

RAPPORTO SULLA TERRITORIO 2019



RAPPORTO *dal* TERRITORIO 2019

a cura di
Pierluigi Properzi
e
Simone Ombuen

RAPPORTO dal TERRITORIO 2019

Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Responsabile scientifico **Pierluigi Properzi**

Curatori del coordinamento generale **P. Properzi, S. Ombuen**

Curatori delle parti Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Pierluigi Properzi

Autori dei capitoli

Aldo Cilli, Donato Di Ludovico, Carolina Giaimo, Carmela Giannino, Roberto Mascarucci, Domenico Moccia, Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Pierluigi Properzi, Silvia Viviani, Angioletta Voghera

Coordinamento dati ed analisi della pianificazione comunale Simone Ombuen

Per il reperimento dati relativi alla pianificazione comunale si ringraziano:

Piemonte e Val d'Aosta: *Carolina Giaimo*; Lombardia: *Servizio urbanistico regionale*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Veneto: *Fabio Mattiuzzo, Franco Alberti, Massimo Matteo Gheno*; Provincia di Trento: *Servizio urbanistico provinciale*; Provincia di Bolzano: *Servizio urbanistico provinciale*; Friuli VG: *Eddi Dalla Betta*; Emilia Romagna: *Giulia Angelelli*; Toscana: *Marco Carletti, Alessandro Marioni, Alessandro Tognetti*; Marche: *Vincenzo Zenobi, Serenella Sciarra, Bruno Bonifazi, Sergio Bugatti, Massimo Orciani, Maurizio Bartoli, Mario Primavera, Ivano Pignoloni*; Umbria: *Franco Marini, Leonardo Arcaleni*; Lazio: *Daniele Iacovone*; Abruzzo: *Andrea Santarelli, Federico D'Ascanio*; Molise: *Donato Di Ludovico*; Campania: *Isidoro Fasolino, Michele Grimaldi, Francesca Coppola*; Puglia: *Carmelo Torre, Francesco Rotondo, Fulvio Rizzo*; Basilicata: *Anna Abate*; Calabria: *Nico Tucci, Domenico Passarelli*; Sicilia: *Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Sardegna: *Alessandra Casu, Antonio Sanna*.

Per il reperimento dei dati sull'associazionismo municipale si ringrazia l'Area Studi, Ricerche e Banca dati delle autonomie locali ANCI e Cittalia Fondazione ANCI Ricerche.

Cartografia e tabelle: L. Di Ludovico, A. Santarelli, G. Panepucci, F. Eugeni

Per il reperimento dati relativi alle città metropolitane si ringraziano:

Torino: *Gianfranco Fiora*; Roma: *Carmen Mariano, Laura Ricci*; Cagliari: *Corrado Zoppi*; Napoli: *Giuseppe Mazzeo*; Genova: *Giampiero Lombardini*; Milano: *Laura Pogliani*; Catania: *Paolo La Greca*

Coordinamento ed analisi alle politiche regionali Donato Di Ludovico

Per il reperimento dati alle politiche regionali si ringraziano:

Abruzzo: *Roberto Mascarucci, Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Aldo Cilli*; Molise: *Luciano De Bonis, Emilio Natarrelli, Giovanni Ottaviano*; Provincia Bolzano: *Peter Morello*; Basilicata: *Francesco Scorza*; Calabria: *Domenico Passarelli, Ferruccio Leone*; Campania: *Antonio Nigro, Antonia Arena, Roberto Musumeci*; Emilia Romagna: *Sandra Vecchiotti*; Friuli Venezia Giulia: *Eddi Dalla Betta*; Lazio: *Irene Poli, Chiara Ravagnan, Paola Carobbi, Daniele Iacovone, Chiara Amato, Giulia Bevilacqua, Silvia Uras*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Lombardia: *Pierluigi Nobile, Marco Engel, Luca Imberti*; Marche: *Claudio Centanni, Giovanna Rosellini, Roberta Angelini*; Piemonte: *Carolina Giaimo, Carlo Alberto Barbieri, Mauro Giudice*; Valle d'Aosta: *Ombretta Caldavice, Carolina Giaimo*; Puglia: *Carmelo Torre, Fulvio Rizzo, Francesco Rotondo*; Sardegna: *Alessandra Casu, Vincenzo Cosu, Italo Meloni, Fausto A. Pani, Corrado Zoppi*; Sicilia: *Paolo La Greca, Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Toscana: *Chiara Agnoletti, Francesco Alberti, Sandro Ciabatti, Camilla Cerrina Feroni, Alessandro Marioni, Daniele Mazzotta, Luca Nespolo*; Provincia di Trento: *Daria Pizzini, Giovanna Ulrici*; Umbria: *Marco Storelli*; Veneto: *Franco Alberti, Claudio Perin, Fabio Mattiuzzo, Andrea Bonato*

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

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

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

Lab AnTe/Aq - Donato Di Ludovico.

Si ringraziano: Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati ed inoltre Ismart per i dati del turismo.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha curato: Sviluppo Urbano Sostenibile/ esperienze ed attuazione

Redazione del RdT

P. Properzi, S. Ombuen, C. Giannino, L. Pingitore, D. Di Ludovico, A. Santarelli, L. Di Ludovico, C. Musacchio (Coordinamento editoriale)

Idea e Progetto grafico della copertina: Alberto Hohenegger

Impaginazione e grafica: PMopenlab srls

INU
Edizioni

INUEd - via Castro dei Volsci, 14 - 00179 - Roma

ISBN 978-88-7603-210-3 (Opera) ISBN 978-88-7603-211-0

Finito di stampare 30 novembre 2019

Il Rapporto è realizzato con il contributo economico di Urban Promo

urbanpromo

Indice

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2019

Prefazione	<i>S. Viviani</i>	7
Introduzione	<i>a cura della Redazione</i>	
CAMBIAMENTO/MUTAZIONE	<i>P. Properzi</i>	17
Le interpretazioni del cambiamento		
<i>P. Properzi</i> La mutazione della Sfera pubblica	<i>a colloquio con: C. Bianchetti</i>	
<i>S. Ombuen</i> Il cambio di paradigma	<i>M. Magatti</i>	
<i>C.A. Barbieri</i> Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate	<i>P. Mantini</i>	
<i>M. Talia</i> Ordine-Disordine	<i>F. Indovina</i>	
<i>L. Pingitore</i> L'Abusivismo come premessa	<i>F. Zanfi</i>	
<i>P. Properzi</i> La centralità del Paesaggio	<i>A. Clementi</i>	
Parte I - Il TERRITORIO nelle POLITICHE PUBBLICHE	<i>P. Properzi</i>	43
Capitolo 1		
Le Politiche per il Territorio	<i>a cura di C. Giannino</i>	49
HABITAT III e "New Urban Agenda" per lo Sviluppo Sostenibile		
Le città italiane e il programma URBACT		
Capitolo 2		
Le Politiche nazionali	<i>a cura di C. Giannino</i>	61
Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile		
Box - Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e per il Clima (PNTEC)		69
Adattamento ai cambiamenti climatici / Orientamenti		
La rete ecologica nazionale		
Le Politiche abitative		
Il progetto Casa Italia		
Nuove prospettive per il Mezzogiorno		
La strategia nazionale per le aree interne		
Periferie e aree degradate		
Lo Sviluppo Urbano Sostenibile 2014-2020	<i>a cura della Agenzia per la Coesione Territoriale</i>	
Le politiche urbane negli Obiettivi di Cooperazione Territoriale Europea		
L'Agenda Urbana per l'Unione Europea (AUUE)		
L'Agenda Urbana nel contesto Nazionale		
Strumenti a regia nazionale		
<i>Il PON Città Metropolitane, la struttura e il modello di attuazione</i>		
<i>Elementi emergenti dall'attuazione negli assi del Programma</i>		
<i>Il Programma di Azione e Coesione "Città Metropolitane" - POC METRO</i>		
La strategia di sviluppo urbano sostenibile nella programmazione regionale		
I Patti per lo sviluppo delle Città Metropolitane		
Conclusioni		
Capitolo 3		
Le Politiche per i territori Regionali	<i>a cura di D. Di Ludovico</i>	167
Un Quadro comparativo		
Competitività e performance regionali		
Elementi di scenario		
Le schede	<i>a cura degli INU Regionali</i>	
Capitolo 4		
Contesti/Politiche Azioni strategiche	<i>a cura di S. Ombuen</i>	261
Le città in un ciclo di stagnazione di lungo periodo		
Culture Turismo e città		
La Montagna tra abbandono e sviluppo		
La programmazione 2014-2017. Contributo INU ai tavoli di partenariato		

Parte II - I SISTEMI di PIANIFICAZIONE	<i>S. Ombuen</i>	291
TERRITORI CHE CAMBIANO	<i>a cura di S. Ombuen</i>	299
Metropoli e periferia	<i>M. Cremaschi, F. Albanese</i>	
Rigenerazione urbana	<i>S. Stanghellini</i>	
Box - La stagione della rigenerazione. La Proposte NAZCA	<i>D. Vianello</i>	311
La Casa Italia	<i>M. Breglia</i>	
Consumo del suolo	<i>A. Santarelli</i>	
Abusivismo	<i>A. Coppola, F. Chiodelli</i>	
Capitolo 5	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
Lo Stato della Pianificazione		337
La Legislazione Regionale		
La Pianificazione Regionale		
Capitolo 6	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
La Pianificazione dei Comuni		347
I dati Nazionali		
Il rinnovo della Pianificazione Comunale		
La Pianificazione Comunale nelle realtà Regionali		
Box - Il Documento Unico di Programmazione	<i>L. Pingitore</i>	369
Capitolo 7	<i>a cura di C. Giannino</i>	
Dagli Standard alle Prestazioni urbane		373
Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali		
Standard Urbanistici e Piani Comunali		
Conclusioni		
Capitolo 8	<i>a cura di S. Ombuen</i>	
La Pianificazione nei Sistemi Insediativi		393
Città Metropolitane	<i>a cura di F. D. Moccia</i>	403
La Pianificazione		
Box - Provincia, ritorno al futuro	<i>I. Fasolino</i>	421
Box - Piani urbani della mobilità sostenibile: lo stato dell'arte	<i>F. Alberti, M. Scamporrino</i>	425
Conclusioni		
Città Medie	<i>a cura di R. Mascarucci</i>	431
La Pianificazione		
Trenta Piccole Metropoli		
Box - I Sistemi locali del Lavoro	<i>G. e L. Barbieri</i>	449
Conclusioni		
Box - L'Affitto nelle Città metropolitane e nelle Città Medie	<i>L. Pogliani, F. Manfredini e V. Giavarini</i>	453
Comuni Minori	<i>a cura di Aldo Cilli</i>	463
La Pianificazione		
Box - Pianificazione associazionismo, nuovi turismi	<i>a cura di A. Cilli</i>	478
Conclusioni		
Due recenti sguardi originali sull'universo dei comuni minori e dei comuni minimi		
Capitolo 9	<i>a cura di A. Voghera</i>	
Il Paesaggio nei Piani e nei Progetti		493
La pianificazione paesaggistica regionale		
I nuovi Piani		
Parchi e Paesaggio. Dalla pianificazione all'efficacia di gestione		
I Contratti Fiume		

L'abusivismo come premessa



FEDERICO ZANFI
Architetto e ricercatore in
Urbanistica al Politecnico
di Milano



Intervista di Luigi Pingitore a Federico Zanfi

L.P. Prof. Zanfi, lei ha curato, insieme ai colleghi Francesco Curci ed Enrico Formato, il testo Territori dell'abusivismo (Donzelli, 2017). La ricerca pone l'accento sugli effetti prodotti, in termini di perdita delle qualità ambientali dei territori abusati. Vengono proposti, come campioni esemplificativi, diversi casi-studio del Mezzogiorno d'Italia.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica sostiene da tempo che il contrasto all'abusivismo e la prevenzione dal rischio sismico, quest'ultimo il grande male naturale italiano, siano fortemente connessi e affrontabili efficacemente dalla disciplina urbanistica, andando oltre la scala della singolarità edilizia.

Dal suo punto di vista e in base ai dati che possiede, ritiene possibile una battaglia, culturale prima che politica, che conduca l'urbanistica a occuparsi, con forza, di riqualificare interi agglomerati abusivi, in nome della sicurezza urbana, del mantenimento dell'identità dei centri storici, della tutela paesaggistica, diritti che peraltro lo Stato deve garantire a ogni cittadino?

F.Z. La battaglia a cui lei fa riferimento non solo è possibile, ma è necessaria.

Ed è una questione di rilievo nazionale, che dovrebbe essere collocata in alto nell'agenda di Governo, se vogliamo evitare che si amplii la faglia tra Mezzogiorno e resto del Paese e si accrescano le disuguaglianze tra territori.

Poniamoci alcune domande, per capire fino a dove si allunga l'ombra dell'abusivismo edilizio.

Per esempio: in che misura un territorio male urbanizzato e infrastrutturato, che non può per questi limiti ambire ad accogliere segmenti di economie avanzate (sempre più attente alla qualità ambientale nelle loro scelte localizzative), pesa sulla ripresa dell'emigrazione dei giovani laureati meridionali verso il nord del paese e verso l'Europa?

Oppure: in che misura l'abitare in un quartiere sprovvisto di servizi e spazi pubblici in cui crescere i propri figli contribuisce al crollo del tasso di fecondità nelle regioni meridionali, con conseguenze demografiche che riversano ben oltre i loro confini amministrativi?

O ancora: quanto incideranno, in prospettiva, la bassa qualità edilizia del patrimonio prodotto dall'abusivismo e i conseguenti processi di degrado paesistico-ambientale sull'attrattiva turistica del paese in un quadro di progressiva evoluzione della domanda?

O infine: quanto peserà, non solo in termini di costi pubblici di riparazione dei danni, ma purtroppo anche in termini di vite umane, la permanenza sul territorio nazionale di un'ampia quota di patrimonio residenziale che versa in condizioni di permanente esposizione al rischio e di intrinseca fragilità, proprio in quanto costruita senza pianificazione né controlli?

Quest'ultimo aspetto del rischio – dentro cui sta anche il tema del rischio sismico che lei richiama – non è, come credo si possa intuire, il solo a essere drammatico tra i molti implicati dal fenomeno dell'abusivismo edilizio, ma è un aspetto che forse più di altri ha un impatto sull'opinione pubblica, sulle coscienze degli individui.

L'abusivismo edilizio è – come dice l'ex sindaco di Lecce Carlo Salvemini – una «emergenza dimenticata», con cui conviviamo tutti i giorni, spesso senza coglierne appieno le implicazioni peggiorative sulle nostre vite, finché non riappare in prima pagina laddove si fa corresponsabile di una tragedia come le molte che hanno segnato la storia recente del Mezzogiorno, da Sarno (1998) a Casteldaccia (lo scorso novembre 2018, e che sarà l'ultima per poco tempo).

Io credo che quella del rischio sia probabilmente la leva principale che possiamo manovrare oggi per far comprendere all'opinione pubblica che il patto sociale a sostegno dell'abusivismo edilizio (che come è noto ha visto responsabilità e convenienze distribuite a tutti i livelli, dai proprietari, alle imprese, alle élite che hanno amministrato i territori) è un patto scellerato e insostenibile, che oggi può cancellare la tua vita, o quella di un parente, o di un amico, che va radicalmente e urgentemente riformulato.

L.P. Altra questione, in continuità alla prima domanda, riguarda il tema delle demolizioni, siano esse collegate a un evento sismico (da cui ne segue sempre il noto dilemma "costruire dov'era com'era") o semplicemente all'eliminazione di un complesso abusivo. Demolizioni che possono essere un fatto lacerante, traumatico, duro (ma spesso necessario) nella speditezza dell'azione del demolire; o, anche, rappresentare la prima fase di un pensiero lungo (purtroppo meno sovente) capace di produrre, insieme alla demolizione dell'esistente, nuove progettualità adeguate al contesto in cui si opera.

Prof. Zanfi, a questo proposito può fornire un profilo di insediamenti abusivi intorno ai quali potrebbero essere prefigurati interventi di ricostruzione o, al contrario, forme di rarefazione insediativa; o, comunque sia, azioni

virtuose di piani di demolizione, in territori abusati, associati alla dimensione della trasformazione?

E.Z. In termini generali, la cosa più importante da sottolineare è che la demolizione dell'abusivismo non condonabile deve essere riportata concettualmente e operativamente dentro la sfera del progetto urbanistico e di territorio. Finché continueremo – come urbanisti, come ambientalisti, come amministratori, come esponenti di partiti politici – a sostenere che «le demolizioni vanno fatte» limitandoci ad addurre le pur sacrosante ragioni relative alla legalità e al ripristino dello stato dei luoghi, temo non andremo lontano (plausibilmente, non oltre l'operato dei pochissimi coraggiosi sindaci e commissari che hanno deciso e decidono di abbattere, sfidando un ampio fronte sociale contrario).

La demolizione è soprattutto uno strumento di riorganizzazione territoriale, da impiegarsi con tensione progettuale per stabilire nuove alleanze tra amministratori e cittadini, riassegnare valore in modo selettivo a patrimoni pubblici e privati, rendere più efficienti e sicuri insediamenti disordinati e male infrastrutturati. L'efficacia di un piano di riforma delle urbanizzazioni abusive nel Mezzogiorno è legata – senza alternativa – alla capacità di concepire e gestire un diffuso progetto di demolizione entro tale accezione multidimensionale, mettendo anzitutto in luce il guadagno collettivo che da esso può derivare attraverso il progetto.

Un progetto – nuove immagini condivise del territorio, ritrovata accessibilità per i beni pubblici, delocalizzazione di diritti edificatori – che va concepito e finanziato prima che le ruspe si mettano in moto.

E su quest'ultimo aspetto, che molto potrebbe cambiare in termini di agibilità sociale, bisogna ammetterlo, si è lavorato (e si è comunicato) troppo poco.

Quando parlo di un nuovo patto che deve sostituirsi a quello che sta alla base della massiccia diffusione dell'abusivismo edilizio nel Mezzogiorno a partire dagli anni Settanta, mi riferisco anche di questo modo di intendere il progetto di demolizione. Che come dice Enrico Formato deve rientrare in un «cantiere di ricostruzione», dentro cui sta sì l'edilizia non condonabile, ma stanno anche gli edifici in regola, le reti infrastrutturali, e alcuni grandi corpi ambientali – i litorali, le sponde di laghi e di fiumi – che devono riguadagnare attraverso il progetto urbanistico continuità e piena accessibilità pubblica.

L.P. L'ultima è la "domanda delle domande". Le chiedo di fornire e commentare due dati: col primo, negativo, La interrogo se ha maturato l'idea che moltissime sacche del Paese siano ormai molto compromesse, irrecuperabili, cioè tali da dover essere necessariamente considerate "palla persa". Con il secondo dato, le chiedo, al contrario, se vi siano segnali che possano dimostrare per l'abusivismo un'inversione di tendenza, una qualche speranza, una via d'uscita.

E.Z. Premesso che d'irrecuperabile credo non ci sia nulla, per risponderle è necessario chiarire due aspetti. Anzitutto, va detto che le condizioni in cui versano oggi gli insediamenti non autorizzati sono molto diverse, e incorporano valori, qualità ambientali, fattori di rischio e aspettative dei proprietari altrettanto diversi.

Prendere atto che questo è il quadro – e che il condono ha sbagliato ad appiattirsi su una dimensione giuridico-amministrativa trascurando differenze che potevano invece essere occasioni di "presa" molto importanti – è il primo necessario passo per immaginare una diversa stagione di politiche e progetti dedicati ai territori dell'abusivismo. Dopodiché, il tutto va riosservato tenendo sullo sfondo un ritratto aggiornato e onesto del territorio italiano oggi: un campo in cui si assiste alla polarizzazione tra regioni urbane e città dinamiche da un lato, e declino demografico e perdita di valore del patrimonio in aree in crisi dall'altro, dentro e fuori il perimetro della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

È una geografia dell'Italia in contrazione tutta da approfondire – che Arturo Lanzani e Francesco Curci hanno iniziato a esplorare nel recente *Riabitare l'Italia* curato da Antonio De Rossi (Donzelli, 2018) – nella quale ricadono anche molti insediamenti abusivi o ex abusivi.

Se incrociamo questa geografia con quella del rischio e con una riflessione relativa ai costi pubblici per abitante insediato relativi a infrastrutture e servizi, si possono individuare situazioni nelle quali non è auspicabile riabitare, né investire per qualificare, ma piuttosto è necessario capire come fare per ridurre il carico insediativo. Tutto questo, per dire che a mio avviso la distinzione non va fatta tra insediamenti abusivi che sono più o meno recuperabili in ragione del loro grado di compromissione, ma tra insediamenti che ha senso recuperare o meno, entro un nuovo disegno territoriale che tenga conto di alcune condizioni strutturali di contesto.

Se coerenti con un tale quadro, anche situazioni particolarmente gravi sotto il profilo fisico e sociale potranno essere oggetto di investimenti tesi al loro aggiustamento, e si tratterà evidentemente di un progetto di lungo periodo. Al contrario, progetti di demolizione, di abbandono selettivo, di gestione del filtering dovranno essere concepiti per quegli insediamenti che non trovano senso nel quadro territoriale di riferimento.

Per esempio, se penso a certi insediamenti costieri in forte declino, in cui oggi si concentrano marginalità sociale e ghettizzazione etnica (nel Litorale Domitio, nella costa sicula sud-orientale, nella zona di Rosarno e nel Crotonese, nell'alta Puglia, nella provincia di Latina): lì il patrimonio privato si è talmente deprezzato che spesso gli oneri implicati dalla chiusura della sanatoria di un manufatto superano il suo valore. I proprietari non sono più interessati a questa prospettiva. A seconda delle specifiche situazioni, allora, questo patrimonio senza più valore economico potrebbe, per esempio, essere demolito e rientrare in progetti di riconfigurazione paesaggistica più estesi, o al contrario rientrare in progetti di gestione del filtering entro una prospettiva sociale, offrendo spazi abitativi o lavorativi dai canoni popolari a categorie deboli e marginali entro un sistema locativo più formale e sicuro rispetto a quello in vigore oggi.

Infine, che si tratti di un caso o dell'altro, per capire come potremmo incontrare un'agibilità sociale diversa dal passato in relazione al trattamento di questo patrimonio controverso, un dato significativo è quello rilevato dal rapporto Benessere Equo e Sostenibile di Istat, relativo all'insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita. Qui si legge di una popolazione meridionale, giovane e istruita che manifesta i più elevati tassi di insoddisfazione a livello nazionale, plausibilmente esprimendo un giudizio su ambienti in cui l'abusivismo edilizio ha avuto un ruolo tutt'altro che marginale.

Una popolazione che oggi eredita – o erediterà nel futuro prossimo – il patrimonio in questione, e che sarà per forza l'interlocutore di ogni nuova politica a esso rivolta. Il nuovo patto va fatto con loro, e alla svelta.