusiva delle regioni.

Detta tesi troverebbe appiglio sul dato letterale, dato che l'**urbanistica** non è più nominata nel nuovo articolo 117; conseguentemente, la stessa, non potendo rientrare in altre materie, quali, ad esempio, la **“tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”**, dovrebbe ricondursi al **governo del territorio**.

A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il **“governo del territorio”** comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Secondo la Corte costituzionale dalla modifica del Titolo V della Costituzione, con conseguente attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di **“tutela ambientale”**, non discende il divieto per le Regioni di intervenire, con proprie norme, nella disciplina della materia. Una successiva pronuncia del giudice delle leggi ha ritenuto che **l'urbanistica e l'edilizia** rientrino nell'ambito più ampio del **governo del territorio** e, perciò, nella competenza concorrente di Stato e Regioni, se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente - quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - sono specificamente individuate.

2. Finalità ed oggetto della pianificazione territoriale

L'urbanistica è la disciplina che si occupa della lettura del territorio e del conseguente progetto del territorio, studia e determina i modi attraverso cui prende forma e si costruisce la città; lo strumento attraverso cui essa intende controllare la città è il piano.⁷

Per affrontare il complesso tema della pianificazione territoriale è importante darne una definizione comprensiva degli aspetti spaziali ed economici che la caratterizzano.

Diverse sono le teorie per la definizione di un piano.

⁷ Nicola Giuliano Leone *Elementi della città e dell'Urbanistica* - Palumbo Editore.

Un piano potrebbe essere definito come un modello o uno schema di riferimento e di guida per orientare un'azione di governo del territorio: la pianificazione territoriale esplica quindi la sua funzione di riferimento (sociale, istituzionale, economico) per orientare le decisioni dei soggetti istituzionali, ma anche di quelli sociali.⁸

La pianificazione è “un processo per determinare una azione appropriata futura attraverso una sequenza di scelte”.⁹ Una delle definizioni più note è quella¹⁰ secondo cui la pianificazione è “il processo attraverso cui preparare un insieme di decisioni per l'azione nel futuro, dirette al conseguimento di obiettivi mediante mezzi preferibili”.

Tutti i più recenti documenti europei in materia di pianificazione territoriale, di politiche urbane e di sostenibilità locale indicano una esigenza crescente di innovare la tradizionale pratica urbanistica, integrando la valutazione ambientale nella pianificazione territoriale e nella progettazione edilizia. La pianificazione territoriale ha per fine il controllo e l'indirizzo delle trasformazioni del territorio; di conseguenza si rivolge dopo averne esaminati e valutati i complessi rapporti e la rete di interdipendenze, a tutte le attività suscettibili di arrecare in via diretta o indiretta modificazioni fisiche del territorio, onde guidarne l'evoluzione verso gli obiettivi e gli equilibri voluti.¹¹

La caratteristica peculiare della pianificazione territoriale è quella di avere una visione totale, in modo che le soluzioni ai problemi sorti siano attuate con interventi distribuiti sul territorio che non solo rispondano e soddisfino ai bisogni degli utenti per i quali il piano è predisposto, ma che si dimostrino compatibile con lo sviluppo economico, tanto esistente che potenziale.

Lo sviluppo della città ha occupato, nei secoli scorsi, suoli delle grandi periferie generando attenzioni sui temi del rapporto tra città e territorio, tra città e città.

La questione ambientale viene posta al primo piano, le trasformazioni fisiche che l'uomo imprime alla natura le imprime al territorio condizionandone le mutazioni future dell'insediamento e con esse l'evolversi delle ragioni che permettono la vita sul territorio.

In dipendenza di ciò alla tradizione urbanistica, che studiava la città, si è aggiunta la dimensione della pianificazione territoriale e quindi ambientale che ha come oggetto “l'area vasta”.

⁸ Archibugi (1987).

⁹ Davidoff e Reiner (1962).

¹⁰ Droor (1963).

¹¹ Nicola Giuliano Leone *Elementi della città e dell'Urbanistica* - Palumbo Editore.

L'Area Vasta è un'area caratterizzata da un'interdipendenza economica, sociale e territoriale che non coincide necessariamente con un confine amministrativo. La sua peculiarità è quella di essere incentrata sull'aggregazione e sul ruolo attivo dei soggetti istituzionali locali, che sono chiamati ad un protagonismo progettuale e a una prassi di governo radicalmente innovativa. L'innovazione consiste nel far partire le scelte che riguardano lo sviluppo del territorio dai Comuni che, insieme alle parti sociali, alle associazioni di categoria, a quelle culturali, alle cooperative e ai singoli cittadini pensano al proprio futuro attraverso una visione comune (**Vision**).¹²

Il piano diviene sempre di più un prodotto complesso, costruito con un approccio multi-disciplinare. Proprio perché l'urbanistica evolve i suoi contenuti con il mutare delle principali tematiche della vita comunitaria le questioni sociali (rapporti tra gruppi sociali) e ambientali (rapporti tra attività umane e natura) costituiscono i motivi dominanti dei suoi avanzamenti.

La moderna urbanistica ha origini agli inizi del secolo XIX, la città ha "storia" più antica; per questa ragione il corredo della disciplina è ricco ed articolato. L'urbanistica analizza il costruito nelle sue varie espressioni e dimensioni e il sociale nelle sue varie forme di aggregazione, in dipendenza di ciò il piano deve mettere in relazione i soggetti sociali con le possibili azioni di trasformazione.

Ogni unità abitativa (edifici, complessi, ambiti di intervento, aree soggette a regolamenti e ad azioni attuative) subisce trasformazione in relazione ai soggetti sociali singoli o associati, privati o pubblici che ne usufruiscono.

Il compito prioritario dell'azione del pianificare è individuare le unità abitative con la specifica qualità storica e naturale dei territori proponendo soluzioni progettuali compatibili con la loro dimensione sociale ed economica.

Il fenomeno urbano può essere misurato attraverso l'individuazione di elementi che compongono la città.

La struttura dei fatti urbani, la loro storia e le problematiche ad essi connessi, costruiscono un sistema di riferimento utile a studiare il rapporto tra forma e ragioni economiche e sociali della città, dato che l'abitare è fatto di oggetti fisici costruiti e soggetti attori che manifestano bisogni e quindi chiedono spazi entro cui soddisfare tali bisogni.¹³

¹² Oggi Il concetto di area vasta è stato introdotto con la Legge 7 aprile 2014 n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

¹³ Leoni, opera citata.

3. Gli elementi quantitativi e qualitativi della città

Lo studio della città inizia dall'analisi di quegli elementi che la costituiscono: **vano/abitante; cellula/famiglia; quartiere/servizi**, ovvero di tutti quegli elementi che possono essere ricondotti a dimensioni urbanistiche.

Ad ogni abitante bisogna destinare un vano abitabile, cioè *"lo spazio coperto circoscritto da ogni lato da pareti"*. Un vano è abitabile quando ha dimensioni di circa $5 \times 5 = m^2 25$, e sia alto circa 3,20 m, ($m^2 25 \times 3,20 = 80 m^3$). Ai fini urbanistici a tale dimensione bisogna aggiungere i servizi elementari connessi alla residenza, cioè $m^3 20$, pertanto la misura del vano abitabile più servizi, è definita in $m^3 100$.

Il vano quindi costituisce l'elemento di misurazione di base perché direttamente rapportabile alla dimensione urbana espressa in termini di quantità di costruito.

La casa, la residenza, rappresenta la **cellula abitativa** della famiglia e in architettura può essere considerata una unità inserita in un contesto omogeneo.

La parte della città che costituisce un organismo urbano definito, omogeneamente strutturato e dotato dei servizi e delle attrezzature necessarie a garantire l'autonomia, è il **quartiere**.

A queste tre unità di misura si lega un insieme di tecniche della misurazione del fenomeno urbano in base agli standard urbanistici si rileva che il rapporto tra abitante e servizi è di $m^3 100$ di costruito e 18 m^2 di aree per servizi e attrezzature.

Il rapporto tra oggetto e soggetto può essere sintetizzato in altri tre concetti: **unità edilizia, l'isolato e la parte urbana**.

Si intende per **unità edilizia** l'immobile realizzato secondo un unico atto costitutivo anche se si presenta con modifiche o superfetazioni che ha caratteri strutturali, morfologici, stilistici, tipologici unitari e che può contenere o non più unità immobiliari; cioè individua e misura le singole azioni di costruzione della città.

L'**isolato** è quella parte della città comprendente fabbricati e loro aree di pertinenza, delimitata da spazi pubblici, strade e/o piazze; cioè regola il rapporto tra soggetti privati e pubblici.

La **parte urbana** è segnata da una certa omogeneità di unità edilizia e di isolati, aggregati secondo un tessuto viario riconoscibile; essa definisce la

dimensione di un intervento ovvero di quell'azione del pianificare che consente attraverso un sistema di bisogni e regole, di arrivare ad un intervento diretto cioè le singole concessioni edilizie.

In sintesi unità edilizia, isolato, parte urbana definiscono azioni costruttive della città che permettono di risalire a soggetti sociali pubblici o privati che agiscono nelle trasformazioni e addizioni urbane.

La natura specifica dell'insediamento, quantità e costruzione, portano implicito il concetto di qualità.

La dimensione fisica della città acquista la sua forma che rappresenta un valore determinante per individuare le specifiche qualità del costruito.

I disegni e le regole della città definiscono un sistema di qualità e trascrivono le forme espressive delle case, monumenti, edifici, piazze.

La composizione degli edifici si analizza attraverso:

- **gli elementi, le parti e il sistema architettonico,**
- **il contesto urbano** che unisce sistemi unitari per relazioni spazio temporali su unici luoghi di carattere pubblico,
- **il tessuto urbano** che individua parti urbane omogenee per impianto e natura degli edifici.

Nella forma della città si distinguono: **elementi architettonici, parti degli edifici, sistema architettonico, contesto urbano e tessuto urbano.**

Ogni corpo decorativo o strutturale atto a definire le qualità architettoniche statiche ed abitative di un edificio costituisce un **elemento**.

La **parte** è ogni porzione di un edificio che presenta ragioni funzionali unitarie (ingressi, vani scala, le cellule abitative).

Il **sistema architettonico** è un organismo complesso che risulta avere caratteri stilistici, morfologici e tipologici omogenei e che può essere suddiviso in parti ed elementi.

Sono individuabili quattro generi di sistemi architettonici:

- a) **edificio a carattere monumentale** (quegli edifici sottoposti a vincolo monumentale con decreto del Ministro dei beni culturali ed ambientali, in conformità alle prescrizioni procedurali del D.Lgs. 490/1999, generalmente su indicazione delle competenti Soprintendenze).

- b) **edilizia residenziale e/o di servizi complementari all'abitazione** aggregata in modo omogeneo e con caratteri ripetitivi ed elencabili. L'edilizia residenziale pubblica (o edilizia sociale, dall'inglese social housing) è un'espressione con la quale ci si riferisce comunemente a tre tipologie di operazioni edilizie che vedono l'attivazione della pubblica amministrazione statale, a livello nazionale e/o locale, per offrire ai consociati degli immobili abitativi in proprietà, in locazione o in superficie; è chiamata anche edilizia popolare e gli alloggi relativi sono anche detti case popolari.
- c) **edificio singolo residenziale.**
- d) **edificio singolo destinato a servizi a carattere territoriale.**¹⁴

Il tessuto urbano tende a designare l'insieme delle trame o delle tessiture formate dalle vie e dagli edifici della città.

Una definizione scientifica, largamente condivisa, individua l'agglomerazione quale tessuto urbano che presenti distanze fra il costruito inferiori ai duecento metri, esclusi parchi ed aree protette. Un'altra definizione di agglomerato urbano è basata sul numero di abitanti. La popolazione minima richiesta è di oltre 250.000 abitanti, soglia che può essere raggiunta o da un singolo comune, o da più comuni contermini. In alternativa, nel caso di non raggiungimento di tali unità, si può definire l'agglomerato urbano con la densità della popolazione corrispondente ad un numero di abitanti per km² che può essere di 1000, 750 oppure 500. Una definizione precisa, tuttavia, non è facilmente ottenibile e può essere problematico applicare la definizione in tutte le situazioni a livello mondiale. In alcuni casi diventa, quindi, complesso definire un nucleo urbano come città satellite o centro a sé stante.

Il contesto urbano ossia il contorno, per lo più in senso ottico-tattile, di un particolare edificio o di un lotto oggetto di attenzione analitica e/o progettuale.

I primi tre termini, elemento, parte e sistema sono fortemente concatenati e derivano da una cultura della composizione degli edifici che ha origine

¹⁴ Essi possono essere classificati a seconda dell'uso in:

- edifici residenziali, nel caso siano usati come abitazione;
- edifici industriali, nel caso siano destinati ad ospitare attività produttive su larga scala;
- edifici agricoli, quando sono destinati ad ospitare attività inerenti all'agricoltura;
- edifici religiosi, nel caso siano adibiti a luoghi di culto;
- ecc.

Un'ulteriore classificazione può essere fatta in base alla proprietà, in tal caso si parla di:

- edifici pubblici, nel caso siano di proprietà dello Stato (es. edilizia scolastica);
- edifici privati, nel caso i proprietari siano una o più persone fisiche/o giuridiche.

nel pensiero illuminista e si evolve nella cultura positiva dell'ottocento.

Gli altri due elementi della qualità, contesto e tessuto urbano, riportano i concetti di qualità alla complessità delle relazioni tra edifici. Il primo come sistema di allineamento di edilizia lungo assi viari significativi che ne regolamentano e condizionano la natura, determinando di fatto il modo di esprimersi degli stessi singoli edifici. Il secondo come aggregazione di più isolati in una parte urbana che compone corpi di fabbrica omogeneamente costruiti e regolamentati.

Gli elementi sopra menzionati costituiscono modalità metodologica per dare ordine alla materia di cui si compone la città e per permettere la costruzione di alcuni principi e di regole utili e di guida all'intervento per la redazione del piano.

L'esistente, la storia della città e del territorio, costituiscono il punto centrale per ogni operazione di progetto e trasformazione futura, dentro la storia costruita si possono ritrovare criteri per un disegno di piano e regole di intervento per le nuove aree della città, sapendo astrarre da essa per poter condurre un discorso adatto alle esigenze di oggi.

La città come sistema interrelato di manufatti si esprime necessariamente in forme fisiche. Tali forme interessano tre livelli di comunicazione. Un primo livello è definito dell'edificio ovvero da ogni singolo edificio e dalle sue forme espressive. Un secondo livello è definito dal relazionarsi di un insieme di edifici tra loro in un sistema di rapporti di carattere gerarchico e formale. Di fatto edifici che appartengono ad un unico spazio pubblico urbano si rapportano tra loro in modo formalmente definibile sia in relazioni spaziali che temporali; infatti gli edifici o gli oggetti appartenenti a una strada o a una piazza definiscono un'unità formale anche se fatta di differenze. Un terzo livello è definito da quel sistema di regole formali che lega l'impianto di una parte della città alla natura degli edifici e degli spazi pubblici che la compongono.

Una terza catena di elementi può definire questo sistema di attenzione alle forme della città: la composizione negli edifici degli elementi architettonici delle parti degli edifici e del sistema architettonico che ne deriva; il contesto urbano cioè l'unione di sistemi urbani unitari per relazioni spazio temporali su unici luoghi di carattere pubblico e il tessuto urbano che individua parti urbane omogenee per impianto e natura degli edifici.

Ogni luogo ha una propria "identità" con insito i caratteri della sua fondazione e della sua trasformazione evolutiva. Riconoscere tale "identità" co-

stituisce il primo fondamentale passo della pianificazione urbanistica, sia strategica che strutturale.

Tale identità non è trasmessa solo dai segni fisici pervenutici nelle stratificazioni insediative edilizie ed infrastrutturali e urbanistiche, ma è espressa a volte più compiutamente nei comportamenti sociali, nelle memorie, nelle tradizioni e nei valori di comune appartenenza il cui impalcato trova ancoraggio nelle vicende che hanno trasformato il territorio.

La pianificazione urbanistica ha l'obbligo di conservare l'identità dei luoghi, in particolare della città, per una corretta politica di piano.

Il contesto urbano deve essere restaurato (restauro monumentale e comunque conservativo) in modo da assicurare che gli usi non comportino consumi e che le trasformazioni d'uso abbiano compatibilità ambientale.

Quando il patrimonio insediativo non possiede vincoli di tutela, bisogna mettere in atto una pluralità di azioni ristrutturative e qualificative attivando progetti tendenti al recupero in modo da elevare la qualità della vita (eliminazione del degrado fisico, lotta all'eversione all'abusivismo, alla deturpazione edilizia, paesaggistica ed ambientale). Gli interventi urbanistici devono mirare ad una predisposizione di una efficiente rete di accesso e di distribuzione infrastrutturale della mobilità, con parchi ecologicamente attrezzati a garantire sicurezza, efficienza e confortevolezza sociale.

4. Standard urbanistici

La parola standard significa in inglese bandiera (stendardo), ma è divenuto ormai un elemento di paragone e di riferimento. Quindi misurare le quantità necessarie di urbanizzazioni e l'idoneità o la congruenza delle urbanizzazioni è fondamentale per elaborare standard o più verosimilmente per controllare con essi le misurazioni, o ancora utilizzare gli standard per ottenere un'adeguata pianificazione soprattutto dal punto di vista quantitativo. La legge ponte sancì che ogni cittadino potesse disporre di una serie di servizi stabilendo anche in che misura, definendo quindi degli standard urbanistici con aspetti qualitativi e anche quantitativi:

- Gli aspetti quantitativi erano commisurati rispetto alle dimensioni delle attrezzature e del numero dei suoi fruitori, ciò ci fa capire che l'aspetto quantitativo dello standard varia in base al contesto socioeconomico.
- Gli aspetti qualitativi variano invece non in base alle dimensioni ma rispetto a parametri più complessi e difficili da stabilire.

Dato che lo standard quantitativo è variabile da contesto a contesto, per ogni situazione si potrà individuare un diverso standard ottimale che permetta di perseguire il miglior livello di attrezzature. Esiste poi, in base alla situazione in atto, uno standard medio che è un indicatore operativo per la costituzione dei piani in rapporto allo standard ottimale (si fa la media degli standard ottimali in una determinata zona o città, elaborando ad esempio delle medie urbane). Lo standard minimo si riferisce invece al livello minimale che deve essere garantito. Tali standard o comunque tale concetto era già stato definito dalla circolare 425/1967, nella quale venivano individuati 3 parametri principali:

- dimensione ottimale dell'attrezzatura (dimensionata in base al numero abitanti serviti);
- distanza massima accettabile (definizione di un raggio di accessibilità dell'utenza);
- quota di superficie territoriale da prevedere per abitante.

Lo standard è dunque un valore minimo, al di sotto del quale non si considera soddisfatto il dispositivo normativo. È quindi un livello di dotazione obbligatorio da rispettare nella pianificazione. Gli standard urbanistici definiscono infatti le quantità minime di spazi pubblici o di uso pubblico espressi in metri quadrati per abitante, mentre altri standard urbanistici riguardano le altre funzioni urbane essendo direttamente commisurati attraverso l'estensione degli insediamenti che ospitano tali attività, e non in base al numero di abitanti, come accade invece per l'elaborazione di standard per le scuole, in quanto in tal caso sarebbe un dato poco significativo.

I criteri generali per la progettazione e la localizzazione delle attrezzature di servizio sono:

- criterio di continuità, ovvero disposizione articolata dei servizi lungo percorsi pedonali nuovi o esistenti;
- criterio di flessibilità, ovvero previsione di un'evoluzione rapida del quadro socioeconomico o demografico e la conseguente possibilità di rispondere a queste mutevoli esigenze;
- criterio di integrazione che nasce da esigenze economiche. Con tale criterio si cerca di permettere la creazione di luoghi versatili, fruibili e utilizzabili per diverse attività promiscue. Tutto questo va a favore anche della sollecitazione tra gli utenti che possono appartenere

a gruppi sociali molto diversi, ma condividere allo stesso tempo il medesimo spazio.¹⁵

5. Significati, valori e risorse del territorio urbanistico.

Lo strumento urbanistico ha come compito primario quello di organizzare trasformazioni che tendano alla costruzione di massima qualità, normando gli usi e limitando i potenziali di conflitto tra risorse e funzioni. Il piano urbanistico è l'occasione per riformulare lettura, ascolto, conoscenza, interpretazione del proprio territorio; adeguare usi e funzioni; progettare trasformazioni compatibili che valorizzano le risorse e creano patrimoni universali, e di conseguenza, sviluppo dei sistemi locali. Pertanto, risulta fondamentale la costruzione di quadri di conoscenza in modo da poter legittimare, sostenere, valutare, indirizzare verso scelte appropriate per l'uso ed il governo del territorio, progettare linee guida per saldare il rapporto forte che esiste tra sostenibilità e pianificazione. Considerando il territorio come risorsa base, come sistema insediativo e come luogo di investimenti socio-economici, il momento di analisi va inteso come acquisizione e organizzazione delle conoscenze dello stato di fatto, che tende all'individuazione dei vincoli e delle potenzialità, alla previsione delle linee tendenziali dello sviluppo, alla valutazione delle interrelazioni tra i diversi settori di analisi in modo da approfondire e tirar fuori l'identità e ruolo del territorio, sulla base delle peculiarità dei diversi sistemi componenti (naturalistico, ambientale, insediativo, relazionale); delle potenzialità e dinamiche evolutive; delle situazioni di rischio, vulnerabilità, sensibilità; delle condizioni di trasformabilità compatibile.

Il piano, dunque, identifica le presenze costitutive dei luoghi, sia visibili che sottese, riconosce le qualità esistenti e quelle potenziali, assegna ruoli e dimensioni agli elementi significativi, gradua il valore delle dimensioni riconosciute, regola le azioni trasformative alla luce di norme e regolamenti, garanti della tutela, della valorizzazione, degli usi sostenibili, progetta paesaggi per conformare territori di valore che esprimono qualità.

In sintesi il territorio fisico è costituito:

- a) di spazi fisici nei quali si ambientano i processi insediativi;
- b) di spazio relazionale nei quali si articolano le infrastrutture o reti che fanno da supporto all'esercizio delle attività sociali, produttive, commerciali, abitative ecc;

¹⁵ L.Falco, Gli standard urbanistici, Edizioni delle autonomie, Roma 1978.

- c) di spazi amministrativi nei quali si attivano le politiche di protezione, tutela e sviluppo, si operano scelte e si assumono decisioni;
- d) di spazi operativi nei quali prendono forma, organizzazione e peso le iniziative promozionali dello sviluppo, le progettazioni e le attuazioni;
- e) di spazi sociali nei quali si ambientano il soddisfacimento dei fabbisogni e le risposte alle domande di servizi comunitari atti a soddisfare esigenze generali e particolari della comunità insediativa e da insediare;
- f) di spazi culturali nei quali promuovere l'esprimersi delle attitudini artistiche e favorire lo sviluppo delle sensibilità, delle raffinatezze e quant'altro concorra alla elevazione della qualità del vivere;
- g) di spazi per la formazione continua interessanti le diverse generazioni (dalla prima alla terza età), ed i diversi rami del sapere (umanistico, tecnico, scientifico, professionale, ecc.);
- h) di spazi per lo sviluppo dello sport e dell'attività fisica;
- i) di spazi per la tutela della salute, per il recupero della stessa e per la rimozione delle barriere architettoniche, urbanistiche ed ecologiche;
- j) di spazi produttivi indirizzati alla giusta crescita delle attività imprenditoriali e dell'occupazione;
- k) di spazi ricettivi, non solo quelli tradizionalmente fondati sulla promozione del turismo, ma anche aperti all'accoglienza assistita fondata sui principi della solidarietà e della sussidiarietà espressive dei livelli di civiltà delle comunità urbane;
- l) di spazi per la direzionalità amministrativa, produttiva e culturale;
- m) di spazi per la mercatura nelle sue diverse configurazioni;
- n) di spazi per la spiritualità, aperti all'esercizio del culto nelle sue varie espressioni religiose e delle attività assistenziali ad esso connesso;
- o) di spazi per le attività ludiche, per il tempo libero e per l'incontro comunitario, per la conversazione e per il silenzio.

Alle risorse fisiche e demografiche del territorio si sommano quelle politiche-amministrative, quelle dei tanti enti e delle istituzioni che presidiano il governo del territorio nella pluralità dei settori in cui esplicano le pro-

prie funzioni, concorrendo ad accrescere la complessità delle relazioni che strutturano il contesto urbanistico e nel contempo contribuendo ad arricchire il richiamo, l'attrazione e la frequentazione cioè la dinamica della vita sociale, culturale ed amministrativa, favorendo gli investimenti, gli scambi e quindi le occasioni di sviluppo.

6. La "politica di piano".

La legge urbanistica nazionale e regionale fissa nei suoi primi articoli le finalità e gli obiettivi che conferiscono alla pianificazione la ragione fondamentale del suo essere.

Ogni azione a livello pianificatorio, sovraordinato, ordinato e sottordinato, nasce da una indispensabile consapevolezza delle finalità e degli obiettivi che si intende perseguire.

Finalità ed obiettivi esprimono la matrice politica del piano, costituiscono la filosofia del piano, in tutte le sue espressioni, etiche ed estetiche, che danno vita alle scelte, alle decisioni in chiave politica ed alle regole e alle normative in chiave tecnica, dalle quali discendono i comportamenti dei processi conservativi e trasformativi della pianificazione urbanistica.

Una particolare attenzione merita la carta di Megaride, alla cui costruzione hanno partecipato governi di oltre cento dei più avanzati Paesi dell'intero globo, (dalla Cina alla Russia, dall'India ai Paesi della Comunità Europea, dall'Australia al Giappone e dal Canada al Cile) affiancandosi alla comunità scientifica internazionale aperta alle diverse espressioni del sapere.

La Carta di Megaride 94, che raccoglie i dieci principi per la costruzione della città del XXI secolo - città cablata, città della pace, città della scienza - si propone come modello scientifico, culturale e comportamentale per affrontare le problematiche del degrado degli insediamenti e la sostenibilità dello sviluppo.

I principi servono come "base della formulazione di metodologie e strumenti per la trasformazione della città". Quindi i principi della Carta di Megaride possono "orientare la riorganizzazione e il ridisegno della città attuale, etc." se vengono posti alla base della formulazione di metodologie e strumenti per la trasformazione della città.

L'urbanistica è tutta qui: partire dai principi per studiare in che modo essi possono essere "materializzati" e "operazionalizzati" con *indicatori, misuratori, parametri e standard*.¹⁶

¹⁶ Archibugi *Alla ricerca della "città" considerazioni sui principi dell'urbanistica*.

I dieci principi eretti a fondamento della città del terzo millenni che la carta enuncia sono:

1. *Città e natura*: l'equilibrio tra ambiente urbano ed ambiente naturale è il principio costitutivo su cui fondare il modello di sviluppo sostenibile della città futura.
2. *Città e popoli*: la città futura dovrà essere interrazziale e dovrà consentire una soddisfacente qualità di vita a tutti i suoi cittadini, nel rispetto delle differenze tra le singole comunità e dell'identità culturale dei luoghi.
3. *Città e cittadini*: la città futura dovrà garantire ad ogni cittadino la più ampia possibilità d'accesso ai luoghi, ai servizi ed alle informazioni, è una città nella quale ogni diversità trova condizioni adeguate alle proprie esigenze che devono potersi esprimere liberamente.
4. *Città e mobilità*: il sistema della mobilità nella città futura dovrà privilegiare il trasporto collettivo; dovrà inoltre essere consentita la prima libertà di movimento individuale in tutte le forme compatibili con la struttura urbana: in primo luogo pedonale e ciclabile.
5. *Città e complessità*: nella città futura il governo della complessità deve coinvolgere l'intero sistema urbano e ogni sistema che ne fa parte e deve attuarsi nelle diverse scale d'intervento: dal sistema fisico a quello percettivo, dal sistema funzionale a quello istituzionale, dalla scala architettonica alla scala territoriale.
6. *Città e tecnologia*: l'innovazione tecnologica e la telematica, in particolare, devono essere orientate al miglioramento delle prestazioni urbane ed al governo della città futura.
7. *Città e recupero*: alla base di ogni ipotesi di intervento edilizio deve essere vagliata la possibilità di effettuare operazioni di recupero e di rifunionalizzazione orientate al riuso dell'esistente, nel rispetto del valore semantico dei luoghi.
8. *Città e sicurezza*: le strategie di pianificazione dovranno ridurre la vulnerabilità urbana, superare la rigidità fisica, garantire l'accesso e l'esodo. Raggiungere, percorrere, abbandonare e, quindi, condividere la città dovrà essere garantito a tutte le categorie d'utenza.
9. *Città e bellezza*: la nuova architettura deve produrre manufatti capaci di andare oltre la sola efficienza funzionale. Essa deve contribuire

a realizzare una città bella che, interpretando e valorizzando tutte le forme espressive dell'uomo, non solo soddisfi le esigenze materiali, ma rifletta anche il mondo interiore dei suoi abitanti.

10. *Città e tempo*: la città del XXI secolo, città cablata, città della pace, città della scienza dovrà essere l'espressione della storia e della cultura urbana che in essa, nel tempo, si sono consolidate.

Ai principi devono seguire le regole, la cui competenza interessa la politica di piano che si fa interprete dell'identità dei luoghi (risorse, vocazioni e tendenze) e della domanda sociale coniugandoli in termini di praticabili itinerari di sviluppo sostenibile.

7. La metodologia di conoscenza del territorio da urbanizzare

La metodologia di lettura del territorio da urbanizzare non si presenta unitaria nella sua strutturazione in quanto ogni operatore tende a definirne l'impostazione in ragione della gerarchia che assegna ai valori ed ai significati urbani e territoriali da analizzare.

Esiste comunque una parte comune dell'itinerario da praticare che consiste nell'accedere alle fonti di conoscenza.

Il termine fonte (dal latino fontem) individua il principio, l'origine da cui qualcosa emana o proviene direttamente. Questa latitudine semantica si riscontra in relazione alle varie discipline e in letteratura si trova indicato come fonte ora l'operazione di rilevamento dei dati, ora la loro restituzione organizzata, ora il soggetto che li mette a disposizione. Per la storia, ad esempio, sono fonti le testimonianze originali, coeve agli avvenimenti che costituiscono la documentazione necessaria alla loro ricostruzione; in statistica sono fonti le serie ordinate di dati a cui si può attingere per conoscere un fenomeno; le fonti del diritto sono quelle da cui scaturisce il diritto oggettivo.

In urbanistica¹⁷ si considera fonte tutto ciò che costituisce informazione di partenza per ulteriori operazioni, sia quella ottenuta per investigazione diretta, sia quella esito di precedenti elaborazioni di altri soggetti, istituzionali e non, deputati alla raccolta e divulgazione dell'informazione stessa.

Con riferimento alla diversa provenienza, si è soliti distinguere tra fonti dirette e indirette.

¹⁷ Airaldi L. *L'analisi urbanistica. Guida alla formazione del Piano Regolatore Generale*, Città Studi, Milano, 1990.

Le prime derivano da quanto il contesto fisico e quello sociale del territorio trasmettono direttamente al rilevatore attraverso le sue forme ed i suoi comportamenti.

Le seconde pervengono al rilevatore attraverso le testimonianze di altri che in forme diverse se ne sono resi portavoce.

Alle **fonti indirette** appartengono quelle bibliografiche, cartografiche, vedutistiche ed archivistiche che documentano la processualità storica dei sistemi insediativi; fonti di eterogenea attendibilità a seconda del loro essere **sincroniche** (trasmesse cioè da chi in prima persona è stato spettatore degli eventi descritti o rappresentati) e **diacroniche** (trasmesse cioè da informazioni fornite da altri).

Fonti sincroniche, dotate di maggiore attendibilità, si configurano nelle archivistiche che registrano con puntuale veridicità le circostanze formali e temporali degli eventi senza indugiare su considerazioni interpretative che sono più tipiche delle fonti letterario - descrittive e delle fonti vedutistiche il cui pregio risiede più nella attitudine a rappresentare la vivacità scenica delle emergenze sociali, architettoniche ed urbanistiche connotanti il contesto analizzato che nel documentarne scientificamente le coordinate spaziali, economiche e culturali.

Sono indirette le fonti che forniscono elaborazioni di dati, informazioni e documenti resi coerenti, ordinati logicamente e temporalmente, eventualmente per serie. Tra le fonti indirette assumono particolare rilevanza quelle organizzate in collezioni, raccolte e archivi, in quanto l'omogeneità dei dati e le procedure standardizzate di ordinamento garantiscono l'attendibilità delle informazioni e rendono possibile l'accumulo e l'aggiornamento.

Le **fonti dirette** consistono nelle persistenze i cui segni permangono nel territorio come nelle città, sopravvivenze ai processi di trasformazione che sono andati a stratificarli nel paesaggio rurale al pari che nell'edificato urbano, dalle persistenze di ripartizione fondiaria antica alle attuali perimetrazioni dei sistemi colturali, dalle persistenze di piano urbanistico alle persistenze delle tipologie edilizie andatesi rinnovando nel corso di altri due millenni di vita senza smarrire l'originario carattere che ne consolida la matrice mediterranea.

Le fonti dirette ci documentano la storia della città dei governanti e quella dei governati, dell'architettura stilisticamente connotata e dell'edilizia minore che testimonia la maniera del vivere della popolazione comune, rivelandone non solo l'assetto sociale (del suddito) ma anche la espressività

di una cultura autonoma a sostegno della quale l'artigiano riduce progressivamente le sue distanze dall'artista, concorrendo con questi a definire i caratteri del bello urbano.

Sono dirette le fonti non preventivamente elaborate: dati, informazioni e documenti di prima mano, originali in quanto assunti per la prima volta con funzione conoscitiva o probatoria. Per gli storici, ad esempio, si può trattare di documenti scoperti o resi finalmente accessibili, per i sociologi di interviste, per gli architetti e urbanisti di rilievi in base a sopralluoghi.¹⁸

L'urbanistica utilizza prevalentemente fonti indirette, più facilmente accessibili e complete, ricorrendo a quelle dirette quando le prime risultano insufficienti per livello di approfondimento e specificità o per capacità di intercettare fenomeni e dinamiche territoriali insorgenti. I principali bacini da cui attinge sono costituiti dalle banche dati degli istituti di statistica, dalle collezioni degli istituti cartografici, dalle biblioteche e dagli archivi di diverse istituzioni (statali, regionali, locali, ecclesiastiche). Il ventaglio delle fonti è diversificato per la loro natura ed è complessivamente ampio, comunque variabile rispetto al tipo di analisi e di strumento urbanistico.

Da più parti si riconoscono difficoltà nell'individuare i criteri in base ai quali operare un ordinamento delle fonti, anche per il ruolo differente che esse hanno nei diversi campi disciplinari.

In relazione alla natura molteplice e spuria delle fonti a cui ricorre l'urbanistica, ai principali argomenti dell'analisi, ai linguaggi prevalenti entro le diverse forme documentali, si possono distinguere tre principali tipi di fonti: numerali, figurate, scritte e orali. Le prime sono ampiamente condivise con le discipline economiche e sociali, le seconde con quelle geografiche e storiche, le ultime con quelle sociali e storiche. Sono fonti numerali: i censimenti relativi a popolazione, abitazioni, attività economiche (agricoltura, artigianato, industria, commercio e servizi); le rilevazioni extracensuarie su profilo e dinamiche di popolazione, occupazione e imprese, sugli immobili e l'attività edilizia, su opere pubbliche, traffico e trasporti; i repertori sintetici di dati aggregati a diversi livelli territoriali (provinciale, regionale, nazionale); le basi di dati composte attraverso specifici studi e ricerche ad opera di diversi istituti. Le fonti figurate sono di tante specie e comprendono: carte pre-geodetiche e geodetiche (storiche o contemporanee, tra cui si possono distinguere carte catastali, topografiche, tematiche); rappresentazioni cartografiche comprese nei tanti strumenti di governo e tutela

¹⁸ Carbonara L., *Le analisi urbanistiche. Riferimenti e metodi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992; Carozzi C., Longhi G., Rozzi R., *Popolazione, suolo, abitazioni. Introduzione all'analisi dei fenomeni urbani*, CEDAM, Padova, 1978.

del territorio (dai piani comunali a quelli di coordinamento provinciali, dai piani territoriali e paesistici delle regioni a quelli di assetto idrogeologico); fotografie aeree (ortofoto e ortofotocarte) e satellitari; raffigurazioni storiche e artistiche (dipinti, disegni, stampe, fotografie d'epoca e contemporanee); restituzioni grafiche di sopralluoghi e rilievi. Tra le fonti scritte e orali si possono annoverare monografie e riviste, rapporti di ricerca, interviste e questionari.¹⁹

I principali soggetti produttori, detentori, divulgatori di fonti strutturate sono: istituti di statistica (ISTAT ed EUROSTAT); centri e istituti di ricerca (soprattutto il CNR e gli istituti a esso afferenti); ministeri competenti su diverse materie; istituti ed enti di documentazione e controllo (tra cui Istituto geografico militare, Istituto idrografico della marina, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, Corpo forestale dello stato, Agenzia del territorio, Genio civile, Autorità di bacino, Sovrintendenze); enti territoriali e locali (regioni, province, comuni, comunità montane); istituzioni e organizzazioni del mondo del lavoro (camere del commercio industria artigianato agricoltura, uffici provinciali del lavoro, enti previdenziali, sindacati, associazioni di categoria) e terzo settore; enti di gestione di servizi e infrastrutture (aziende/distretti socio-sanitari, enti di bonifica, aziende e società di gestione di porti, aeroporti, ferrovie, strade e autostrade); istituti di credito e fondazioni bancarie.

Le innovazioni nel campo delle tecnologie digitali²⁰ e dell'informazione stanno producendo profondi cambiamenti nelle fonti disponibili, con modifiche che investono le modalità di raccolta dei dati e l'organizzazione degli insiemi, le forme dei documenti e l'accessibilità. Operatori di ricerca e dispositivi di consultazione basati su piattaforme specializzate -come i software *gis*- o *open source* -come Google Earth-, associazioni e intersezioni di dati eterogenei sono alcune delle principali trasformazioni che creano nuove fonti dal carattere ibrido, ossia di natura e tipi diversi, prodotte da più soggetti. Per l'urbanistica mutano le possibilità di reperimento dei dati (disponibili on-line entro diversi archivi e raccolte), di loro consultazione (attraverso interrogazioni multiple sempre meno predeterminate) e di trattamento in vista di molteplici output possibili.

L'acquisizione delle conoscenze è guidata da un metodo che il rilevatore antepone alla realizzazione delle analisi; un metodo che canalizza le co-

¹⁹ Natali C., *Risorse e analisi del territorio*, Alinea, Firenze, 1998.

²⁰ Romei P., Petrucci L. *L'analisi del territorio. I Sistemi Informativi Geografici*, Carocci, Roma, 2003; Selvini A., Guzzetti F., *Cartografia generale tematica e numerica*, UTET, Torino, 1999.

noscenze in un ordine sistemico mirato all'impiego delle stesse in termini dettati dall'economia del processo da attivare, che nella specificità delle circostanze, consiste nel definire non solo le coordinate ed i modi dello sviluppo urbanistico ma anche il suo proporzionamento insediativo, produttivo, ricettivo, strutturale ed infrastrutturale, verificandone le compatibilità sociali, ambientali, culturali ed economico produttive.

Il metodo più collaudato consiste nel porre ordine logico alle informazioni recepite, strutturarle secondo un regesto degli eventi cronologicamente registrati connotati dalla specificazione delle fonti documentarie; si da strutturare una storia generale dei mutamenti che hanno interessato il territorio, dalla quale poter secernere le varie sottostorie strutturanti l'insieme: storia amministrativa, storia delle architetture urbane, storia dei processi di infrastrutturazione, storia demografica, storia sociale, storia delle attività artistiche, artigianali e variamente produttive, storia economica e finalmente storia delle trasformazioni urbanistiche.

La metodologia di acquisizione delle conoscenze del territorio da urbanizzare non può muovere dalla sola organizzazione tecnico-scientifica dei dati raccolti e convertiti in grandezze misurabili; essa deve comunque e dovunque rivelare la sua matrice culturale, la sua capacità critica nella valutazione delle conoscenze in termini di possibili positive ricadute sociali, occupazionali, imprenditoriali, produttive ed ambientali, dimostrando attenzione particolare alle possibili dissonanze riscontrabili praticando le politiche di sostegno delle tendenze in atto ed operando per ovviare alle stesse nei termini di una "*perequazione*" più predicata che praticata nelle istanze innovative dell'odierno dibattito sulle nuove frontiere dell'urbanistica.

8. Le analisi interessanti il territorio fisico, ambientale, culturale, istituzionale, socio-economico e politico-amministrativo

La metodologia della lettura del territorio fissa i criteri della rilevazione operando una ripartizione del territorio urbanistico per settori analitici, predisponendo schede organizzative di ogni settore, in base ad elementi atti a favorire comparazioni valutative dalle quali pervenire ad una classificazione delle tipologie di interventi da praticare in sede di pianificazione.

Le analisi interessanti il territorio fisico indagano sui suoi aspetti morfologici, idrologici, geologici, infrastrutturali, edificatori, sulla forma, dimensione e peso dell'insediamento urbano, sul paesaggio urbano e rurale, sui segni delle persistenze, sui caratteri percettivi della loro organizzazione ed operano valutazioni sulle stratificazioni insediative, sulle attitudini a

recepire ampliamenti e variazioni, sulle armature infrastrutturali, sulle tipologie del costruito e dell'uso del suolo, sulle distribuzioni delle colture emergenti e diffuse, sui manti vegetazionali meno segnati dall'antropizzazione, sui caratteri delle accessibilità e sulle reti di comunicazioni interne o esterne al sistema territoriale interessate dall'intervento pianificatorio.

Le analisi interessanti il territorio ambientale vertono la loro prioritaria attenzione ai cicli che definiscono l'equilibrio bio-ecologico dell'habitat, indagando sulle condizioni di vita degli esseri (uomini, animali e vegetazione) che popolano il territorio, sui livelli di protezione in esercizio e sulle potenzialità di attivazione operabile.

I cicli delle acque, dell'aria, dell'energia, dei processi inquinanti, dello smaltimento dei rifiuti sono analizzati, in ragione delle difese da assicurare alla salute dell'uomo e delle specie viventi, predisponendo misure ostative all'avanzamento del degrado e creando i presupposti per garantire la protezione ambientale attraverso l'istituzione di parchi naturalistici e di corridoi ecologici nell'ambito dei quali ambientare le politiche dello sviluppo sostenibile, potenziando la produzione biologica nelle aree agricole, gli interventi di ingegneria ambientale nelle aree interessate dai dissesti idrogeologici, la bioarchitettura nelle aree di riassetto, completamento e sviluppo insediativo.

La valutazione di impatto ambientale, istituita a controllo degli effetti provocati sull'habitat dalla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, va progressivamente dilatando i propri spazi operativi ed è prossima ad interessare la contestualità urbanistica, la qual cosa viene a conferire all'analisi ambientale un ruolo protagonista nella costruzione del piano che tende a spostare l'asse del suo principale indirizzo tradizionale dalla promozione trasformativa a quella conservativa, protettiva e valorizzativa.

La vigilanza sulla qualità ambientale si è imposta con maggiore peso a seguito dei due fenomeni manifestatisi nell'ultimo decennio: la imminente minaccia della crisi energetica, che mette a rischio gli stessi traguardi raggiunti dalla gigantesca avanzata delle conquiste tecnologiche che hanno profondamente segnato le trasformazioni degli stili di vita, ed il parallelo procedere dei processi di inquinamento che hanno interessato soprattutto le aree di più forte concentrazione insediativa e produttiva, moltiplicando le condizioni di rischio per la salute, la sicurezza e, conseguentemente, il benessere.

Le analisi interessanti il territorio culturale, vertono a promuovere la conoscenza del patrimonio storico, artistico, archeologico, architettonico,

tipologico e tecnologico ereditato dalle civiltà del passato, meritevole di essere riconosciuto come ricchezza della collettività e come tale di essere conservato, protetto e valorizzato.

La pianificazione di tutela ha lo scopo di proteggere il patrimonio culturale dalle possibili minacce di compromissione derivabili allo stesso dalla ignoranza o dalla ingordigia di quanti, anteponendo gli interessi particolari a quelli generali, ne possono mettere in crisi la stessa sopravvivenza.

Di qui la insorta necessità di porre limiti alle libertà di uso attraverso l'esercizio del vincolo, che nasce a seguito dell'approfondimento delle conoscenze del contesto operato dall'Ufficio Nazionale del Catalogo, del Ministero per i Beni e le attività Culturali, tramite le Soprintendenze ai Beni Archeologici, Architettonici, Artistici, Ambientali e Storici che ne costituiscono gli organi periferici.

Il regime vincolistico del patrimonio culturale è trasmesso alle amministrazioni locali che lo adottano come invariante nella costruzione del piano urbanistico comunale.

Le analisi urbanistiche interessanti le risorse culturali del territorio hanno non solo il compito di approfondire le conoscenze del patrimonio vincolato, sì da predisporre un corretto uso individuale e sociale, ma anche quello di indagare sulle altre espressioni culturali che il territorio possiede, promuovendone le azioni tutelative ed attivandosi nel mettere in essere un equilibrato sistema di valorizzazione mirato ad affiancare al carattere culturale del bene anche quello economico.

9. Risorse, vincoli e vocazioni

Una volta condotte le analisi, il pianificatore urbanista ha da porre ordine nelle conoscenze acquisite; la qual cosa avviene tramite una organizzazione costruttiva dei dati rilevati distribuendo gli stessi in tre abachi: risorse, i vincoli e le vocazioni.²¹

Le **risorse** costituiscono l'insieme dei "*beni*" a valenza positiva che il territorio accoglie: dai beni appartenenti all'universo della cultura materiale (archeologici, architettonici, artistici, tipologici, tecnologici, etc) a quelli ambientali (paesistici, geologici, faunici, florici, bioclimatici, vegetazionali, naturalistici, energetici, etc); dai beni patrimoniali pubblici (servizi ed infrastrutture) a quelli economici (risorse finanziarie); dai beni produttivi in

²¹ Bizzarri: La valorizzazione economica del territorio mediante le attività turistiche ARACNE editrice S.r.l.

tutti i settori delle attività a quelli globalmente classificabili come “*risorse umane*” (disponibilità di mano d’opera generica e specialistica, professionalità, etc).

Le norme che in Italia sovrintendono alla trasformazione del territorio discendono dalla separazione delle azioni (amministrative e di piano) di conservazione e di trasformazione ed in particolare dalla individuazione:

- nei territori extraurbani dei luoghi della prevalente conservazione degli “sfondi” paesaggistici;
- nei territori urbani dei luoghi della trasformazione e dello sviluppo edilizio.

Il vincolo, rappresenta il riconoscimento di un valore, di un rischio o di una risorsa che viene sancita a norma di legge, può assumere caratteri in relazione al livello di applicazione che può essere: comunitario, nazionale, regionale, in modo definitivo o nelle more della redazione di uno strumento di piano.

L’applicazione del vincolo avviene ope legis o per individuazione diretta.

In Italia i vincoli agiscono sulle seguenti categorie di beni:

- patrimonio culturale;
- paesaggio;
- risorse naturali e ambientali;
- condizioni di rischio derivanti da dissesti naturali;
- condizioni di rischio diretto o indiretto derivanti dalla presenza di infrastrutture e servizi.

Attraverso le seguenti leggi:

1. Legge 1089/1939 Vincola le “cose di interesse artistico”.
2. Legge 1497/1939 Vincola le “bellezze naturali e paesaggistiche”.
3. Legge 431/85 Tutela ope legis del patrimonio paesistico e culturale territoriale.
4. T.U. 490/99 Testo unico in materia di bb.cc. e paesaggistici: descrive unitariamente tutto il quadro dei vincoli sul tema.
5. D.lgs. 22/01/2004 n. 42 (Codice dei beni culturali).

Il codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42) concorre a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e promuove lo sviluppo della cultura.

Sono beni culturali le cose mobili e immobili che presentano interesse storico artistico archeologico etnoantropologico archivistico e bibliografico e di ogni altra forma di testimonianza avente valore di civiltà.

Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio.

Il paesaggio viene definito come una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.

Tuttavia, le procedure che sovrintendono al riconoscimento e all'apposizione dei vincoli sui beni culturali è la legge 1089/39 di tutela delle cose di interesse storico-artistico ovvero nell'art. 6 del T.U. 490/99.

Il vincolo può essere definito puntuale in quanto attiene alle singole particelle catastali e agisce su singoli proprietari.

La norma sul paesaggio nel suo excursus storico si innova in relazione alle sue definizioni possibili.

Il paesaggio può essere inteso come:

- puro fatto estetico-percettivo legato alla rilevanza del soggetto-osservatore;
- somma delle componenti del patrimonio culturale e naturale che insieme costituiscono la trama oggettiva del paesaggio;
- matrice di identità e di relazioni tra la comunità insediata e i luoghi del suo insediamento.

A ciascuno dei tre temi corrispondono i seguenti modi di intendere la tutela del paesaggio:

- il paesaggio è somma di fatti estetici di cui conservare la rilevanza in quanto oggetti esteticamente rilevanti L.1497/39;
- il paesaggio si compone attraverso la individuazione e la tutela di tutti quegli elementi culturali e naturali che contribuiscono alla costruzione del fatto estetico percettivo L. 431/85;
- il paesaggio è rappresentazione e sintesi identitaria delle relazioni

tra la comunità insediata e i luoghi dell'insediamento: gli oggetti della tutela si ampliano.

I bei paesaggi vengono individuati dalla L. 1497/1939 in base ad azioni di riconoscimento e tutela dei valori estetici di specifici luoghi individuati dalle Soprintendenze:

- bellezze individue;
- bellezze d'insieme;
- beni immobili che ne costituiscono il carattere;
- luoghi da cui le bellezze d'insieme vengono percepite.

I paesaggi così riconosciuti sono pianificati attraverso specifici piani paesaggistici che contengono:

- vincoli specifici sui beni;
- definizione degli arretramenti e dei livelli di immodificabilità dei beni;
- zonizzazione "ottica" dei con visuali.

Il paesaggio della L.431/85 si compone attraverso la individuazione delle seguenti componenti naturali e culturali su tutto il territorio nazionale:

- A) territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla battigia;
- B) territori contermini ai laghi in una fascia della profondità di 300 m dalla battigia;
- C) fiumi e torrenti iscritti in r.d. 1775/1933 per una fascia di 150 m;
- D) montagne alpine oltre i 1600 m, appenniniche oltre i 1200 m.;
- E) ghiacciai e circhi glaciali;
- F) parchi e riserve e i loro territori di protezione esterna;
- G) foreste e boschi (anche se danneggiati o distrutti dal fuoco) e aree soggette a vincolo di rimboschimento;
- H) aree delle universitas agrarie e usi civici;
- I) zone umide individuate dal DPR 448/76;

- J) vulcani;
- K) zone di interesse archeologico.

La risoluzione del vincolo ope legis avviene attraverso la redazione di un piano così definito:

Piano paesistico ovvero Piano urbanistico territoriale con valenza paesistica.

Il piano è redatto dalle Regioni, su tutto il territorio regionale, con il fine di evitare le alterazioni morfologiche e strutturali del paesaggio.

Il paesaggio non è più la somma delle visioni estetizzanti e non è solo il frutto delle interazioni fisiche tra le componenti culturali e naturali, ma è frutto della percezione identitaria dei luoghi.

Il paesaggio è un'area, come percepita dalla popolazione, il cui carattere è il risultato dell'azione e dell'interazione dei fattori umani e naturali.

La Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000) affida agli Stati firmatari il compito di produrre strumenti che consentano:

- la conoscenza dei valori dei paesaggi;
- la valutazione della loro rilevanza;
- la pianificazione del paesaggio nel raggiungimento degli obiettivi di qualità paesaggistica.

La risoluzione dei vincoli paesaggistici viene affidata al piano paesaggistico, ovvero al piano urbanistico-territoriale con valenza paesaggistica, che declina gli obiettivi di qualità paesaggistica in:

- mantenimento delle caratteristiche, nonché delle tecniche e dei materiali da costruzione;
- linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuto;
- recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela.

Il patrimonio naturale è costituito dalle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale, definiti come ecosistemi.

La tutela avviene per la conservazione delle specie animali e vegetali, delle singolarità geologiche e geomorfologiche, dei valori scenici e panoramici e degli equilibri ecologici; per la gestione e restauro ambientale idonei a favorire l'integrazione tra l'uomo e la natura, anche attraverso la salvaguardia dei valori storico-culturali; per l'attività di educazione ambientale e attività ricreative compatibili, per la difesa degli equilibri idraulici.²²

I *vincoli* quindi esercitano una azione di tutela su alcune risorse che popolano il territorio e predispongono non solo limiti all'uso indifferenziato delle stesse, ma anche misure di indirizzo mirate ad arginare l'avanzata dei processi degenerativi (degrado insediativo, ambientale, produttivo e culturale) ed a perseguire politiche e disegni di sviluppo eco-compatibile e di uso valorizzativo.

Altri vincoli sono dettati dalle debolezze strutturali dei contesti territoriali che li espongono a rischi di inondazioni (vincoli idrogeologici), dilavamenti, smottamenti, eruzioni vulcaniche, incendi, movimenti sismici ed altri fenomeni provocanti il degrado fisico ed ambientale del territorio.

Le vocazioni costituiscono l'attitudine delle risorse a produrre sviluppo.

Le vocazioni caratterizzano solo in parte le tendenze in atto, le manifestazioni ed i comportamenti; esse vanno individuate attraverso il confronto tra risorse e vincoli, ed assurgono a fondamento delle scelte della politica di piano.

10. I nuovi indirizzi della pianificazione

La pianificazione dello sviluppo locale ha fatto registrare la necessità di fronteggiare, nell'ultimo decennio, non solo l'esigenza di promuovere la rivisitazione e l'aggiornamento delle componenti normative, disciplinanti l'uso urbanistico del suolo, ma anche di introdurre parallele rivisitazioni nei criteri organizzativi, negli elementi contenutistici e nelle componenti strumentali della pianificazione.

Criteri che si aprono all'allargamento partecipativo, allo sviluppo della sostenibilità, all'incoraggiamento del partenariato ed alla equa distribuzione degli effetti positivi delle operazioni progettuali.

La pianificazione urbanistica non è più concepita come una disposizione di ordine verticistico, imposta dalle amministrazioni agli amministrati, ma

²² BOBBIO, GIORGIO, Vincoli conformativi e vincoli espropriativi: una tradizionale dicotomia ancora significativa nella pianificazione del territorio: nota a T.A.R. Lecce Puglia, 25/01/2007, n. 161, sez. I, in Foro Amministrativo T.A.R., Fasc. II, anno 2007, Milano Giuffrè, 2002.

come una struttura di effettivo servizio comunitario da rivisitare e ridefinire concettualmente ed operativamente in una chiave progressivamente aperta alla partecipazione nelle scelte, nelle decisioni e nelle realizzazioni, incoraggiando i partenariati e promuovendo iniziative atte a dinamicizzare e snellire le procedure, perseguendo obiettivi di comuni intese e comuni interessi in un ridefinito rapporto pubblico - privato. La perequazione diventa lo strumento regolatore di tale rapporto, consentendo al privato di realizzare, negli ambiti circoscritti dal piano, programmi di intervento concordati in sede tecnica, politica ed amministrativa nel rispetto degli assunti grammaticali, sintattici e logici.²³

La perequazione urbanistica diventa il tema centrale del diritto urbanistico in Italia. Per perequazione urbanistica si intende quella tecnica di conformazione del territorio e delle proprietà immobiliare per cui il piano regolatore deve ripartire in maniera equa i vantaggi e gli svantaggi derivanti dalla pianificazione urbanistica. In altre parole, con la perequazione urbanistica si persegue lo scopo di distribuire equamente, tra i proprietari di immobili interessati dalla trasformazione oggetto della pianificazione urbanistica, diritti edificatori e obblighi nei confronti del Comune o di altri enti pubblici aventi titolo, il principio di perequazione consente all'amministrazione pubblica (in Italia: per l'appunto i Comuni e, nel prossimo, futuro, le loro forme associative) di acquisire gratuitamente dai privati, in cambio dei vantaggi loro riconosciuti, aree da destinare ad opere di pubblica utilità.

Volendo provare a fornire una nozione, la perequazione è una tecnica urbanistica volta ad attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio comunale prescindendo dall'effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dalla imposizione di vincoli di inedificabilità apposti al fine di garantire all'amministrazione la disponibilità di spazi da destinare ad opere collettive.

Il che reca con sé che i proprietari partecipano in misura uguale alla distribuzione dei valori e degli oneri correlati alla trasformazione urbanistica: si supera, in tal modo, la discriminatorietà degli effetti propri della zonizzazione, si consente al contempo, ed entro certi limiti, al comune di disporre gratuitamente di aree pubbliche.

Il meccanismo perequativo nella sua essenza di base è il seguente: ciascun proprietario di un'area edificabile - seppur titolare del diritto di costruire - non può sfruttare in concreto il proprio diritto all'edificazione, e ciò

²³ A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000.

in quanto l'area soggetta a perequazione non raggiunge il limite minimo dell'indice di edificabilità previsto; pertanto il proprietario sarà incentivato a procurarsi altrove la differenza volumetrica al fine di poter esercitare in concreto il proprio diritto all'edificazione.

Il principio perequativo non è stabilito dalla legge dello Stato, ma si è attuato negli ultimi venti anni, in via di prassi, con la redazione di alcuni piani regolatori e, poi, con le leggi regionali. Manca, tuttavia, una legge statale che riconosca e sancisca il principio perequativo.

La mancanza di una legge statale ha determinato grave incertezza, poiché, come abbiamo visto, in Italia, il diritto urbanistico è materia rientrante nel "governo del territorio", dove la legge statale ha il compito di prescrivere i principi della materia, mentre le leggi regionali possono entrare solo nel dettaglio (art. 117, Cost.).²⁴

Le aree da urbanizzare (comparti edificatori), in ragione della filosofia perequativa, vedono una simultanea realizzazione nell'edificato residenziale e nei servizi, nei sottoservizi e nelle reti infrastrutturali attraverso una definizione piano-progettuale che non si limita a dettare prescrizioni normative all'edificazione, ma che concretamente viene a determinare gli ambientamenti della struttura dei pesi e della configurazione scenica del nuovo urbanizzato; il tutto praticato attraverso la logica del partenariato, dell'investimento di capitali da parte dei privati anche nella realizzazione e nella successiva gestione di attrezzature da predisporre al pubblico esercizio, in una intesa che viene ad armonizzare i rapporti nella valutazione dei reciproci profitti.

11. La pianificazione urbanistica nella sua evoluzione

L'urbanistica, nel senso moderno del termine, non ha una genesi scientifica autonoma; nasce da circostanze ibridamente eterodisciplinari che, sviluppandosi in autonomia sia nell'ambito delle cosiddette scienze sociali che in quelle territoriali, hanno registrato più spazio di conflitto che di armonizzazione, sicché si è reso necessario inventare una scienza delle mediazioni che si occupasse specificamente di amministrare l'uso delle risorse territoriali, rendendosi garante di realizzare un asse di equilibrio tra le singole parti ed il loro insieme, tra la domanda individuale e quella sociale, tra le

²⁴ In tema, P. URBANI, «Disciplina regionale concorrente in materia di governo del territorio e principio perequativo nel pianificazione urbanistica comunale», in questo volume; P. URBANI, *La perequazione tra ipotesi di riforma nazionale e leggi regionali*, in *Ed. e terr.. Commenti e norme*, 2008, 30; ID., voce *Urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, Aggiornamento XVII, 2009.

tante articolazioni che concorrono a definire il “bene essere” della popolazione nel soddisfare le esigenze del vivere insieme la realtà insediativa, educativa, occupazionale, produttiva, ricreativa, politica e culturale.

Per assicurare il benessere, l'urbanistica muove i suoi primi passi nel territorio dell'igiene, promuovendo iniziative mirate a garantire la protezione della salute.

In questa ottica non solo si interdicono le possibilità edificatorie nelle aree ritenute a rischio (zone di frana, zone soggette a movimento tellurici, zone esposte a pericoli idraulici, zone fascianti le aree cimiteriali e fiancheggianti le strade extraurbane di più intenso traffico veicolare ecc.), ma si mettono in essere misure atte a garantire, comunque e dovunque, la realizzazione delle condizioni minimali idonee ad assicurare i requisiti igienici al vivere quotidiano nelle aree urbanizzate (verde pubblico attrezzato prescritto dagli standard urbanistici e verde privato garantito dal rispetto degli indici di copertura fissati nelle norme tecniche di attuazione del piano).

L'urbanistica ha mosso i suoi secondi passi in direzione del “decoro urbano”, cioè nella qualificazione estetica e funzionale dell'habitat cittadino, quale bene primario della comunità locale, assicurando adeguati livelli qualitativi che garantiscano la piena fruibilità dello stesso da parte dei cittadini, con particolare riferimento ai beni di interesse storico, artistico, ambientale, monumentale e architettonico, nonché ai beni espressione dei valori di civiltà e delle radici etico-culturali proprie della comunità locale.²⁵

L'equilibrio insediativo andava garantito da un ordine anche estetico della città che, per sua natura, si caratterizza come centro di organizzazione delle relazioni produttive, insediative e sociali, e quindi come fonte di attrazione che non poteva non essere confortata dall'arte, dalla cultura e dalla scienza intimamente correlate all'obiettivo unitario di concorrere con la politica a promuovere l'avanzata della civiltà urbana.

All'insegna del decoro e dell'igiene, l'urbanistica tardo ottocentesca e del primo novecento ha preso a disciplinare le sole città maggiori lasciando alle altre l'obbligo di redigere un semplice regolamento edilizio rendendo peraltro facoltativa la possibilità di affiancarlo ad un programma di fabbricazione.

²⁵ Testo coordinato del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017 insieme alla legge di conversione 18 aprile 2017, n. 48. Si tratta di un articolato pacchetto di misure, il cui obiettivo è potenziare l'intervento degli enti territoriali e delle forze di polizia nella lotta al degrado delle aree urbane, con un approccio che privilegia il coordinamento delle forze e la programmazione di interventi integrati.

Non è un caso che il testo unico delle leggi sanitarie R.D. 27/7/1934 n.1265, le leggi di tutela del patrimonio culturale (L. 1/6/1939 n.1089) e del patrimonio paesaggistico (L. 29/6/1939 n. 1497) precedono rispettivamente di otto e tre anni l'erogazione della legge quadro dell'urbanistica (L.17/8/1942 n.1150).

Tale legge nasce povera, con il semplice intento di disciplinare "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio"; in appendice all'art.1 della legge affiora comunque la preoccupazione di garantire "il rispetto dei caratteri tradizionali (esigenza estetica), di favorire il disurbamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo" (esigenza politica e socioeconomica).

Dietro la "povertà" degli obiettivi formulati con apparente superficialità e con scarsa chiarezza si cela invece una insolita ricchezza costituita dalla "flessibilità" interpretativa che ha fornito alla legge la opportunità di evolversi nei contenuti e nei significati, in parallelo al mutarsi delle circostanze economiche, culturali e politiche della organizzazione sociale senza dover richiedere un radicale cambiamento del suo costrutto.

L'attenzione del legislatore, per quanto interessata prioritariamente ai processi insediativi, è stata indirizzata a disciplinare l'uso urbanistico dell'intero territorio nazionale, predisponendo più livelli d'intervento (cosiddetta pianificazione a cascata) da quello "territoriale di coordinamento" mirato alla pianificazione di indirizzo (che dalla scala regionale è stata recentemente traslata a quella provinciale) a quello "generale", mirato a predisporre l'assetto insediativo a scala comunale ed intercomunale estendendo il campo degli interventi dalle originarie sole aree urbane e periurbane all'intera superficie territoriale, e quindi alla tematica dell'ampliamento edilizio della città, a quella del riordino insediativo anche nelle aree produttive nei settori del secondario e del terziario.

Il terzo ed ultimo livello riguardava la pianificazione di dettaglio sia di iniziativa pubblica (piani particolareggiati esecutivi e piani di zona) che d'iniziativa privata (piani di lottizzazione).

La legislazione muoveva i primi passi in un momento di confusa transazione politica, segnata dai disastrosi eventi bellici che rasero al suolo larga parte del patrimonio residenziale sfigurando il volto e le strutture delle città di quasi tutta l'Europa.

L'urbanistica dell'emergenza interdisse gli interventi di riequilibrio insediativo contemplati nella legge ordinaria impoverendo i risultati sul piano sociale, della razionalità estetica e culturale.

La legge urbanistica grazie alla su menzionata flessibilità veniva a recepire, nei suoi strumenti attuativi, tutta la gamma delle positive innovazioni interessanti l'evoluzione della sensibilità nei riguardi delle istanze sociali, di quelle culturali e finalmente di quelle ecologico-ambientali.

Nei primi anni '60 si registrò una progressiva attenzione alla programmazione economica ed alla pianificazione urbanistica.²⁶

Il moltiplicarsi degli studi sociologici, economici, urbanistici interessanti i processi di riassetto produttivo ed insediativo del territorio da parte delle istituzioni, delle accademie, delle associazioni culturali e professionali e del volontariato, promossero il varo di una sostanziale rivisitazione della legge quadro introducendovi componenti significativamente innovative che spinsero l'urbanistica ben oltre i recinti delle tradizionali competenze disciplinari, aprendola a colloqui sempre più avanzati con le altre forme di pianificazione di settore.

Con la legge Ponte (Decreto Mancini convertito in L.19/11/1968 n.1187), così definita perché ritenuta una prima pietra per la costruzione di una più avanzata strumentazione legislativa, e con i due decreti interministeriali del 1/4/1968 n.1404 e del 2/4/1968 n.1444, che ne predisciplinavano l'attuazione, l'urbanistica trasferiva il suo fondamentale obiettivo dal fornire una risposta alla domanda di abitazioni a quella di garantire una più adeguata condizione di vita alla collettività, assicurando una dotazione minima inderogabile di attrezzature e servizi (standard urbanistici) e riconoscendo dignità urbana anche agli insediamenti di minima presenza demografica, prescrivendo per tutti l'obbligo di mettere sotto particolare azione tutelativa il centro storico (zone territoriali omogenee di tipo A), misura questa che andava oltre i limiti e le competenze della stessa legislazione disciplinante l'esercizio della tutela del patrimonio storico, architettonico ed ambientale.

Perimetrare i centri storici anche nei territori comunali di modesta entità insediativa ha corrisposto a due finalità: una di carattere promozionale didattico, tesa ad estendere la sensibilità di tutti ai valori espressi dalla cultura locale in termini di costumi, consuetudini, e tradizioni che trovano il loro naturale ambientamento nel nucleo insediativo di più antica formazione, una seconda, più strutturale, tesa alla valorizzazione dei nuclei storici anche minori, riconoscendo loro la dignità di autonoma e particolare espressione culturale, legata più a fattori tipologici che stilistici, più a significati scenografici ambientali che architettonici, aperti più al pittoresco che all'artistico.

²⁶ Rivista Ambiente e Territorio anno XIX n.5 (2013).

La cultura veniva di conseguenza ad allargare i suoi orizzonti calando la sua attenzione anche sul "quotidiano", specie quello che aveva superato l'esame del tempo; parimenti la storia, che da sempre ne ha costituito il supporto, veniva a trasferire parte della sua attenzione dal raro, dall'insolito e dall'eccezionale, al diffuso, al consueto ed al normale scorrere dell'esistenza, occupandosi non solo delle azioni e delle situazioni di governo, ma anche del loro effetto sul comportamento di vita dei governati.

Il processo di razionalizzazione zonizzativa, sollecitato dall'esigenza di unificare i linguaggi disciplinanti gli interventi sul territorio da urbanizzare (zoning), ha apparentemente irrigidito la griglia delle operazioni progettuali, ma di fatto ne ha semplicemente predisposto un ordine grammaticale lasciando libero spazio alla definizione di un ordine sintattico e logico.

L'accresciuta sensibilità ai valori storici, artistici, architettonici ed archeologici veniva a determinare la lievitazione dei vincoli culturali sul territorio progressivamente operata dai responsabili delle istituzioni di tutela.

Competeva alla disciplina urbanistica convertire detti vincoli in risorse, anche produttive, e predisporre il loro impiego ottimale attivando processi di valorizzazione a forte ricaduta sociale, culturale ed economica.

L'intervento urbanistico nei centri storici viene comunque e dovunque subordinato alla progettazione di un piano particolareggiato esecutivo per la cui elaborazione, data la complessità dei contesti e la particolare sensibilità richiesta ai progettisti, il tariffario delle competenze professionali veniva a predisporre il raddoppio dei costi delle prestazioni, comportando una lievitazione della spesa che, coniugata alle limitate possibilità di trasformazione operabili (non è contemplabile alcun incremento di superfici e volumi), hanno comportato la rinuncia ad attivare interventi, sicché le zone territoriali omogenee di tipo A (centri storici), anche nei Comuni di non marginale spessore culturale, sono rimasti in vita solo nelle perimetrazioni zonizzative del P.R.G. non raggiungendo il livello della pianificazione esecutiva.

Per ovviare a tale non marginale inconveniente si è inteso mettere in campo la cosiddetta pianificazione del recupero (L. 5/8/1978 n.457) che ha condotto alla frammentazione degli interventi pianificatori nell'ambito dei centri storici, comportando il non irrilevante rischio di compromettere, con approcci metodologici di analisi e progettazioni non coordinate, la omogeneità dei contesti.

Sul cadere degli anni settanta l'urbanistica si apre anche alle politiche ambientali, recependo le istanze innovative emergenti dagli studi anglo-americani sugli equilibri ecosistemici.

La pianificazione di tutela del paesaggio fondata sui valori di percezione estetica cambia connotazione, obiettivi e struttura, divenendo uno strumento di salvaguardia della salute dell'uomo, delle specie animali e di quelle vegetali che strutturano la vita del territorio.

Tutelare la salute viene a significare intraprendere la lotta alle fonti di inquinamento delle acque, dell'aria e del suolo, salvaguardia di quanto persiste nel patrimonio naturalistico e controllo delle fonti energetiche mirato a realizzare il cosiddetto sviluppo sostenibile.

Con il Decreto Galasso non solo è rivoluzionato lo spirito della legge di tutela paesistica ma viene posta in essere la necessità di stabilire un coordinamento e possibilmente una fusione degli strumenti di pianificazione (urbanistica ed ambientale) in modo da disciplinare più organicamente i processi di uso, conservazione e trasformazione del territorio, e di garantire con maggiore forza la salvaguardia della salute dell'uomo attraverso la vigilanza sul corretto uso delle risorse ambientali.

Nuove forme di associazionismo volontario, in uno con le sedi di ricerca e formazione universitaria hanno fatto lievitare la coscienza dei valori ecologici facendoli assurgere a base di nuove istituzioni (Ministero dell'Ambiente) e di fondazioni politiche il cui progressivo incidere nei processi di decisione a livello locale, nazionale ed internazionale ha comportato la necessità di revisionare anche normativamente la disciplina urbanistica, aprendola alle problematiche dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, del controllo delle fonti di inquinamento, della difesa delle acque, dell'aria e del suolo e delle risorse energetiche alternative.

Il piano urbanistico acquista, nel rinnovo delle legislazioni regionali più avanzate, la connotazione di uno strumento aperto alle "valenze ambientali", arricchendo i suoi tradizionali parametri disciplinari indirizzati ad equilibrare la organizzazione insediativa, facendo sì che alla tutela del patrimonio storico (recepita dalle istanze culturali degli anni '60-'70) si addizionasse la tutela del patrimonio ecologico (recepita dalle istanze sociali degli anni '80) nella comune costruzione di una crescita pluridirezionata attenta più a ridurre i disagi insediativi del preesistente che ad intessere le trame programmatiche e progettuali per la realizzazione di nuovi modelli di habitat.

Nell'intervallo delle due soglie si collocano due provvedimenti legislativi che hanno segnato una non modesta incidenza nei processi attuativi della pianificazione: il primo (L.10 del 28/1/1977) disciplinante le "norme per la edificazione dei suoli", determina il passaggio dalla concessione edilizia gratuita (licenza) a quella onerosa, sorretto dal sano principio che i costi delle infrastrutturazioni vanno sostenuti da chi ne realizza i vantaggi e non più dall'intera collettività e che i costi della costruzione contribuiscono ad incrementare la cassa comune della collettività dalla quale attingere per promuovere, progettare, attuare e gestire la politica di sviluppo.

Il secondo (L.5/8/1978 n.457), interessante le norme per l'edilizia residenziale, introduce al quarto capitolo la pianificazione del recupero mirata a frenare i processi di nuovo sviluppo insediativo ed a disciplinare, con una serie di tipologie di intervento (dal restauro conservativo alla ristrutturazione urbanistica) la riqualificazione ed il riutilizzo sia del patrimonio residenziale esistente che delle superfici urbane da esso interessato.

Negli anni '80 le discipline contornanti l'urbanistica sembrano registrare una impennata di crescita al punto da contribuire a rendere più complesso il quadro delle relazioni urbane ed a mettere in dubbio persino la ragione di essere della pianificazione.

Sono gli anni tristi della cosiddetta "deregulation", che fanno registrare la più avanzata crescita delle "paure" sociali, delle insicurezze, delle sfiducie, che spingono ad abbandonare i grandi temi della pianificazione territoriale nelle sue "articolazioni a cascata" per affidare la trasformazione del territorio al neoscoperto "progetto urbano", strumento di più agevole manovrabilità che ricentralizza la "edificazione" nella gerarchia dei valori messi in essere per la ridefinizione degli equilibri insediativi.

La mancata attuazione dei piani di indirizzo (Piani Territoriali di Coordinamento) in quasi tutte le regioni del Paese, anche a valle della istituzione degli Enti Regioni e del trasferimento ad essi delle deleghe in materia di politica di intervento territoriale (Urbanistica ed Ambiente) hanno privato i Piani Regolatori Generali di linee guida atte a garantire un equilibrato sviluppo insediativo sia a scala comunale che sovracomunale, allungando i termini burocratici di attuazione ben oltre i limiti delle prospezioni di dimensionamento dello strumento pianificatorio, grazie soprattutto al complesso iter approvativo dello stesso.

Il che veniva a rendere lo strumento urbanistico trainato anziché trainante, facendo sì che arbitro della crescita più che il piano fossero le sue varianti e che all'urbanistica della normalità venisse a sostituirsi quella della

emergenza (Piani di ricostruzione riproposti a seguito di ogni, purtroppo frequente, cataclisma naturale: smottamento, erosione, alluvione, terremoto ecc.).

All'ombra degli interventi di emergenza sono venuti a moltiplicarsi, consolidarsi e quasi a legittimarsi gli abusi edilizi che hanno contribuito non solo a mortificare paesaggio, ambiente e territorio, squilibrando gli assetti insediativi, ma hanno anche aperto il campo dei comportamenti sociali alla disubbidienza civile che mette in crisi ogni forma di ordine programmatico e pianificatorio, rifiutando le regole ed alimentando la sfiducia nelle istituzioni preposte alla loro formulazione ed al controllo della loro attuazione.

La legge 21/6/1985 n.298, intitolata "norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive", introduce due positive innovazioni: la prima contemplata nel capo II, mirata allo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, la seconda, contemplata nel capo III relativa al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi. Entrambe rispondono ad obiettive esigenze di migliorare la qualità dell'abitare e del vivere, agendo la prima sullo snellimento dei tempi d'intervento (operazioni agevolmente praticabili e praticate) e la seconda sull'adeguamento della rete infrastrutturale e sull'attuazione dei processi integrativi (operazioni meno agevolmente praticabili e di fatto quasi ovunque non praticate).

Al conflitto storico tra gli attori della trasformazione ed i promotori politico-amministrativi della stessa è seguita una fase di comune riflessione che ha visto entrare nel linguaggio urbanistico i termini dapprima rudimentali della "contrattazione" e successivamente quelli più sofisticati della "concertazione"; mentre il territorio veniva, ad opera delle potenziate istituzioni, ad arricchirsi progressivamente di vincoli (storico-artistici, architettonici, archeologici, paesistici, geologici, idrologici, forestali, militari ecc.), la pianificazione urbanistica "di ambito" assisteva ad un'altrettanto progressiva fioritura di interventi "di settore" sia ordinati e sottordinati (programma urbano dei parcheggi, piano commerciale, piano di risanamento acustico, piano energetico comunale, piano integrativo delle zone A, piano integrativo del verde urbano, piano urbano del traffico, piano delle aree protette, programma pluriennale di attuazione, programma della rete ciclopeditonale, piano del colore ecc.) che sovraordinati (piani di sviluppo industriale, piani territoriali di area metropolitana, piano regionale dei trasporti, piano territoriale paesistico, piani di bacino e piani del parco).

Al progressivo arricchirsi della complessità contestuale urbana viene a corrispondere la messa in campo di più strumenti di intervento settoriale il cui

mancato coordinamento ha generato e genera non poche conflittualità che, anziché risolvere le problematiche insediative, spesso volte finiscono con l'inasprirle provocando disorientamento, stasi o intralcio alla normale amministrazione urbanistica. La qual cosa ha reso necessario riproporre una legge di riorganizzazione delle autonomie locali (L.8/6/1990 n.142) che ridisciplinasse i regimi di competenza e di autonomia degli enti e delle istituzioni preposti all'amministrazione anche urbanistica del territorio.

Il capitolo sesto della legge pone in argomento il riassetto pianificatorio delle aree metropolitane (artt.17 e 18) ed introduce lo strumento degli "accordi di programma"(art.27) tra amministrazioni locali, regionali e statali che, con la istituzione delle "conferenze di servizio", vengono a prospettare sia una più coerente flessibilità attuativa dello strumento urbanistico che la possibilità di attivare nuove forme di partecipazione alla costruzione del piano.

Lo strumento di più decisivo allargamento della partecipazione del privato alla programmazione, realizzazione e gestione della pianificazione urbanistica viene sancito dalla Legge 17/2/1992 n.179, disciplinante le "norme per l'edilizia pubblica", legge che al capo V introduce i "programmi integrati" mirati alla "riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale" che vede come attori sia soggetti pubblici che privati.

Si avvia, con gli anni '90, un percorso che riassicura fiducia alla disciplina urbanistica, la quale riacquista il ruolo portante di asse di equilibrio tra le tante iniziative che nel precedente decennio ne avevano ostacolato la marcia evolutiva chiamando in campo strumenti effimeri che sembravano risolvere più acceleratamente problemi particolari, ma che lasciavano certamente insoluti quelli generali.

All'inizio degli anni '90 la prospettiva appare matura per operare, sia a livello normativo che a quello tecnico-progettuale e amministrativo, nella direzione dell'adeguamento degli strumenti di decisione alle nuove sfide poste all'urbanistica da una società in trasformazione. Negli anni '90 si ha una continua ricerca di coerenza degli interventi e di una qualità di sintesi attraverso un disegno strategico di assetto del territorio nelle diverse scale territoriali, che non va quindi riferito alla sola dimensione urbana complessiva, ma da un lato a quella metropolitana, dall'altro alla scala delle relazioni locali, in cui il singolo intervento - piano attuativo, programma complesso - deve essere concepito nella logica di un disegno più generale di trasformazione. È un ruolo che il PRG ha raramente saputo esprimere e quasi mai attuare, che viene svolto in qualche caso da strumenti come il "masterplan" del piano, ma che più tardi, nonostante le novità e le opportunità fornite dalle leggi regionali, sarà raramente assunto dal Piano strutturale. Nella pianificazione nasce l'e-

sigenza di sicurezza e qualità ambientale del territorio, l'azione amministrativa di governo del territorio sposta l'attenzione sulla disponibilità di adeguati strumenti di concertazione, di gestione dei conflitti, di partecipazione, di decisione tecnica e amministrativa. In sostanza, si può affermare che negli anni '90 si manifesta la crisi delle "buone prassi" urbanistico-amministrative che avevano caratterizzato una lunga stagione della pianificazione urbanistica nella nostra regione, che discende in primo luogo dalla crisi dello stato sociale, dall'emergere di nuovi temi e soggetti, dalle crescenti difficoltà che la complessità urbana propone all'amministratore nel governo del territorio. A partire dalla metà degli anni '90, fino alla riforma urbanistica 1998-2000, emerge l'astrattezza delle previsioni urbanistiche, la loro a-temporalità, il loro carattere strettamente regolamentare; questi si rivelano aspetti che allontanano il piano dal ruolo, invocato in molte sedi, di strumento di governo attivo, di processo in grado di prefigurare, accompagnare e indirizzare le trasformazioni dell'assetto fisico della città e del territorio in modo efficace e tempestivo. I tentativi di programmazione temporale (il PPA) non producono effetti significativi. I programmi straordinari (che si susseguono a livello nazionale negli anni '80 e '90) evidenziano ancor più la criticità del conflitto tra ragioni della disciplina ed esigenze di tempestività dell'intervento. In quegli anni il piano manca di una visione strategica, di lungo periodo, di carattere strutturale, che lo distingua da altri strumenti operativi, flessibili, capaci di far convergere sul progetto di breve periodo le opportunità, le condizioni e le risorse, interpretando e dando spessore al disegno complessivo senza negarlo ma al contrario valorizzandone il ruolo di quadro di riferimento.

12. Concetto di urbanizzazione

L'espansione della città e della sue attività fa nascere l'esigenza di una serie di norme che pianifichino lo sviluppo in modo da ottimizzarlo ed urbanizzarlo.

Le urbanizzazioni intese come un insieme di strutture fisiche (attrezzature e infrastrutture)²⁷ necessarie a rendere utilizzabile un sito secondo un modello di vita e attività urbane, si dividono in:

- **urbanizzazione primaria**, che consiste nella sistemazione, dal punto di vista tecnico, del terreno in modo da creare la precondizione per l'utilizzabilità di un sito. In sostanza si identifica nelle infrastrutture. La Legge 847/64 enuncia l'elenco delle infrastrutture primarie:

²⁷ Si specifica: Servizi (insieme di elementi che servono a garantire una data prestazione); Attrezzature (strutture fisiche nelle quali si svolge il servizio); Infrastrutture o attrezzature tecniche (strutture fisiche "a rete" necessarie per trasmettere flussi di traffico, di energia, d'acqua e di informazioni).

- ☐ strade residenziali;
- ☐ spazi di parcheggio;
- ☐ fognature;
- ☐ rete idrica;
- ☐ illuminazione pubblica delle strade;
- ☐ rete distributiva dell'energia;
- ☐ spazi verdi attrezzati;
- **urbanizzazione secondaria che riguarda invece le attrezzature, ovvero spazi che prevedono delle attività sociali, vere e proprie parti vitali della città.**

La legge 865/71 enuncia l'elenco delle infrastrutture secondarie:

- ☐ asili nido;
- ☐ scuole dell'obbligo;
- ☐ mercati di quartiere;
- ☐ delegazioni comunali;
- ☐ chiese ed edifici per servizi religiosi;
- ☐ aree verdi ed impianti sportivi;
- ☐ centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie;
- ☐ criterio di gestione, ovvero prevedere l'integrazione dei servizi con altri servizi sussidiari.

13. Strumenti Urbanistici

Possiamo distinguere una serie di strumenti previsti dalla legge urbanistica, ordinandoli gerarchicamente secondo il criterio di prevalenza e il criterio di dipendenza funzionale (dal generale al particolare, dallo strumento di massima a quello esecutivo):

1. strumenti normativi che sono astratti e generali;

2. piani, concreti ma pur sempre generali;
3. provvedimenti amministrativi, concreti e speciali.

Gli strumenti urbanistici sono classificabili nei riguardi della loro funzione e collocazione in:

- **Generali:** piano regolatore generale comunale ed intercomunale disciplinano l'intero territorio del comune e si pongono a livello superiore di pianificazione. Il PRG basa tutta la sua concezione nella suddivisione del territorio in zone omogenee (D.M. n.1444, 2 Aprile 1968). Il PRG oltre a dare indicazione sulla destinazione d'uso fornisce anche informazioni circa gli indici di edificabilità (sono indici territoriali e non fondiari), delle diverse zone. Il PRG non fornisce però altre informazioni, per questo motivo tale piano è affiancato e completato da strumenti di pianificazione che permettano di capire ciò che in concreto dovrà essere fatto per la realizzazione a livello locale dello stesso PRG.
- **Particolareggiati ed attuativi:** piani di lottizzazioni, si pongono a livello esecutivo delle previsioni dello strumento generale (la Legge n. 1150 del 1942 contiene ancora i principi originari ma è stata modificata nella forma, in quanto ovviamente non si riferisce più al regno). I principali piani attuativi sono i piani particolareggiati, tra i quali ricordiamo:
 - *Piani per l'Edilizia Economica Popolare (PEEP);*
 - *Piani di Lottizzazione*, nati con la Legge Ponte (Legge n. 765 del 1967), che prevede la possibilità che i privati possano proporre interventi, sempre subordinati al PRG, che se approvati diventano legge. L'ente pubblico prima di approvare tali proposte le deve valutare solo dal punto di vista urbanistico;
 - *Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP)* sono scarsamente diffusi a livello nazionale, si hanno infatti poche regole che interessano solo alcune aree del mezzogiorno. Nei PIP inoltre confluiscono industria, commercio, artigianato e turismo senza alcuna distinzione, creando in tal modo una serie di difficoltà logistiche organizzative. Tale strumento ha infatti in sé delle criticità e dei limiti molto grandi;
 - *Piani di recupero*, è l'ultimo piano particolareggiato in ordine cronologico, ed è quello da cui parte tutta la logica del nuovo

indirizzo urbanistico, che mira, non più ad un'espansione territoriale, ma al contrario, ad una valorizzazione delle risorse già sfruttate. (Legge n.457 del 1978).

Il piano urbanistico ha funzione programmatica e vincolante, e siccome la governance è affidata ad enti territoriali, ognuno è provvisto di piano, per questo motivo l'assetto della pianificazione urbanistica è basato su diverse scale territoriali. In particolare si riconoscono piani a livello:

- Europeo;
- Nazionale;
- Territoriale (Regione e Provincia).

A livello territoriale si riconoscono a loro volta:

Piani quadro distinti in **piani base** e **piani di settore** che possono essere *obbligatori* o *facoltativi*. Il piano di settore si occupa di un certo tematismo, non da infatti una visione complessiva, ma analizza e approfondisce un certo aspetto o settore, anche assumendo spesso una terminologia e convenzioni grafiche tipiche di determinati contesti specifici.

Il piano base è invece un piano che deve contenere tematiche complessive. I piani di base di riferimento sono il PTR (a livello regionale) e PTC (a livello provinciale), entrambi obbligatori. I piani di base sono sovraordinati a quelli di settore in quanto coordinano e mediano tra i diversi piani di settore, che appunto devono essere redatti seguendo le indicazioni del piano di base. In quest'ambito vi sono però alcune eccezioni, infatti per motivi diversi due piani di settore, tra quelli obbligatori, sono sovraordinati a quelli di base, e sono il piano di parco (che tutela gli ambienti naturalistici, che essendo unici se non fossero tutelati rischierebbero di scomparire, senza poter essere riprodotti) e il piano di bacino (il cui rispetto è indispensabile per evitare catastrofi naturali assai pericolose).

Per la loro estensione i piani si dividono in:

- **Piani territoriali**, già previsti dalla L.U. 17 agosto 1942 n.1150 e dalla Legge n.142/90 oggi dal TU art.20 e 23 DLgs 18 agosto 2000 n.267, sorti sulla considerazione che piani regolatori comunali, limitati al territorio urbanizzato o da urbanizzare, lasciavano privi di ogni coordinamento i vari strumenti urbanistici comunali e nel contempo non provvedevano a quella più ampia organizzazione del territorio come le vie di comunicazione, la tutela di zone di speciale interesse e le localizzazione di nuovi insediamenti.

Esso è un piano di estensione provinciale con lo scopo di coordinare l'attività urbanistica di determinati ambiti territoriali.

- **Piani regolatori comunali**, redatti dall'autorità comunale disciplinano l'intero territorio del comune; strumento di massima che presiede a tutta la disciplina urbanistica dettando prescrizioni concrete e specifiche che verranno realizzate dal piano particolareggiato.
- **I piani particolareggiati** che sono lo strumento attuativo del piano generale rendendone la realizzazione.

Piano Territoriale di Coordinamento art.5-6 L.U.

Finalità: orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale.

Contenuti: zone da riservare a speciali destinazioni, senza alcuna limitazione tipologica, zone da assoggettare a vincoli particolari o a limitazioni di legge, nuovi insediamenti edilizi, residenziali, industriali, turistici, ecc, impianti di particolare importanza, reti delle principali vie di comunicazioni stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti o in programma.

Procedure: iniziativa e redazione provinciale.

Effetti: i Comuni compresi nel Ptc hanno l'obbligo di uniformare il proprio piano urbanistico alle indicazioni del Ptc. Validità a tempo indeterminato.

Piano Regolatore Intercomunale art.12 L.U.

Finalità: coordinare le direttive di assetto urbanistico di due o più comuni contermini.

Contenuti: medesimi del Prg in relazione al territorio di tutti i comuni interessati.

Procedure: iniziativa di uno o più comuni o regionale, adozione dei vari comuni interessati e approvazione regionale.

Effetti: medesimi del Prg.

Piano Regolatore Generale art.7-11 L.U.

Finalità: tenendo conto delle direttive dell'amministrazione per l'attività urbanistica da svolgere nell'ambito del territorio comunale, definire il re-

gime d'uso del suolo in ragione dei vincoli operanti e della domanda sociale di abitazioni, servizi e attività produttive.

Contenuti: rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e dei relativi impianti; divisione del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano, aree destinate a spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù, aree per edifici pubblici, opere ed impianti di interesse collettivo o sociale vincoli da osservare nelle zone di carattere storico, ambientale, paesistico, norme attuative del piano; indici di fabbricabilità fondiaria e/o territoriale e altri parametri edilizi relativi a ogni singola zona.

Procedure: iniziativa comunale, associazioni, enti e istituzioni interessate possono presentare osservazioni entro 30 giorni successivi al periodo di pubblicazione; l'applicazione delle misure di salvaguardia, nelle more di approvazione del piano, è obbligatoria; l'approvazione è affidata alla Regione.

Effetti: rispetto del disegno del piano e delle destinazioni di zona nell'attuazione delle opere pubbliche previste e obbligo dei proprietari di osservare le prescrizioni di zona e le relative. Norme tecniche di attuazione, i piani particolareggiati e le lottizzazioni devono uniformarsi; validità a tempo indeterminato, salvo le limitazioni a cinque anni dell'efficacia dei vincoli relativi agli espropri per il soddisfacimento degli standard urbanistici.

Programma delle aree di espansione

Finalità: I Comuni dopo l'approvazione del piano e per predisporre una ordinata attuazione del piano, hanno facoltà di espropriare dentro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle su cui insistono costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona. Al fine di un'organica utilizzazione di dette aree possono predisporre programmi, rinnovabili, della durata di cinque anni, che consentano la formazione del demanio comunale delle aree.

Contenuti: delimitazione dei comprensori di aree da espropriare nelle zone di espansione previste dal Prg in misura non superiore al 20 per cento delle medesime.

Procedure: iniziativa comunale di vincolo, il piano può essere aggiornato ogni 5 anni, entro tale periodo deve essere formato il piano particolareggiato alla cui approvazione, che comporta dichiarazione di pubblica utilità, è subordinata la esecuzione delle espropriazioni.

Piani urbanistici esecutivi art 13 L.U.

Finalità: la L.U. definisce in generale i Piani particolareggiati esecutivi che nella prassi tendono ad indicare i Piani urbanistici esecutivi condotti per iniziativa pubblica. In generale si indicano con il termine Pue tutti i piani attuativi che rendono esecutive le previsioni del Prg.

Contenuti: reti stradali, indici e parametri edilizi di ciascuna zona, tipologie edilizie permesse per le nuove costruzioni, altezze massime delle costruzioni lungo le principali vie o piazze definite da profili normatori, spazi riservati ad opere di interesse pubblico, edifici destinati a demolizione, ricostruzione o restauro, suddivisione degli isolati in lotti. Relazione illustrativa e previsione di spesa per l'attuazione delle opere pubbliche del piano.

Procedure: iniziativa comunale o di privati, i proprietari degli immobili possono presentare opposizioni entro 30 giorni successivi al periodo di pubblicazione; l'applicazione delle misure di salvaguardia è obbligatoria dall'adozione; approvazione regionale.

Effetti: l'approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere previste. Validità non oltre 10 anni.

Piani di lottizzazione convenzionata art.28 L.U.

Finalità: permettere lo sviluppo edilizio di zone non urbanizzate o scarsamente urbanizzate, destinate dal Prg ad insediamenti residenziali o produttivi.

Contenuti: quello del Pue in quanto compatibili, l'autorizzazione è subordinata alla stipula di una convenzione che preveda l'impegno proprietario per cessione gratuita delle aree per l'urbanizzazione primaria e, se necessario, quota parte per l'urbanizzazione secondaria; termine attuazione entro 10 anni.

Procedure: iniziativa privata, approvazione regionale.

Effetti: le singole concessioni edilizie devono uniformarsi alle prescrizioni del piano, occorre che siano eseguite contemporaneamente le opere di urbanizzazione relative; validità non oltre 10 anni.

Piani per l'edilizia economica e popolare legge 18 aprile 1962 n.167

Limitatamente alle aree da riservare all'edilizia economica e popolare, l'indennità di espropriazione dovrà risultare pari al valore commerciale delle aree quale era due anni prima della data di adozione del piano dell'edilizia stessa; il prezzo di cessione delle aree, una volta urbanizzate, sarà pari all'indennità di espropriazione maggiorato delle spese occorse per gli im-

piani urbanistici realizzati e tenuto conto dei volumi edificabili sulle aree medesime.

Le finalità sotto il profilo tecnico-urbanistico si possono così sintetizzare:

- avviamento concreto alla formazione dei demani comunali di aree, limitatamente alle aree da riservare all'edilizia economica e popolare, per i Comuni capoluoghi di Provincia, a quelli con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, ed a quelli con particolari caratteri urbanistici;
- inquadramento del piano di zona nel Prg del Comune quale specifica destinazione di piano;
- formazione di complessi edilizi di tipo economico e popolare secondo unità residenziali;
- facilitazioni economiche sia rispetto all'espropriazione sia rispetto alla cessione delle aree.

Piano di zona e programmi di costruzione per d'edilizia economica e popolare

Obbligatorio per i Comuni capoluoghi di Provincia o con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Le aree in cui ricadono i Peep devono essere individuate nelle zone destinate alla residenza dai Prg con preferenza in quelle di espansione dell'aggregato, i piani approvati hanno valore di piani particolareggiati ai sensi della L.U. e rimangono soggetti ad espropriazione.

Per superare le difficoltà relative all'approvazione dei PdZ la legge 1 novembre 1965 n.1179 dispone che i programmi di costruzione di tali alloggi popolari possono essere realizzati:

- sulle aree comprese nei piani di zona ma non incluse nei programmi di utilizzo dei Comuni purché già urbanizzate;
- in aree esterne ai piani di zona quando in queste non vi siano aree urbanizzate.

CAPITOLO SECONDO

La disciplina dell'attività edilizia

1. Tipologia di attività edilizia

La vigente disciplina dell'attività edilizia trova la sua fonte nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (di seguito T.U. D.P.R. 380/2001") entrato in vigore il 30 giugno 2003 (e più precisamente nella PARTE I del suddetto Testo Unico per l'appunto rubricata "ATTIVITA' EDILIZIA" comprendente gli articoli da 1 a 51).

Il T.U. D.P.R. 380/2001 nel suo testo originario prevedeva:

- **attività edilizia libera** ossia degli interventi edilizi per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo (art. 6);
- **attività edilizia subordinata a permesso di costruire** (artt. da 10 a 21);
- **attività edilizia subordinata a denuncia di inizio attività** (artt. 22 e 23);
- **vigilanza sull'attività urbanistico - edilizia**, alle responsabilità ed alle sanzioni (artt. da 27 a 48).

Con il T.U. D.P.R. 380/2001 è stata invece soppressa la figura della *autorizzazione edilizia*, prevista dalla legislazione speciale in materia edilizia anteriore al 2001 e che si era posta come titolo abilitativo intermedio tra la concessione edilizia (figura sostituita dal permesso di costruire) e la D.I.A.

Il T.U. D.P.R. 380/2001 successivamente alla sua entrata in vigore ha subito ricorrenti modifiche:

- 1) con la L. 22 maggio 2010, n. 73, di conversione del D.L. 25 marzo 2010, n. 40, che ha ampliato le fattispecie di "attività edilizia libera" già previste dall'art. 6 del T.U. D.P.R. 380/2001 distinguendo peraltro tra attività "totalmente libere" ed attività soggette a preventiva "comunicazione di inizio lavori";
- 2) con la L. 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, che ha modificato la disposizione dell'art. 19 della L.

7 agosto 1990, n. 241, portante la disciplina in via generale della D.I.A., prevedendo in luogo della D.I.A. suddetta un nuovo istituto: la "Segnalazione certificata di inizio attività" (di seguito anche indicata con l'acronimo "S.C.I.A.");

- 3) con il D.L. 13 maggio 2011 n. 70 convertito con legge 12 luglio 2011 n.106 (cd. Decreto per lo sviluppo per il 2011, entrato in vigore il 14 maggio 2011 e nel testo emendato in sede di conversione con decorrenza dal 13 luglio 2011) che ha dettato:
- una disposizione di carattere "interpretativo" (art. 5, c.2, lett.c) con la quale si è confermato che la S.C.I.A. sostituisce la D.I.A. per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22, c.1 e c.2, T.U. D.P.R. 380/2001, mentre troverà, al contrario, ancora applicazione la D.I.A. (o meglio quella figura di D.I.A. conosciuta nella prassi come "super-D.I.A.") ove la stessa, in base alla normativa statale o regionale, sia alternativa o sostitutiva al permesso di costruire (ad esempio per gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001);
 - una disposizione (art. 5, c.2, lett.b) con la quale è stato ridotto il termine riconosciuto alla amministrazione Comunale per vietare la prosecuzione dell'attività edilizia oggetto di S.C.I.A., da 60 a 30 giorni e con la quale sono state estese alla S.C.I.A. in materia edilizia tutte le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal T.U. D.P.R. 380/2001 (artt. da 27 a 48) e dalle leggi regionali;
 - una disposizione (art. 5, c.2, lett. a, punto 3) con la quale è stato introdotto il "silenzio assenso" per il rilascio del permesso di costruire, ad eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali;
 - una disposizione (art. 5, c.2, lett. a, punto 5) con la quale è stata introdotta una sorta di "sanatoria edilizia" ex lege per le difformità contenute entro il limite del 2% delle misure Progettuali.

Attualmente la disciplina dell'attività edilizia può essere, pertanto, così ricostruita:

- **attività edilizia totalmente libera:** si tratta degli interventi edilizi per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo né è prevista alcuna specifica comunicazione; la relativa disciplina è dettata dall'art. 6, c.1, T.U. D.P.R. 380/2001. L'attività edilizia totalmente libera riguarda i seguenti interventi:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria;
- b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

- **attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori:** si tratta degli interventi edilizi eseguibili senza alcun titolo abilitativo ma previa comunicazione al Comune dell'inizio lavori; riguarda i seguenti interventi:

- a) gli interventi di manutenzione straordinaria, ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici;
- b) le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni;
- c) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- d) i pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
- e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree

pertinenziali degli edifici.

Attività edilizia soggetta a permesso di costruire: si tratta degli interventi edilizi puntualmente indicati all'art. 10 T.U. D.P.R. 380/2001 (interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici o, limitatamente alle zone A, mutamento di destinazione d'uso).

Ai sensi dell'art. 10 del T.U. D.P.R. 380/2001 costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

- gli interventi di nuova costruzione;
- gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Il T.U. D.P.R. 380/2001, inoltre, riconosce alle Regioni la facoltà di ampliare l'ambito di applicazione del permesso di costruire; infatti le Regioni possono individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, siano sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

- **attività edilizia soggetta a super-D.I.A.:** si tratta degli interventi edilizi per i quali, in base alla normativa statale o regionale, si può ricorrere alla D.I.A. in via alternativa o sostitutiva rispetto al permesso di costruire (quali ad esempio gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001); da segnalare che, a seguito della modifica introdotta con il decreto legislativo 301/2002, è prevista in alternativa al permesso di costruire la possibilità di avvalersi della cd. super-D.I.A. per i seguenti interventi:

- a) gli interventi di ristrutturazione cd. "maggiore";
- b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo,

che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;

- c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

Si tratta pertanto di interventi che in presenza di una scelta specifica dell'interessato di ricorrere alla super-D.I.A. possono essere sottratti al regime del permesso di costruire.

- **attività edilizia soggetta a S.C.I.A.:** si tratta di tutti i restanti interventi edilizi non rientranti tra quelli di attività edilizia totalmente libera, di attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori, di attività edilizia soggetta a permesso di costruire, di attività edilizia soggetta a super- D.I.A.. Per tali interventi restano pure ferme, nonostante si opti per la super-D.I.A., le disposizioni in tema di requisiti formali degli atti di trasferimento previsti per gli interventi soggetti a permesso di costruire; pertanto negli atti, a pena di nullità, dovranno essere citati gli estremi della super-D.I.A.

2. Caratteristiche del permesso di costruire

È un atto tipico: deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente Ufficio Comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici al proprietario o a chi abbia titolo per richiederla (es. superficiario); l'eventuale diniego, pertanto, deve essere motivato ed indicare le prescrizioni di legge, dello strumento urbanistico o del regolamento in contrasto con la relativa domanda.

È un atto trasferibile: il permesso è trasferibile, insieme all'immobile, ai successori ed aventi causa; esso peraltro non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio, il permesso ha pertanto natura reale e non personale.

3. Onerosità del permesso di costruire

Il permesso di costruire è atto oneroso. Il suo rilascio è subordinato al versamento del contributo concessorio articolato in 2 quote :

- **una commisurata all'incidenza delle spese di urbanizzazione primaria e secondaria**, stabilita con delibera del Consiglio Comunale sulla base di

tabelle parametriche definite dalla Regione, da versarsi all'atto del rilascio del permesso di costruire (su richiesta dell'interessato può essere rateizzata) (a scomputo totale o parziale della quota dovuta il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e garanzie stabilite dal Comune con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune),

- **una proporzionata al costo di costruzione** (su parametri fissati dalle Regioni) da versarsi in corso d'opera con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune e comunque non oltre 60 gg. dalla ultimazione delle opere.

Il contributo concessorio non è dovuto per:

- a) opere in zone agricole, comprese le residenze, se il richiedente è imprenditore agricolo a titolo principale e se le opere sono in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore;
- b) ristrutturazione e ampliamenti non superiori al 20% di edifici unifamiliari;
- c) opere pubbliche;
- d) opere da eseguire a seguito di pubbliche calamità.

Sono previste anche ipotesi di riduzione del contributo concessorio; ad esempio il contributo concessorio può essere limitato alla sola quota commisurata agli oneri di urbanizzazione, in caso di interventi di edilizia abitativa, se viene stipulata apposita convenzione (ovvero un atto d'obbligo) con cui si precisino le caratteristiche tipologiche e costruttive degli edifici e con cui ci si obblighi a praticare prezzi di cessione o canoni locazione concordati.

4. L'attività edilizia soggetta a S.C.I.A. o a SUPER-D.I.A.

L'art. 49, c.4-bis, L. 122/2010 ha sostituito il previgente testo dell'art. 19, L. 241/1990 già portante la rubrica "dichiarazione di inizio attività" con un nuovo testo portante ora la rubrica "Segnalazione certificata di inizio attività - Scia".

Ricordiamo che la denuncia di inizio attività in campo edilizio non trovava la sua disciplina nella disposizione "generale" dell'art. 19 L. 241/1990 (ora riscritta dall'art. 49, c.4-bis, L. 122/2010) ma nelle disposizioni specifiche di cui agli artt. 22 e 23 T.U. D.P.R. 380/2001 (disposizioni che invece non sono state modificate dall'art. 49, c.4-bis, L. 122/2010 sopra citato); tant'è vero che l'art. 19, L. 241/1990, nel testo previgente al suo quarto comma, faceva salve le disposizioni di legge vigenti che prevedevano termini diver-

si da quelli previsti nei commi precedenti per l'inizio attività e per l'adozione da parte dell'amministrazione competente di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti.

Il Governo, nel D.L. 13 maggio 2011 n. 70 ha dettato una disposizione di carattere "interpretativo", stabilendo:

- che la S.C.I.A. sostituisce la D.I.A. per tutti gli interventi edilizi di cui all'art. 22, c. 1 e c. 2, del T.U. D.P.R. 380/2001;
- che troverà, al contrario, ancora applicazione la D.I.A. (o meglio, utilizzando l'espressione adottata nella prassi, la super-DIA) laddove la stessa sia, in base alla normativa statale o regionale, alternativa o sostitutiva rispetto al permesso di costruire (ad esempio per gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001 o a quelli previsti dalle leggi regionali);
- che, comunque, le Regioni con propria legge possono ampliare l'ambito delle fattispecie per le quali si può ricorrere alla D.I.A. in via alternativa o sostitutiva al permesso di costruire (fattispecie alle quali, pertanto, non si applicherà la nuova disciplina in materia di S.C.I.A.);
- che nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la S.C.I.A. non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Pertanto saranno soggetti a S.C.I.A, a titolo esemplificativo, i seguenti interventi:

- a) gli interventi di restauro e risanamento conservativo;
- b) i mutamenti di destinazione d'uso "funzionale";
- c) gli interventi di manutenzione straordinaria che riguardino parti strutturali dell'edificio (e come tali non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 6, c.2, del T.U. D.P.R. 380/2001 (relativo all'attività edilizia libera previa comunicazione inizio lavori);
- d) i singoli interventi "strutturali" non costituenti un "insieme sistematico di opere" e quindi non qualificabili come "ristrutturazione edilizia", quali ad esempio:
 - il frazionamento di quella che in progetto approvato era un'u-

nica unità in due o più distinte unità (con l'esecuzione di opere minime, esclusivamente "interne", per ottenere la fisica separazione delle unità);

- l'accorpamento di quelle che in progetto approvato erano due o più unità in un'unica unità (con l'esecuzione di opere minime, esclusivamente "interne", per ottenere la fusione fra le unità);
- l'ampliamento di fabbricati all'interno della sagoma esistente che non determini volumi funzionalmente autonomi;
- semplici modifiche prospettiche (ad esempio apertura o chiusura di una o più finestre, di una o più porte).

Il ricorso alla S.C.I.A. è, inoltre, previsto per le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

Sono pure soggetti a S.C.I.A. (giusta quanto disposto dall'art. 9, c.1 e c.2, L. 24 marzo 1989, n. 122 così come modificato dall'art. 137 T.U. D.P.R. 380/2001 i seguenti interventi:

- realizzazione di parcheggi al piano terra o nel sottosuolo di fabbricati anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici;
- realizzazione di parcheggi ad uso esclusivo dei residenti nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato purché non in contrasto con i piani urbani del traffico.

È comunque riconosciuta la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire, senza obbligo del pagamento del contributo concessorio, per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 22 c.1 e c.2 o dell'art. 137 T.U. (D.P.R. 380/2001) per i quali è prevista la presentazione della S.C.I.A.

5. L'ambito applicativo della Super-D.I.A.

Rimangono soggetti alla disciplina della D.I.A. (e non invece alla disciplina innovativa della S.C.I.A.) tutti quegli interventi per i quali è ammesso il ricorso alla D.I.A. medesima in alternativa.

Si tratta, ad esempio, degli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U. D.P.R. 380/2001, ossia:

- degli interventi di ristrutturazione “maggiore” ex art. 10, c.1, lett. c., T.U. D.P.R. 380/2001 (interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso);
- degli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;
- degli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

A questi interventi, ovviamente, debbono aggiungersi tutti quegli interventi per i quali le varie leggi regionali prevedano la possibilità di ricorrere alla D.I.A. in alternativa o in sostituzione del permesso di costruire.

6. Il Decreto sblocca Italia - nuove misure in materia di edilizia ed urbanistica

Il Decreto Sblocca Italia (Decreto Legge 12 settembre 2014 n. 133 Pubblicato sulla G.U. n. 121 del 12 settembre 2014, entrato in vigore il 13 settembre 2014, contenente Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) in particolare con l'art. 17 (rubricato Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia), ha modificato in più punti il Testo Unico dell'Edilizia, con lo scopo di provare a rilanciare il settore e *“al fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo”*.

Il Legislatore ha modificato la nozione di manutenzione straordinaria di cui al comma 1 lett. b), nella quale scompare il riferimento alle superfici sostituito da quello alla volumetria complessiva ampliando così l'utilizzo della comunicazione inizio lavori (CIL) al posto del permesso di costruire, con il vantaggio per il cittadino di non dover pagare gli oneri.

Rientra inoltre nella manutenzione straordinaria l'intervento di frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso.

Il nuovo art. 3 bis, intitolato Interventi di conservazione, richiede una verifica urbanistica diretta ad individuare edifici esistenti, presumibilmente in disuso o fatiscenti, non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione; detti edifici potranno essere espropriati o, preferibilmente, riqualificati da parte dei proprietari con modalità agevolate non individuati dalla norma.

Il Legislatore all'art.6, precisa che la CIL non può essere utilizzata per le modifiche di parti strutturali dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa, esattamente come previsto per la manutenzione straordinaria degli edifici in generale.

Sempre con l'evidente finalità semplificatoria, il Legislatore ha modificato il comma 5 del citato art. 6, precisando che l'aggiornamento catastale avviene d'ufficio, è il Comune che trasmette, a tal fine, la comunicazione inizio lavori all'Agenzia del Territorio.

Tale Decreto prevede una nuova fattispecie per i permessi di costruire in deroga agli strumenti urbanistici territoriali: finora ammessi in caso di edifici pubblici, oggi possibili anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica anche in aree industriali dismesse. In tali casi, l'interesse pubblico dovrà essere attestato con delibera del consiglio comunale. Il permesso di costruire convenzionato, art.28 bis, strumento finora noto solo alle esperienze regionali e locali, potrà far luogo degli strumenti di pianificazione attuativa, che hanno procedimenti di approvazione notevolmente più lunghi. Il permesso convenzionato varrà quando le esigenze di urbanizzazione di una determinata area potranno essere soddisfatte mediante modalità semplificate. Quanto ai termini per il rilascio, ora tutti i comuni devono rispettare i termini «ordinari» (60 giorni per l'istruttoria, l'acquisizione dei pareri e la formulazione del provvedimento con possibilità di interruzione nei primi 30 giorni per richiesta di integrazioni). La possibilità di raddoppio sussiste solo per i progetti particolarmente complessi. Gli atti di pianificazione attuativa (piani di recupero, piani particolareggiati) per gli strumenti di trasformazione urbana complessi, potranno prevedere che il contributo di costruzione sia commisurato unicamente al costo di costruzione e non anche all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, garantendo in ogni caso la corretta urbanizzazione, l'infrastrutturazione e l'insediabilità degli interventi.

Dopo più di quattro anni dalla sua introduzione nell'ordinamento giuridico, la Scia sostituisce a tutti gli effetti la Dia edilizia, che sopravvive solo ove prevista in sostituzione del permesso di costruire (ex Super Dia). Scia anche per le varianti minori a permessi di costruire, a condizione che gli interventi siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuati dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli.

Si amplia la maglia del mutamento di destinazione d'uso: è rilevante solo la modifica che comporta l'assegnazione dell'immobile o dell'unità a una differente categoria funzionale tra (a) residenziale e turistico-recettiva (b) produttiva e direzionale, (c) commerciale, (d) rurale. È fatta salva la possibilità per le Regioni di disciplinare differientemente la materia.

Si sono avute anche modifiche alla legge Urbanistica (1150/1942) il cui articolo 28 oggi concede la possibilità di procedere per stralci funzionali, per fasi e tempi distinti. Per ogni stralcio funzionale dovranno essere quantificati gli oneri di urbanizzazione o le opere di urbanizzazione da realizzare e le relative garanzie; l'attuazione parziale dovrà risultare coerente con l'intera area oggetto d'intervento.

Scompare di nuovo il ricorso alla conferenza di servizi nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: prima abolita dal DL. 84/2014, poi reintrodotta con la legge di conversione, oggi scompare di nuovo con il DL. 133. Di conseguenza, decorsi 60 giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione.

CAPITOLO TERZO

Un'idea di Smart City

1. Concetto di Sviluppo Sostenibile

Attualmente, metà della popolazione mondiale vive nelle città e l'80% del PIL mondiale viene prodotto al suo interno. Secondo l'United Nation Department of Economic and Social Affairs nel 2050 oltre sei miliardi di persone vivranno all'interno di aree urbanizzate. Affrontare il tema dello sviluppo sostenibile dal punto di vista delle città appare rilevante secondo Roberto Camagni²⁸, perché esse costituiscono, nei paesi avanzati, le maggiori concentrazioni di attività economiche e residenziali e conseguentemente sono i luoghi in cui si produce la maggior parte delle emissioni dei rifiuti, dei materiali inquinanti e dove si consuma la maggiore quota di energia. Inoltre, le stesse cause che mettono a repentaglio la sostenibilità globale impattano ugualmente la sostenibilità locale attraverso la congestione, il rumore e l'inquinamento dell'aria. Non bisogna trascurare il fatto che l'esistenza stessa delle città implica già una scelta di fondo, ovvero la rinuncia a un modello di vita e organizzazione sociale basato sull'integrazione uomo natura, per un modello basato sull'integrazione uomo-uomo e l'abbandono di funzioni di produzione basate sulla terra e sul lavoro per funzioni di produzione basate su capitale fisso sociale, informazione ed energia.

Con il concetto di sviluppo sostenibile si è voluto lanciare un progetto che fosse in grado di far coesistere in un'ottica di lungo periodo le esigenze ambientali con le esigenze di sviluppo economico. Vengono dunque portati in primo piano gli interessi delle generazioni future accanto a quelli delle generazioni presenti, vincolando i processi di ottimizzazione economica al rispetto dei limiti della capacità di riproduzione della biosfera.

Sono in particolare due gli approcci allo sviluppo sostenibile individuati da Camagni: il primo si basa sulla necessità di porre dei limiti all'uso di determinate risorse nel processo di sviluppo economico e invita a non eccedere la loro capacità di rigenerazione e assimilazione di sostanze inquinanti o, nel caso si tratti di risorse non rinnovabili, di garantire la loro più efficiente utilizzazione; il secondo approccio si basa sulla necessità di garantire un flusso continuo di benessere sul lungo periodo, nella coscienza che un ele-

²⁸ Economia e pianificazione della città sostenibile, 1996

vato livello di tale benessere non può essere raggiunto attraverso la distruzione delle risorse naturali e la contaminazione della biosfera. Nel primo approccio è implicita un'idea di "sostenibilità forte", ove nessuna riduzione nella disponibilità di una risorsa non rinnovabile può essere compensata da un aumento in qualche altra, mentre nel secondo approccio si rileva una concettualizzazione debole di sostenibilità, in quanto si consente un'ampia sostituibilità fra elementi diversi.

La sostenibilità dello sviluppo urbano deve essere valutata nei suoi effetti sulle collettività locali, nel rispetto di un vincolo di non-generazione di inquinamenti insostenibili sulle regioni vicine e nella coscienza che una città avviata su un percorso localmente sostenibile è una città che partecipa attivamente alla riduzione degli effetti globali negativi. La variabile prioritaria è il benessere della popolazione locale nel lungo periodo, e ciò comprende, oltre che i bisogni connessi con il benessere economico e materiale, anche bisogni di crescita culturale e professionale, di identità connessa ai luoghi e di accessibilità ai valori ambientali e culturali della città.

La funzione di benessere deve essere naturalmente definita per la città intera e per le sue singole parti, cioè per i territori di cui la città si compone, tra i quali possono esistere complementarità e divisione del lavoro, ma non sono accettabili rapporti di subordinazione. Non bisogna, inoltre, sottovalutare l'importanza rivestita dalle risorse ambientali, perché costituiscono una delle più potenti variabili strumentali per lo sviluppo e il benessere della città e occorre tenere in considerazione il concetto di capacità di carico, ovvero la massima popolazione che può essere supportata indefinitamente in un dato habitat senza compromettere permanentemente la produttività dell'ecosistema da cui tale popolazione è dipendente.

La sostenibilità dello sviluppo urbano è un processo che si nutre di apprendimento collettivo, di capacità di composizione di conflitti e di capacità di disegno strategico e deve considerare insieme i diversi sistemi di cui la città si compone (il sistema economico, sociale, fisico e ambientale) nelle loro interazioni dinamiche e nell'unità del loro risultato. Data la caratteristica di immobilità e lunga durata del capitale fisico di cui la città si compone, il problema dell'irreversibilità e degli effetti cumulativi delle decisioni relative alla crescita urbana deve essere preso in attenta considerazione. Le politiche per la città sostenibile sono, infatti, politiche che richiedono forte capacità di previsione degli effetti di sinergia e retroazione, forte capacità di anticipazione dei processi spontanei e forte ricorso al principio di precauzione.

Emerge così una definizione di sviluppo urbano sostenibile come integrazione sinergica e co-evoluzione fra i grandi sottosistemi di cui la città si

compone (economico, sociale e fisico-ambientale) che garantisce un livello non decrescente di benessere alla popolazione locale nel lungo periodo, senza compromettere le possibilità di sviluppo nelle aree circostanti e contribuendo alla riduzione degli effetti nocivi sulla biosfera.

2. I principi dello sviluppo urbano sostenibile

Secondo Moroni²⁹ una “città giusta” corrisponde a una città responsabile, ovvero una zona urbana regolata da un diritto rispettabile che sia semplice, imparziale, stabile ed entro la quale i cittadini siano in grado di esercitare la propria libertà in modo attivo e onesto. Una città giusta e responsabile deve poter essere anche una città vivibile secondo i criteri della qualità urbana e architettonica, considerando che oltre il 75% della popolazione europea vive all'interno di zone urbane: in questo senso ogni anno vengono compilate diverse liste classificando le città più vivibili del mondo.³⁰ L'ideale di città sopraccitato permette ugualmente la crescita progressiva di una città creativa. In questo senso, il concetto di creatività ha cominciato ad assumere rilevanza in riferimento alla “economia creativa”³¹ ovvero i servizi risultano caratterizzati dal loro contenuto in termini di idee. Similmente, l'espressione “città creativa”³² è stata successivamente utilizzata per descrivere quelle città attivamente coinvolte nella generazione di conoscenza e innovazione. Secondo Moroni, tre sono le condizioni per la creatività: in primo luogo non bisogna dimenticare che la creatività non è appannaggio di particolari categorie o classi di individui, ma è un tratto essenziale dell'esistenza umana, all'interno della quale essa trova la propria espressione. La creatività deve dunque essere considerata un tratto diffuso, citando Florida: “A causa della nostra stessa natura, ogni persona è dotata di un'incredibile capacità di innovare, un effetto collaterale della capacità umana di evolvere e adattarsi.” Secondo la prospettiva di Moroni questo implica, innanzitutto, rieducare le persone alla libertà, e ciò significa per Stewart riconoscere che se esiste libertà l'individuo fa il miglior uso delle proprie capacità e utilizza al meglio il proprio capitale umano per venire incontro alle esigenze degli altri nel mercato.

²⁹ La città responsabile: rinnovamento istituzionale e rinascita civica, 2013.

³⁰ Se “The Economist1” ha messo nel 2012 al primo posto Hong Kong, per “Mercer2” la città più vivibile nel 2011 è stata Vienna, mentre per “Monocle3”, nel 2012, in testa alla classifica si posiziona Zurigo. Per ciò che concerne l'Italia, “Italia Oggi 4” colloca al primo posto nel 2012 la città di Trento, mentre “Il Rapporto sulla Sussidiarietà5” e “Il Sole 24 Ore6” nel 2011 attribuiscono il primato rispettivamente a Firenze e alla città di Bologna e provincia.

³¹ Teorizzata da Howkins.

³² Concetto promosso su scala globale grazie agli studi di Richard Florida.

La città creativa è quel contesto urbano e civico che sa mettere i propri abitanti nelle condizioni di poter esprimere al meglio le potenzialità di ciascuno e sostiene che le persone sono i reali assets³³. In questo senso diventa importante generare le condizioni di certezza delle libertà individuali, in modo tale che chiunque possa esprimere la propria creatività all'interno dell'ambiente urbano. In secondo luogo, tutto ciò può essere possibile soprattutto se la libertà individuale è soggetta alla rule of law: il sistema di regole che favorisce lo sviluppo di una città creativa è un sistema composto da regole impersonali, semplici e stabili. In terzo luogo, per una diffusione della creatività non è necessario che le politiche urbane siano esse stesse creative, ma è sufficiente che le amministrazioni pubbliche evitino di interferire continuamente con i meccanismi sociali ed economici, e si limitino a garantire poche, chiare e stabili regole che lascino il maggior spazio possibile alla sperimentazione sociale ed economica.

Le principali variabili di osservazione riferite al sistema urbano riguardano in primo luogo la capacità di sviluppo della città, la dinamica dell'occupazione e della competitività e, in secondo luogo, i consumi energetici, il traffico e la congestione della rete di mobilità, l'inquinamento acustico, dell'aria e dell'acqua e, infine, gli indicatori di benessere e malessere come la criminalità e i servizi alla persona. Le politiche di intervento in tema di sostenibilità urbana devono orientarsi, secondo l'opinione di Camagni, in direzione di tre grandi ambiti: le tecnologie (in primo luogo energie e trasporti), il territorio la forma urbana e gli habits, ovvero le caratteristiche dei comportamenti individuali. In tutti e tre i casi occorre distinguere obiettivi e politiche di breve periodo – in cui si accetta lo stato delle tecnologie e delle localizzazioni e si orienta la domanda di risorse non rinnovabili e la scelta fra alternative di mobilità – e obiettivi e politiche di lungo periodo, in cui si tratta di orientare lo sviluppo tecnologico e la localizzazione delle attività.

Vi è, dunque, la necessità di realizzare:

- un'efficienza allocativa di lungo termine, che integri ambiente economico e ambiente fisico-ambientale attraverso l'internalizzazione dei costi sociali e la costruzione di un mercato che valuti adeguatamente i vantaggi futuri e non solo quelli immediati;
- un'efficienza distributiva che integri ambiente economico e ambiente sociale, dunque che consenta al massimo numero di cittadini di fruire dei servizi della città e dei vantaggi dell'agglomerazione, in un'ottica di integrazione della diversità e garantendo l'assenza di discriminazioni, la permeabilità e la mobilità verticale della popola-

³³ City Making, 2009.

zione, il rinnovo delle élites, l'accessibilità più vasta alle opportunità aperte.

La città sostenibile non è, infatti, una città priva di conflitti, ma una città che li sa gestire; un'equità ambientale che integri ambiente sociale e ambiente fisico, mirando a massimizzare l'accessibilità ai valori ambientali in senso sia iter che intra generazionale.

3. Gli indicatori di una città intelligente

Eurocities è la rete, fondata nel 1986, delle principali città europee. Essa riunisce le amministrazioni locali di oltre 130 grandi città in 34 paesi europei e cerca di rappresentare gli interessi dei propri membri impegnandosi nel dialogo con le istituzioni europee nell'ambito di una serie di politiche che influenzano le città. Le tematiche di maggiore interesse sono le seguenti: sviluppo economico, ambiente, trasporti e mobilità, affari sociali, cultura, società dell'informazione e della conoscenza. Le città aderenti si impegnano ad implementare una strategia per combattere i cambiamenti climatici e a coinvolgere tutti gli attori presenti sul territorio. Occorre dunque lavorare sulla pianificazione urbana e sulla qualità delle nostre città attraverso diverse modalità:

1. Limitando lo "sprawl urbano", ovvero l'edificazione di nuove aree, attraverso lo sviluppo di città compatte che riducano le esigenze di spazio ed energia e che abbiano come obiettivo la qualità urbana e la qualità della vita, il che significa conservare sufficienti aree verdi. In questo senso assume molta rilevanza un'accurata gestione dell'inquinamento e una sua limitazione;
2. Creando nuovi quartieri ecologici, nei quali vengano implementate le maggiori innovazioni tecnologiche nei settori dei trasporti e nella gestione dei rifiuti e delle acque;
3. Costruendo edifici efficienti in termini energetici e promuovendo l'edilizia ecologica, la quale deve necessariamente divenire uno standard per tutte le opere di costruzione;
4. Sostenendo l'adattamento di edifici esistenti alle nuove norme energetiche, cercando di diminuire il loro impatto ambientale;
5. Assicurando la conservazione e lo sviluppo di una calotta urbana piantando alberi nelle strade, nei giardini pubblici e nelle aree peri-urbane alla periferia delle aree urbane, in modo tale che essi possano costituire

un ruolo decisivo in termini di riserve di carbonio;

6. Lavorando sui trasporti e sulla mobilità urbana, ad esempio sviluppando i trasporti pubblici e forme di mobilità a impatto zero, e incoraggiando l'innovazione tecnologica per i veicoli e l'utilizzo di nuove forme di energia. Sarebbe ugualmente importante riuscire a sviluppare l'uso di tecniche d'informazione e comunicazione che possano aiutare a ridurre le emissioni. Appare di primaria importanza, infatti, lavorare sull'energia rinnovabile, mettendo in pratica una serie di interventi necessari al progressivo tendere ad un arresto del cambiamento climatico, in particolare:

- Sviluppare la produzione di energia rinnovabile;
- Adeguare la produzione di calore ed elettricità alla geografia dei territori;
- Ridurre il consumo energetico dei sistemi urbani;
- Promuovere l'uso di tecnologie più efficienti in termini energetici;
- Ridurre i rifiuti alla fonte mediante raccolta differenziata e riciclaggio e recuperando l'energia da rifiuti non riciclabili (calore, biogas...).

Domenico Costantino,³⁴ afferma che la metà della popolazione mondiale (3,3 miliardi di persone) e il 70% della popolazione europea vive in agglomerati urbani, intendendo con questo termine sia le megalopoli sia le città di provincia; secondo le Nazioni Unite questo fenomeno è destinato a proseguire inesorabilmente, tanto che nel 2050 quasi i tre quarti dell'umanità vivrà all'interno di sistemi urbani. Le città occupano una minima parte dello spazio fisico (2%) del pianeta, eppure utilizzano il 75% delle risorse naturali e contribuiscono in modo molto rilevante alle emissioni di gas serra e ai consumi di grandi quantità di energia, generando così problemi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Tutto questo ha evidentemente un impatto negativo sul tenore di vita della popolazione, tenendo conto anche della crisi economica planetaria scoppiata nel 2008 che ha aggravato molti problemi emersi nell'ultimo decennio del secolo scorso e hanno dovuto fronteggiare cambiamenti radicali, come la crisi del welfare, della spesa pubblica e dei tradizionali modelli di governo e pianificazione del territorio, l'assunzione di nuovi sistemi di programmazione e gestione, investimenti in costose infrastrutture, forti processi di immigrazione, impoverimento delle classi medie, precarietà del lavoro e crisi ambientale. Ne risulta che le città e i sistemi territoriali che non riusciranno a innovarsi

³⁴ Citando il report "State of the world's city 2011" del Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani.

e che non saranno incapaci di declinare una qualche forma innovativa di sviluppo sociale ed economico saranno destinate ad un inesorabile declino.

La smart city propone così l'introduzione di nuove tecnologie per risolvere problemi specifici di sviluppo urbano e per migliorare la competitività urbana, e l'attributo "intelligente" sottolinea il ruolo fondamentale delle ICT (Information Communication Technology) e del capitale umano. Infatti, perché una città possa essere definita intelligente, non basta che essa sia ben dotata di infrastrutture materiali, ma anche, e sempre di più, è necessario che essa sia basata sulla disponibilità e qualità della comunicazione delle conoscenze e delle infrastrutture sociali, ovvero il capitale intellettuale; ciò implica il passaggio da un insieme di strutture e infrastrutture relazionate in modo settoriale a una rete organizzata e integrata che connetta persone e sistemi. In questo senso, la smart city rappresenta un'evoluzione importante dal concetto di "città digitale", in quanto la prima mette a disposizione la tecnologia al servizio della città e ne valorizza il capitale culturale, economico-sociale e il capitale fisico e ambientale, focalizzando la propria attenzione al risparmio delle risorse, alla salvaguardia dell'ambiente, alla qualità della vita dei cittadini. Una città smart è tecnologica e interconnessa, sostenibile, confortevole, attrattiva, sicura, partecipata, formativa ed educativa rispetto ai propri cittadini, dunque è necessariamente accessibile e inclusiva, rispetta l'ambiente ed è ben governata. Una città creativa deve dunque essere ripensata e riprogettata attraverso il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti (locali, nazionali e internazionali, pubblici e privati) che siano in grado di operare in maniera coordinata per lo sviluppo del territorio e siano capaci di promuovere azioni concrete a favore della qualità e della creatività.

L'Unione Europea individua sei diversi driver ai quali le città devono rispondere per essere considerate "smart":

- Smart Economy;
- Smart Mobility;
- Smart Environment;
- Smart People;
- Smart Living;
- Smart Governance.

Secondo Vianello³⁵ smart people e smart living attengono alla sfera dell'inclusione sociale, del welfare cittadino e della formazione alla cultura digitale; smart environment e smart economy riguardano la sfera della trasformazione dei modi di promuovere lo sviluppo economico e l'innovazione delle forme di produzione, con l'obiettivo di raggiungere la sostenibilità ambientale; smart mobility si intreccia profondamente con le politiche per l'ambiente, e ha come obiettivo cambiare la modalità attraverso la quale individui e merci si spostano: ciò implica una modifica sostanziale delle abitudini personali e sociali e dei sistemi di produzione; infine, smart governance attiene alle forme di governance e ai rapporti democratici che una Pubblica Amministrazione intenderà applicare.

Una definizione dei parametri in riferimento alla realtà italiana per l'identificazione e la valutazione delle smart cities è stata proposta dal FORUMPA 2010, che ha individuato i seguenti cinque assi:

- **Mobilità.** Una città per essere definita smart deve garantire spostamenti agevoli, una buona disponibilità di trasporto pubblico innovativo e sostenibile, che promuove l'uso dei mezzi a basso impatto ecologico come la bicicletta, che regola l'accesso ai centri storici privilegiando le aree pedonali. Deve inoltre adottare soluzioni avanzate di mobility management e di info-mobilità per gestire gli spostamenti quotidiani dei cittadini e gli scambi con le aree limitrofe.

- **Ambiente.** Una città smart promuove uno sviluppo sostenibile, di conseguenza si impegna a ridurre l'ammontare dei rifiuti, a differenziare la loro raccolta ma anche la loro valorizzazione economica; si impegna inoltre a ridurre drasticamente le emissioni di gas serra tramite la limitazione del traffico privato, l'ottimizzazione delle emissioni industriali, la razionalizzazione dell'edilizia in modo tale da abbattere l'impatto del riscaldamento e della climatizzazione; la razionalizzazione dell'illuminazione pubblica, lo sviluppo urbanistico basato sul risparmio del suolo e la bonifica delle aree dismesse.

- **Turismo e Cultura.** Una città smart promuove la propria immagine turistica con una presenza intelligente sul web, virtualizza il proprio patrimonio culturale e le proprie tradizioni e le restituisce in bene come "bene comune", usa tecniche avanzate per creare percorsi e mappature tematiche della città e offre ai turisti un facile accesso alla rete e ai servizi online.

- **Economia della conoscenza e della tolleranza.** Una città smart è un luogo di apprendimento continuo e promuove la creatività incentivando le innovazioni e le sperimentazioni nell'arte, nella cultura e nello spettacolo. La

³⁵ (2013).

smart city si presenta dunque come un laboratorio di nuove idee e privilegia la costruzione di una rete di reti inclusiva.

- **Trasformazioni urbane per la qualità della vita.** Una città smart ha una visione strategica del proprio sviluppo e considera di massima importanza la manutenzione del proprio patrimonio immobiliare e usa tecnologie avanzate per raggiungere questo obiettivo. Inoltre fonda la propria crescita sul rispetto della propria storia e identità privilegiando il riuso e la valorizzazione dell'esistente e crea le condizioni per promuovere la coesione e l'inclusione sociale.

Si comprende bene come la smart city sia uno scenario che richiede progettualità, infatti tutti gli attori della città intelligente contribuiscono a realizzare un nuovo modello di sostenibilità urbana, basato su interventi tecnologici, su buone pratiche e su attente abitudini di consumo. La città intelligente pianifica dunque il proprio sviluppo, genera visioni d'insieme in grado di correlare attori diversi e disegna chiare strategie da mettere in atto, adottando una visione di medio-lungo termine; essa coinvolge la pianificazione territoriale, sociale, sanitaria, dell'istruzione in modo integrato in modo tale da ottimizzare costi e risorse e riducendo i tempi di reazione rispetto all'accadere dei fatti sul territorio. Una città che si definisca smart conosce ugualmente le proprie risorse e le proprie debolezze e prende decisioni sulla base di informazioni aggiornate, certe e condivise. Ciò vuol dire che la città intelligente conosce quello che succede sul proprio territorio, raccoglie e analizza i dati per poi condividere i risultati con i cittadini. Una città creativa è competitiva: dà servizi migliori, attira investitori e ceti emergenti, genera valore e offre una migliore qualità della vita; una città intelligente si caratterizza notevolmente anche per la creatività: mette i propri abitanti nelle condizioni di poter esprimere al meglio le potenzialità di ciascuno nei diversi campi dell'attività umana, creando molteplici occasioni per pensare, progettare e agire con fantasia per utilizzare le opportunità e affrontare le situazioni problematiche.

Le smart cities si caratterizzano anche per la loro snellezza: si tratta di minimizzare gli sprechi fino ad annullarli, massimizzando allo stesso tempo il valore per il cliente. La governance, inoltre, è orientata ai cittadini e ai loro bisogni e il ruolo dell'ente locale è gestire con particolare attenzione il capitale umano, sociale e relazionale. Al contrario di quando comunemente non si pensi, per realizzare una smart city non sono necessari enormi finanziamenti in infrastrutture tecnologiche, servono piuttosto forme low cost di finanziamento dei progetti, i quali si devono basare su prospettive di risparmio ed efficienza.

4. Smart city: un tentativo di definizione

Con il termine Smart City si vuole identificare un territorio urbano che, anche grazie all'uso diffuso di tecnologie avanzate, riesce ad affrontare in modo innovativo le proprie problematiche e i propri bisogni ³⁶

La Smart city è anche un modello urbano che minimizza lo sforzo per i bisogni "bassi" tipici delle società di mercato consumistiche (bisogni biologici, sicurezza, affetti, rispetto) e soddisfa efficacemente i bisogni più "alti" tipici delle società globali post-consumistiche — consapevolezza, sostenibilità delle scelte, equilibrio, realizzazione di sé e crescita personale — per garantire un'elevata qualità della vita, ottimizzando risorse e spazi per la sostenibilità.

Le smart city rispondono efficacemente ai bisogni emergenti, quali lo sviluppo di modelli urbani più integrati ed inclusivi, la gestione strategica delle risorse naturali, la ricerca di nuovi modelli di mobilità e il desiderio di una migliore qualità della vita.³⁷ Per rendere ciò possibile occorre ripensare profondamente la città, le sue logiche e i suoi assetti tradizionali e considerare che sistemi urbani più intelligenti — e dunque sostenibili ed efficienti — stanno diventando sempre più una necessità nei contesti in cui viviamo. La sfida lanciata dalle città intelligenti è innanzitutto sociale: esse hanno come obiettivo garantire che le tecnologie siano effettivamente in grado di fornire una risposta efficace ai problemi di cittadini e imprese.

Le città best practice nell'ambito dell'innovazione urbana intelligente sono città che hanno in comune il fatto di aver adottato le soluzioni smart come strumento per migliorare la qualità della vita dei cittadini e per accrescere lo sviluppo sociale ed economico.

In sintesi una città intelligente può essere definita come:

- **una città che sa muoversi nel traffico** introducendo nuovi modelli di gestione della mobilità, come il mezzo di trasporto condiviso, e valorizzando il trasporto pubblico;
- **una città che aiuti i cittadini a non muoversi**, nella misura in cui esistano servizi e prodotti ICT che permettono di svolgere remotamente attività come shopping o riunioni;
- **una città informata**, capace di raccogliere e diffondere informazioni a servizio della comunità cittadina;

³⁶ Fuggetta, 2012.

³⁷ "Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita, 2012.

- **una città virtuosa**, in grado di sfruttare le più moderne tecnologie per ridurre l'impatto sull'ambiente;
- **una città viva e dinamica** all'interno della quale vengano promosse attività culturali e ricreative capaci di qualificare il territorio e di stimolare creatività, coesione e crescita sociale;
- **una città partecipata**, ove non manchino le opportunità di confronto e di dialogo;
- **una città sicura**, capace di innalzare il livello di sicurezza grazie all'uso di soluzioni innovative di sorveglianza del territorio e di assistenza ai cittadini;
- **una città ben governata**, che sappia offrire nuove forme di governo in grado di monitorare e di gestire efficientemente il territorio.

Bibliografia

Fondamenti e classici Astengo G. (1966), "Urbanistica", in Enciclopedia Universale dell'Arte, vol. XIV, Istituto per la Collaborazione Culturale, Roma.

Benevolo L. (1963), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.

Campos Venuti G., Nicola Leone Giuliano *Elementi della città e dell'Urbanistica*-Palumbo Editore.

La nuova cultura delle città, (con Scannavini R., De Angelis C.) Mondadori, Milano 1977.

Choay F. (1973), *Città, Utopie e realtà*, Einaudi, Torino.

De Carlo G. (1964), *I classici dell'urbanistica moderna*, Donzelli, Roma.

Friedmann J. (1987), *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. Pianificazione e dominio pubblico, Dedalo, Bari, 1993).

Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano.

Geddes P. (1915), *Cities in Evolution, an Introduction to the Town Planning Movement and the Study of Civics*, Williams & Borgate, London (trad. it. Città in evoluzione, Il Saggiatore, Milano, 1970).

Giura Longo T. (1977) *La progettazione della città moderna*, (con Benevolo L. e Melograni C.), Laterza, Bari.

Indovina F. (a cura di) (1974), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova.

Mumford L. (1938), *The Culture of Cities*, Harcourt Brace & Company, San Diego, New York, London; nuova edizione a cura di L. Mumford, 1966 (*La cultura della città*, Edizioni di Comunità, Milano, 1953; id., Edizioni di Comunità, Torino, 1999).

Salzano E. (a cura di) (1993), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana*, Editori Riuniti, Roma.

Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

Sitte C. (1889), *Ambiente e paesaggio*

Gambino R. (1997), *Conservare Innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino.

Giacomini V. e Romani V. (1992), *Uomini e Parchi*, Franco Angeli, Milano.

Mc Harg I. L. (1969), *Design with nature*, The Natural History Press, New York (trad. it. Progettare con la natura, Muzzio Editore, Padova, 1989).

Romani V. (1994), *Il paesaggio, teoria e pianificazione*, Franco Angeli, Milano.

Sereni E. (1972), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.

Steiner F. (1994), *Costruire il paesaggio: un approccio ecologico alla pianificazione del territorio*, trad. it. di Treu

M. C. e Palazzo D., Mc Graw-Hill, Milano. Partecipazione Crosta P. (a cura di) (1983), *L'urbanista di parte. Ruolo sociale del tecnico e partecipazione popolare nei processi di pianificazione urbana*, Franco Angeli, Milano.

De Carlo G. (1973), *L'Architettura della partecipazione*, Il Saggiatore, Milano.

Forester J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley/Los Angeles (ed. it. Pianificazione e potere, Dedalo, Bari, 1998).

Friedmann J. (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge Mass. E Oxford UK.

Appendice

Glossario

Accordo di programma

Atto amministrativo, istituito con legge 142/1990, promosso da Presidente delle Regione, dal Presidente della Provincia o dal Sindaco, e sottoscritto da tutti gli enti pubblici interessati alla definizione e alla realizzazione integrata e coordinata di opere, interventi o programmi di interventi. Quando l'oggetto dell'accordo di programma sia in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, esso ne costituisce variante, che in ogni caso deve essere approvata dal Consiglio comunale del Comune interessato, a pena di decadenza (vedi D.Lgs. 267/2000).

Arredo urbano

Insieme degli elementi che completano e migliorano formalmente e funzionalmente lo spazio costruito: segnaletica stradale, panche, cabine telefoniche, cassonetti dei rifiuti, pavimentazione di aree pedonali ecc.

Attuazione

Concreta realizzazione delle previsioni contenute nello strumento urbanistico generale a validità indeterminata nel tempo, attraverso piani esecutivi a scadenza.

Centro abitato

Agglomerato, spazio edificato o elemento funzionale di varie dimensioni, perimetrabile e distinguibile, in grado di esercitare attrazione nei confronti di un insediamento più ampio. È quindi un aggregato edilizio con caratteristiche urbane, dotato di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. L'ISTAT definisce il centro abitato "aggregato di case continue o vicine con interposte strade, piazze e simili... ove sogliono concorrere gli abitanti dei luoghi vicini".

Centro storico

Parte originaria dell'abitato, caratterizzata da valori architettonici, sociali, storici e artistici di insieme, anche in assenza di elementi monumentali di particolare rilievo. Una circolare del Ministero LL.PP. del 1967 definisce

centro storico qualunque aggregato in cui la maggioranza degli isolati contiene edifici anteriori alla metà dell'800, o strutture urbane racchiuse da mura, o centri realizzati dopo la metà dell'800 ma altamente qualificati dal punto di vista formale.

Comparto (edificatorio o edilizio)

Aggregazione di più unità catastali per conseguire dimensioni più ampie di aree e fabbricati, da trasformare secondo un indirizzo unitario attraverso piano particolareggiato.

Comprensorio

Territorio comprendente più Comuni, di dimensione inferiore a quello di una Regione costituzionale, coincidente o meno con una circoscrizione amministrativa, individuato per fini di pianificazione urbanistica, programmazione socioeconomica, gestione di attrezzature e servizi.

Conferenza dei servizi

Articolazione amministrativa, istituita con legge n. 142 del 1990, indetta da un ente pubblico quando il procedimento preveda l'acquisizione di interesse, concerti, nulla osta o assensi di altre amministrazioni pubbliche (vedi D.Lgs 267/2000).

Convenzione

Contratto fra operatori pubblici e privati in campo edilizio o urbanistico, per garantire la realizzazione di servizi e spazi collettivi, o i prezzi di vendita e locazione degli immobili. La lottizzazione convenzionata introdotta dalla legge 765/1967 mira a realizzare opere di urbanizzazione accollandone in parte l'onere agli operatori privati.

Dichiarazione di pubblica utilità

Atto con cui la pubblica amministrazione sancisce il ruolo collettivo sociale di un bene o immobile, per renderne possibile l'esproprio, per gli usi previsti dalle leggi e norme vigenti.

Edificabilità

Attitudine di una determinata porzione di territorio ad accogliere costruzioni. È definita dalle norme urbanistiche ed edilizie di zona contenute nel piano regolatore e si attua con la concessione dell'autorità comunale.

Impatto ambientale

Insieme di effetti sull'ambiente delle modifiche indotte da trasformazioni d'uso: residenziali, produttive ecc. Assume connotati sia fisici che socio-economici, che possono essere giudicati con la procedura tecnica-decisionale della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Intervento

Atto di trasformazione urbanistica edilizia del territorio. In diritto, intervento sostitutivo di autorità superiore in caso di inadempienza di quella preposta, per esempio di una Regione nei confronti di un Comune che, obbligato a redigere un piano regolatore, non abbia adempiuto entro i termini stabiliti. Intervento urbanisticamente rilevante è un intervento edilizio che modifica la superficie lorda di piano, o la destinazione d'uso, o gli standard urbanistici.

Isolato

Spazio costruito (o edificabile) omogeneo, di dimensioni limitate, costituito da uno o più edifici, circondato da strade.

Microurbanistica

Progettazione urbanistica esecutiva a piccola scala, su parti di città, con una definizione paragonabile alla progettazione architettonica a grande scala.

Perequazione urbanistica

Nel linguaggio urbanistico si intende generalmente per perequazione quel principio la cui applicazione tende ad ottenere due effetti concomitanti e speculari: la giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati ad usi urbani e la formazione, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività.

Pianificazione attuativa

Pianificazione particolareggiata, che realizza in dettaglio le scelte del piano generale: piani per gli insediamenti produttivi; piani di zona per l'edilizia popolare; piani di lottizzazione; piani particolareggiati; piani di recupero.

Programma

Raggruppamento di progetti considerati dal piano, selezionati in base alle loro caratteristiche, p. es. il programma pluriennale di attuazione del piano regolatore generale.

Project Financing

È un insieme di procedure che consentono di realizzare opere pubbliche con l'apporto di capitale e competenze proprie del settore privato. Essenzialmente il Project Financing (o Finanza di Progetto) è normato dalla Dir. 93/37 della CEE (14 giugno 1993) "Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori" e dalle successive modifiche ed integrazioni. Per l'Italia dalla Legge 11 febbraio 1994, n.109, "Legge quadro in materia di lavori pubblici" e successive modifiche ed integrazioni. Le fasi principali di un'operazione di Project financing sono la costruzione e la gestione dell'opera realizzata, attraverso la quale l'investitore deve rientrare del capitale investito e attraverso la quale deve ottenere un congruo profitto. È per questo che il finanziamento dell'opera ruota attorno non tanto alle garanzie che sono capaci di fornire i soggetti promotori dell'iniziativa, ma alle qualità tecnico-economiche del progetto.

È il progetto che deve essere in grado di generare flussi di cassa e che deve costituire la garanzia primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio. La fase di gestione dell'opera diventa perciò di primaria importanza nell'economia complessiva dell'operazione dato che solo una gestione efficace potrà consentire di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare tutti i soggetti investitori.

Protocollo d'intesa

È un accordo fra enti pubblici (al quale possono, in varia forma, partecipare anche soggetti privati) caratterizzato da una certa genericità. Può trattarsi di un accordo fine a se stesso, oppure di un accordo preliminare a uno più dettagliato e più rigidamente vincolante; un esempio di questo tipo di accordo è dato da quello che può scaturire da una conferenza di servizi convocata (ai sensi dell'art. 34 del D.lgs. 267/2000) al fine di verificare la fattibilità di un accordo di programma. Spesso si usa erroneamente l'espressione accordo di programma per definire accordi nei quali difettano i contenuti per essi previsti dalla legge, e che sono in realtà dei protocolli di intesa.

Vincolo

Limitazione all'uso di un ambiente, o territorio, o parti di esso, prescritto da un piano o da un programma. Può essere urbanistico, idrogeologico, o paesaggistico ecc..

Naturali e ambientali

- condizioni di rischio derivanti da dissesti naturali;
- condizioni di rischio diretto o indiretto derivanti dalla presenza di infrastrutture e servizi.

Restauro

Ripristino, nel rispetto delle caratteristiche originarie e di funzionalità, di monumenti, edifici, insiemi edilizi, a contenuto storico artistico. Si attua con criteri scientifici, valutando gli elementi tipologici, strutturali e formali.

Riqualificazione (urbana, edilizia)

Attività di pianificazione urbanistica, o programmazione, o progettazione, per il recupero di strutture edilizie sottoposte a degrado o obsolescenza funzionale.

Risanamento

Azione urbanistica o edilizia originariamente tesa alla bonifica igienica dell'abitato o del suolo, spesso attraverso sventramenti, demolizioni e ricostruzioni. Risanamento conservativo è ripristino e protezione delle caratteristiche originarie degli edifici o di gruppi di edifici, analogo al restauro.

Ristrutturazione

Attività di trasformazione dell'edificio che possono portare a un assetto differente da quello originario, con inserimento di nuovi elementi e impianti. Ristrutturazione urbanistica significa modificare il disegno dei lotti, degli isolati, della rete stradale.

Superfetazione

Ogni parte di un edificio, in particolare nei centri storici, che risulti costruita in aggiunta all'organismo originario, alterandone l'assetto formale. In un intervento di restauro le superfetazioni, di norma, devono essere eliminate.

Interventi di ordinaria manutenzione l'art. 3, c.1., lett. a, T.U. D.P.R. 380/2001: "... gli interventi edilizi riguardanti le opere volte alla riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti".

Interventi di straordinaria manutenzione l'art. 3, c.1, lett. b, del T.U. D.P.R. 380/2001: "... le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso".

Interventi di "nuova costruzione" l'art. 3, c.1, lett. e, del T.U. D.P.R. 380/2001: "... quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6); e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune; e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato; e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee; e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato".

Interventi di "ristrutturazione urbanistica" l'art. 3, c.1, lett. f, del T.U. D.P.R. 380/2001: "... quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale"

Interventi di "ristrutturazione edilizia" l'art. 3, c.1, lett. d, del T.U. D.P.R.

380/2001: “... gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica”.

L’art. 10, c.1, lett. c, del T.U. D.P.R. 380/2001, così dispone: “c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d’uso”.

Interventi di “restauro e di risanamento conservativo” l’art. 3, c.1, lett. c, del T.U. D.P.R. 380/2001: “gli interventi edilizi rivolti a conservare l’organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso, ne consentano destinazioni d’uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell’edificio, l’inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell’uso, l’eliminazione degli elementi estranei all’organismo edilizio”.