

Nuove disposizioni regionali per il contenimento del consumo di suolo

Riflessioni a seguito del convegno tenutosi a Padova il 10 marzo 2017

- Premessa
- Suolo, Territorio, Paesaggio
- Dall'Architettura all'*Urbanistica Solidale*
- Dall'*interesse pubblico* alla *funzione pubblica*
- Il *principio di concorrenza* anche nella pianificazione urbanistica
- Le *priorità ambientali*
- Il *principio di sussidiarietà* e la *politica di coesione*
- Intervento Prof. Avv. Emanuele Boscolo: sintesi
considerazioni di carattere generale – considerazioni di carattere specifico
- Intervento Arch. Marisa Fantin: sintesi
considerazioni di carattere generale – considerazioni di carattere specifico

1. Premessa

La L.R. n. 11/2004, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, detta norme per il governo del **territorio** e in materia di **paesaggio**, definendo le competenze di ciascun ente territoriale, le regole per l'uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o di eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale e di riqualificazione territoriale.

Per le argomentazioni che seguono risulta essere utile rammentare come: l'art. 114 della Costituzione stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione; l'art. 117 indica che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; le funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118, sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In merito ai "Contenuti e finalità" la legge regionale (art. 2) stabilisce criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione, per il raggiungimento delle seguenti finalità:

- promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali;
- tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani, attraverso la **riqualificazione e il recupero edilizio ed ambientale degli aggregati esistenti**, con particolare riferimento alla **salvaguardia e valorizzazione dei centri storici**;
- tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica;
- utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente;

questa finalità, in coerenza con:

- art. 9 della Costituzione
dispone, tra l'altro, che la Repubblica "... *tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione* ..."
- art. 44 della Costituzione
stabilisce che "*al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie* ..."
- art. 117 della Costituzione
assegna la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza esclusiva dello Stato, mentre colloca tra le materie di legislazione concorrente il governo del territorio.
- (UE) Settimo Programma di Azione Ambientale
nel quale si propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050
- messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico;
- coordinamento delle dinamiche del territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee.

Le finalità di cui sopra sono perseguite, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, ed efficienza, mediante:

- la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e con garanzia di trasparenza e partecipazione;
- l'adozione e l'utilizzo di un sistema informativo territoriale unificato e accessibile, al fine di disporre di elementi conoscitivi raffrontabili;
- il coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni, alla formazione degli strumenti di pianificazione e alle scelte che incidono sull'uso delle risorse ambientali;
- il riconoscimento in capo ai comuni della responsabilità diretta nella gestione del proprio territorio.

Già a partire dalla sua entrata in vigore, la L.R. n. 11/2004 ha costituito quindi un primo indirizzo normativo verso il raggiungimento degli obiettivi di: azzeramento del consumo di suolo entro il 2050; tutela delle aree agricole; incentivazione della rigenerazione urbana anche attraverso regimi fiscali di vantaggio; semplificazione delle procedure per gli investimenti di riqualificazione, favorendo l'efficienza energetica del costruito attraverso demolizioni e ricostruzioni adeguate.

2. Suolo¹, Territorio, Paesaggio

Un suolo in condizioni naturali fornisce al genere umano i servizi ecosistemici necessari al proprio sostentamento:

- servizi di approvvigionamento
prodotti alimentari e biomassa, materie prime, ecc.;

¹ ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici – Edizione 2016

- servizi di regolazione
regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, ecc.;
- servizi di supporto
supporto fisico, decomposizione e mineralizzazione di materia organica, habitat delle specie, conservazione della biodiversità, ecc.;
- servizi culturali
servizi ricreativi, paesaggio, patrimonio naturale, ecc..

Allo stesso tempo è anche una risorsa fragile che viene spesso considerata con scarsa consapevolezza e ridotta attenzione nella valutazione degli effetti derivanti dalla perdita delle sue funzioni.

Le scorrette pratiche agricole, zootecniche e forestali, le dinamiche insediative, le variazioni d'uso e gli effetti locali dei cambiamenti ambientali globali possono originare gravi processi degradativi che limitano o inibiscono totalmente la funzionalità del suolo e che spesso diventano evidenti solo quando sono irreversibili, o in uno stato talmente avanzato da renderne estremamente oneroso ed economicamente poco vantaggioso il ripristino.

Il **consumo di suolo** deve essere inteso come un fenomeno associato alla perdita di una risorsa ambientale fondamentale, dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale. Il fenomeno si riferisce, quindi, a un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative.

Il concetto di consumo di suolo deve, quindi, essere definito come una variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato).

La **copertura del suolo** è un concetto collegato ma distinto dall'uso del suolo. Per "copertura del suolo" si intende, infatti, la copertura biofisica della superficie terrestre. Una definizione viene dalla direttiva 2007/2/CE: la copertura fisica e biologica della superficie terrestre comprese le superfici artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree seminaturali, le zone umide, i corpi idrici.

L'**impermeabilizzazione del suolo** costituisce la forma più evidente di copertura artificiale. Le altre forme di copertura artificiale del suolo vanno dalla perdita totale della "risorsa suolo" attraverso l'asportazione per escavazione (comprese le attività estrattive a cielo aperto), alla perdita parziale, più o meno rimediabile, della funzionalità della risorsa a causa di fenomeni quali la contaminazione e la compattazione dovuti alla presenza di impianti industriali, infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiale o passaggio di mezzi di trasporto.

L'**"uso del suolo"** è, invece, un riflesso delle interazioni tra l'uomo e la copertura del suolo e costituisce quindi una descrizione di come il suolo venga impiegato in attività antropiche. La direttiva 2007/2/CE lo definisce come una **classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socioeconomica presenti e programmate per il futuro** (ad esempio ad uso residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo).

La **rappresentazione più tipica del consumo di suolo** è, quindi, data dal crescente insieme di aree coperte da edifici, capannoni, strade asfaltate o sterrate, aree estrattive, discariche, cantieri, cortili, piazzali e altre aree pavimentate o in terra battuta, serre e

altre coperture permanenti, aeroporti e porti, aree e campi sportivi impermeabili, ferrovie ed altre infrastrutture, pannelli fotovoltaici e tutte le altre aree impermeabilizzate, non necessariamente urbane. Tale definizione si estende, pertanto, anche in ambiti rurali e naturali ed esclude, invece, le aree aperte naturali e seminaturali in ambito urbano.

Il **consumo di suolo netto** è valutato attraverso il bilancio tra il consumo di suolo e l'aumento di superfici agricole, naturali e seminaturali dovuti a interventi di recupero, demolizione, de-impermeabilizzazione, rinaturalizzazione o altro.

L'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo è stato definito a livello europeo già con la **"Strategia tematica per la protezione del suolo" del 2006**, che ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (soil sealing).

Entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno, perciò, tenere conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio e questo obiettivo generale è stato ulteriormente richiamato nel 2011, con la tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, nella quale si propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050.

Obiettivo rafforzato recentemente dal Parlamento Europeo con l'approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale.

La Commissione ha ritenuto utile anche indicare le priorità di azione e le modalità per raggiungere tale obiettivo e, **nel 2012, ha pubblicato le linee guida per "limitare, mitigare e compensare" l'impermeabilizzazione del suolo**². L'approccio indicato per il contenimento del consumo del suolo e dei suoi impatti è quello di attuare politiche e azioni finalizzate, nell'ordine, a limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, da definire dettagliatamente negli Stati membri.

Tra le "definizioni" riportate (Allegato 1), le seguenti:

- per **siti dismessi** si intendono siti precedentemente usati a fini industriali o commerciali, degradati e scarsamente utilizzati o addirittura abbandonati che possono presentare problemi di contaminazione reali o percepiti; si trovano prevalentemente in aree urbane o in quelle regioni dove industrie pesanti fiorenti nel passato sono ora chiuse; per sfruttarli al meglio, risparmiando così preziosi terreni non edificati, serve di solito un intervento coordinato da parte di proprietari, autorità locali e abitanti del quartiere;
- per **infrastruttura verde** si intende una rete di spazi verdi di alta qualità e con altre caratteristiche ambientali; comprende aree naturali oltre che elementi artificiali, rurali e urbani come spazi verdi nelle città, zone di afforestazione, ponti verdi, tetti verdi, eco-condutture per permettere l'attraversamento di barriere lineari, strade e corridoi, parchi, pianure alluvionali recuperate, terreni agricoli pregiati, ecc.; il principio alla base dell'infrastruttura verde è che la stessa zona può spesso offrire una varietà di benefici se si stabiliscono le giuste priorità; valorizzando l'infrastruttura verde è possibile mantenere o creare elementi paesaggistici, garantendo adeguati servizi di ecosistema; nell'ambiente urbano, questo in pratica significa fornire spazi aperti (cioè non impermeabilizzati) di dimensioni adeguate in quantità sufficiente su una

² Commissione europea: ***Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo***, Lussemburgo – Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea – 2012

vasta zona che colleghi componenti di habitat (svariata vegetazione, stagni e suolo aperto e pulito) oltre a creare reti di habitat e nicchie ecologiche;

- per **incremento dell'occupazione di terreno**, spesso definita anche **consumo di territorio**, si intende un aumento delle aree di insediamento nel tempo, un processo che include la costruzione di insediamenti sparsi in zone rurali, l'espansione delle città attorno a un nucleo urbano (compreso lo *sprawl* urbano), e la conversione di terreno entro un'area urbana (densificazione); a seconda della situazione locale, su una parte maggiore o minore del terreno occupato si può avere impermeabilizzazione del suolo;
- per **aree periurbane** si intende lo spazio attorno alle aree urbane che si fonde col paesaggio rurale (l'area tra insediamenti urbani) e il loro retroterra rurale; le aree periurbane più estese possono comprendere città e piccoli paesi all'interno di un agglomerato urbano;
- per **area di insediamento**, detta anche **terreno artificiale**, si intende la superficie utilizzata a scopi residenziali, industriali e commerciali, per strutture sanitarie, scolastiche, assistenziali, strade e ferrovie, tempo libero (parchi o campi sportivi) e altro; nella pianificazione territoriale, solitamente corrisponde a qualsiasi uso del suolo oltre ad agricoltura, aree semi-naturali, silvicoltura e corsi d'acqua;
- per **impermeabilizzazione del suolo** si intende la copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo in materiale artificiale (asfalto o calcestruzzo), ad esempio con edifici e strade;
- per **qualità del suolo** si intende la capacità del suolo di fornire servizi di ecosistema e sociali attraverso le proprie funzioni e rispondendo alle influenze esterne (Toth et al., 2007); questo dipende molto dalle caratteristiche del suolo come tessitura, contenuto di materia organica e pH, oltre a inquinanti e salinità; in alcuni Paesi esistono indicatori integrati della qualità del suolo, quasi sempre collegati alla loro funzione produttiva in agricoltura; tuttavia i suoli più produttivi sono anche caratterizzati da elevati valori di ritenzione, biodiversità o potenziale di disattivazione degli inquinanti;
- per **sprawl urbano** si intende lo sviluppo urbano incontrollato in aree suburbane e rurali fuori dai rispettivi centri urbani, caratterizzato da una miscela a bassa densità di usi del suolo sulla frangia urbana, spesso accompagnato da mancata ricostruzione o riutilizzo del territorio nei centri urbani stessi; pur se pianificato, lo sviluppo urbano fuori dai confini di una città conduce all'occupazione e all'impermeabilizzazione del suolo, ma il suo impatto ambientale è di solito minore.

La necessità di ridare significato e senso allo spazio in cui viviamo, riappropriandoci della sua identità, impone di recuperare saperi, culture e tradizioni locali, valori che conferiscano al territorio caratteri di specificità e distinzione.

Il **territorio**, in tutte le sue componenti, culturali, ambientali, naturali, paesaggistiche, urbane, infrastrutturali, costituisce **“bene comune”**, di **carattere unitario ed indivisibile**, che contribuisce allo **sviluppo economico e sociale della Nazione**.³

“Si è radicato nella mente di tutti che il proprietario è assoluto padrone dei suoi beni, non tenendo conto del fatto che il fenomeno dell'edificazione produce effetti non solo sui beni in proprietà del privato, ma anche sui beni che sono in proprietà collettiva di

³ In questo senso il disegno di legge, presentato dall'allora Ministro Lupi il 24.07.2014 al MAXXI di Roma, che dovrebbe sostituire integralmente la legge urbanistica fondamentale, ossia la 1150/1942

tutti, come il **paesaggio**, che, essendo un aspetto del territorio, è in proprietà collettiva del popolo, a titolo di sovranità”.⁴

Il governo del territorio consiste nella conformazione, nel controllo e nella gestione del territorio, quale bene comune di carattere unitario e indivisibile, e comprende l’urbanistica e l’edilizia, i programmi infrastrutturali e le grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive, la difesa, il risanamento e la conservazione del suolo. Le “politiche” del governo del territorio garantiscono la graduazione degli interessi in base ai quali possono essere regolati gli assetti ottimali del territorio e gli usi ammissibili degli immobili – suoli e fabbricati – in relazione agli obiettivi di sviluppo e di conservazione e ne assicurano la più ampia fruibilità da parte dei cittadini.

Per **paesaggio** si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

In tal senso l’art. 131, comma 1 (così sostituito dall’art. 2 del D. Lgs. n. 63/2008), D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” (paesaggio come rappresentazione materiale e visibile).

L’art. 1 della Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a Strasburgo il 19.07.2000 e sottoscritta a Firenze il 20.10.2000, ratificata con la L. n. 14/2006, parla di “paesaggio” quale parte del territorio “come è percepito dalle popolazioni”.

Si può proporre una definizione di paesaggio. E’ possibile dargli una forma estesa, narrativa, del tipo “*il paesaggio è una distesa di paese abbracciato dallo sguardo di un soggetto*” ossia “*il paesaggio è un brano di territorio che viene percepito in un solo colpo d’occhio*” e molti altri ancora.

Michael Jakob⁵, nella sua recente pubblicazione “IL PAESAGGIO” si limita a fornire una formula breve, una specie di promemoria a vocazione pratica ed euristica:

$$P = S + N$$

Il “paesaggio” rimanda – ciò risulta subito da questa formula – a tre fattori essenziali o *conditio sine qua non*:

1. ad un soggetto (S) (nessun paesaggio senza soggetto)
2. alla Natura (N) (nessun paesaggio senza natura)
3. ad una relazione tra i due, soggetto e natura, indicata dal segno “+” (nessun paesaggio senza contatto, legame, incontro tra il soggetto e la natura)

Proprio per le ragioni sopra esposte lo stesso legislatore costituzionale nel novellare l’art. 117 della Cost. per il tramite della legge cost. n. 3/2001 ha sostituito il termine “urbanistica” con la più onnicomprensiva espressione di “**governo del territorio**”, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di “urbanistica”.

L’esercizio dei poteri di pianificazione non può non tenere conto del “valore

⁴ Paolo Maddalena: IL TERRITORIO BENE COMUNE DEGLI ITALIANI. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico (introduzione di Salvatore Settis)

⁵ Professore di Storia e Teoria del Paesaggio al Politecnico di Losanna (EPFL) e presso la Scuola di Ingegneria di Ginevra-Lullier

ambientale”.

Il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, ecc.), **ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemporanea di una pluralità d’interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.**

L’ambiente, dunque, costituisce inevitabilmente l’oggetto (anche) dell’esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia; così come, specularmente, l’esercizio dei predetti poteri di pianificazione non può non tenere conto del “valore ambientale”, al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza e di attività dei singoli individui, delle comunità, delle attività anche economiche dei medesimi. (C.d.S., sez. IV, n. 839 del 19.02.2015)

La nozione di “**motivi imperativi di interesse generale**” è stata progressivamente elaborata dalla Corte di giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del Trattato, e potrebbe continuare ad evolvere. **La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, copre almeno i seguenti motivi:** l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell’ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell’equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, la prevenzione della concorrenza sleale, **la protezione dell’ambiente e dell’ambiente urbano, compreso l’assetto territoriale in ambito urbano e rurale**, la tutela dei creditori, la salvaguardia della sana amministrazione della giustizia, la sicurezza stradale, la tutela della proprietà intellettuale, gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici, la necessità di assicurare un elevato livello di istruzione, il mantenimento del pluralismo della stampa e la politica di promozione della lingua nazionale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, e la politica veterinaria.

3. Dall’Architettura all’Urbanistica Solidale ⁶

I concetti

- Tornare ad affrontare le questioni dell’urbanistica e delle regole che devono sovrintendere ad un **ordinato assetto del territorio**.
- La modernizzazione delle nostre città impone non solo la “**consensualità**” ma anche la “**solidarietà**” degli interessi privati **in funzione della costruzione della città pubblica**.
- Il rapporto ineludibile tra scelte politiche e strumenti di pianificazione urbanistica:
Senza politiche pubbliche non esiste “pianificazione”, ovvero quell’ordine spaziale e temporale che soddisfi effettivamente gli interessi generali della comunità rappresentata

⁶ Paolo Urbani, *Urbanistica Solidale, Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*

- La “**città pubblica**” come priorità dell’azione dei pubblici poteri nelle scelte di pianificazione.

I principi⁷

- L’interesse generale deve prevalere sull’interesse particolare.
- Ogni individuo ha diritto al riposo e allo svago (...). (*)
- Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici. (...). (**)
- Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità. Nell’esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell’ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica. (***)

(*) Art. 24 Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo

(**) Art. 27

(***) Art. 29

4. Dall’interesse pubblico alla funzione pubblica

La nuova concezione dello **Stato-comunità**, che si sostituisce a quella di Stato-persona postula che **i veri soggetti di diritto sono le “comunità”, cioè i cittadini (sia come singoli sia nelle formazioni sociali), cui spetta la sovranità ai sensi dell’art. 1 della Costituzione, e che la nozione tradizionale di interessi pubblici è divenuta inattuale, tenuto conto che il vero soggetto giuridico non è l’ente pubblico ma la comunità.**

Tradizionalmente, si parla di “**cura di interessi pubblici**” per intendere l’attività (indifferentemente) pubblicistica o privatistica posta in essere dalla pubblica amministrazione.

La tendenziale coincidenza tra interesse pubblico e interessi sociali si pone in linea con le prerogative di uno Stato pluralistico nel quale è dato assistere ad un sostanziale e progressivo affiancamento agli interessi pubblici presi in cura direttamente dall’amministrazione, del fenomeno della rappresentanza e cura di interessi pubblici da parte di soggetti aventi natura giuridica privata, operanti a vario titolo, in ciò legittimati sia dal principio di sussidiarietà, ormai costituzionalmente sancito, sia dai consolidati principi dell’ordinamento comunitario.

Il potere pubblico – tanto più alla luce dell’ordinamento comunitario – non appartiene ad un soggetto, ma all’ordinamento. Da ciò, la sostanziale uguaglianza, sotto il profilo della relativa virtuale capacità di farsene portatori (a determinate condizioni e limiti), di tutti i soggetti giuridici, siano essi pubblici o privati.

Il fenomeno di oggettivizzazione dell’interesse pubblico ha indotto numerosi studiosi a preferire, alla nozione di **interesse pubblico**, quella di **funzione pubblica**.

⁷ Stéphane Hessel, *Indignatevi!* (Ha partecipato alla stesura della DICHIARAZIONE UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL’UOMO adottata dalle Nazioni Unite il 10.12.1948 a Parigi)

La funzione pubblica, cioè, appare in grado di assumere un ruolo decisivo venendo a ricomprendere tutte le situazioni giuridiche soggettive coinvolte nel suo farsi, collocate in posizioni non necessariamente antagoniste, ancorché si avvalga di strumenti privatistici che evidentemente, in quanto tali, non sono in grado di incidere in senso modificativo sulla sua natura e tantomeno sulla sua destinazione (tutela del pubblico interesse).

5. Il principio di concorrenza anche nella pianificazione urbanistica⁸

Un tempo applicata in **forma autoritativa**, la pianificazione urbanistica ha dovuto nel tempo misurarsi con la **dimensione concertativo-negoziale-consensuale**, ed oggi con quella dell'applicazione del **principio di concorrenza nel processo di decisione**.

Oggi si ritiene che la durata di una generazione sia molto più breve. Si dice anche che non ci siano più le generazioni, tanto velocemente cambiano i comportamenti individuali, le economie e le società tutte: motivo di più per sviluppare una riflessione sulla disciplina.

Questa generazione sarà, fra l'altro, probabilmente quella nella quale si manifesterà con più evidenza lo scontro tra la concezione della “città, oggetto di mercato” e la “città, bene comune”.

La città è stata sempre un insieme di beni pubblici. Non tutti questi beni avevano qualcuno che avesse il potere di ripartirli e solo pochi di essi avevano un prezzo.

Di recente, per fortuna, alcuni “**fattori**” sono divenuti “**valori**” (ad es. valori della natura e del paesaggio). **Non più meri fattori di localizzazione, ma, appunto, valori assolutamente da conservare e valorizzare.**

6. Le priorità ambientali⁹

La **tendenza generalizzata a dimenticare la gerarchia degli interessi** – tendenza che nel nostro Paese è più recente – si ritiene sia alla base di molte complicazioni e confusioni.

Quindi, parlare di **priorità** in qualche modo significa implicitamente aver deciso quali sono gli **interessi prioritari**.

Il nostro sistema costituzionale ci dice che vi è pressoché un equilibrio tra gli interessi.

Pertanto, **quando si redige, ad esempio un piano urbanistico, si svolge un esercizio di contemperazione dei vari molteplici interessi legittimi con riguardo ad alcuni (sicurezza del territorio, salute umana, paesaggio, ecc.), ugualmente prioritari.** Tanto che, con sempre maggiore frequenza, dalla L. n. 241/1990 in poi, anche i **portatori** di questi interessi sono legittimati a partecipare ai vari procedimenti.

⁸ Francesco Karrer (ApertaContrada.it, pubblicato il 9 marzo 2012) – si tratta della rivisitazione del testo a base della lezione inaugurale del XXVII ciclo di dottorato in Pianificazione territoriale ed urbanistica della “Sapienza”, Università di Roma, tenuta l'11 gennaio 2012

⁹ Francesco Karrer, Master Universitario di II livello in diritto Ambientale: Tavola rotonda su: “Le priorità ambientali attuali”, 10 febbraio 2011, “Sapienza”, Università di Roma (ApertaContrada.it, pubblicato il 22 aprile 2011)

Si usano molte espressioni per descrivere questa complessità che, prese a prestito dalle esperienze internazionali, ruotano intorno al tema della c.d. ***governance***.

Per il Consiglio per lo sviluppo economico e ambientale francese, nell'ambito di un lavoro sui cosiddetti indicatori di sostenibilità, **le quattro “gambe” della sostenibilità sono l'ambiente, la società, l'economia e la governance. Perché anche la governance rientra nella sostenibilità, in quanto in mancanza della capacità di gestire ragionevolmente l'ambiente, l'economia e l'accettazione sociale di quello che si sta progettando, evidentemente non vi è sostenibilità che tenga.**

7. Il principio di sussidiarietà e la politica di coesione

Nell'ordinamento comunitario il **principio di sussidiarietà** è stato introdotto dal Trattato di Maastricht (firmato il 07.02.1992, fissa le regole politiche e i parametri economici necessari per l'ingresso dei vari Stati aderenti nell'Unione Europea).

Il **principio di sussidiarietà** è uno dei principi chiave dello sviluppo delle nostre comunità.

La **sussidiarietà** può essere osservata in una **dimensione verticale** (nella distribuzione di competenze tra autonomie locali, regioni e Stato) ed in una **dimensione orizzontale** (nel rapporto di complementarietà tra persone, formazioni sociali e istituzioni di un determinato territorio). La sussidiarietà verticale può, a sua volta, essere di **tipo discendente** (dove i livelli maggiori o le istituzioni “concedono” ai livelli minori o alle aggregazioni sociali) o **ascendente** (dove i livelli maggiori o le istituzioni “riconoscono” il primato dei livelli minori o delle aggregazioni sociali).

La politica di coesione: strumento di collaborazione diretta. La coesione economica e sociale esprime la solidarietà tra gli Stati membri e le regioni dell'Unione europea, favorisce lo sviluppo equilibrato del territorio comunitario e la riduzione delle disparità strutturali tra le regioni dell'Unione, promuove pari opportunità effettive tra le persone.

Il progetto di Trattato costituzionale della Convenzione europea ha accolto, tra le numerose proposte, l'ampliamento degli obiettivi di coesione economica e sociale dell'Unione alla **“coesione territoriale”**.

La coesione economica, sociale e territoriale è ora inserita tra gli obiettivi dell'Unione nel progetto di Trattato costituzionale, unitamente alla solidarietà tra gli Stati membri.

Alla base dell'idea di **forma di sviluppo locale** ha agito la consapevolezza dell'importanza di **due concetti fondamentali**: 1) l'assunzione del **territorio come risorsa essenziale**; 2) la diffusione della consapevolezza che **non sia possibile ragionare di sviluppo economico senza affiancargli la coesione sociale** che è il frutto del rapporto tra gli attori locali.

8. Intervento Prof. Avv. Emanuele Boscolo

8.1 sintesi

Di seguito vengono riepilogati in modo sintetico (slogan) i principali concetti espressi dal

Prof. Avv. Boscolo durante il suo interessante intervento:

- vi è l'impressione che "diritto" e "pianificazione" si trovino di fronte ad una svolta;
- il contenitore "territorio" non può più costituire l'unico presupposto dell'azione pianificatoria;
- due "pilastri" trovano riscontro sul territorio: tessuti urbani consolidati e areali naturali: vi è la necessità di rendere obiettiva la differenza tra i due statuti;
- bisogna porre al centro la "conoscenza" in un ambito aperto alla "concertazione" con i cittadini: servono piani ben costruiti basati sulla conoscenza; deve essere aperta (pubblica) la fase di raccolta dei dati; la fase conoscitiva deve essere trasparente e tracciabile; in tal senso la fase decisionale dovrà tenere conto dei "limiti" (perimetri ambientali) alla "trasformazione" (ossia di cosa deve essere "obiettivamente" mantenuto);
- dalla "oggettività" del quadro conoscitivo deriva la "forza delle decisioni" (l'istituto delle "osservazioni" al Piano è inidoneo);
- i principi legati allo "sviluppo sostenibile", alla "precauzione", alla "partecipazione" devono entrare (trovare declinazione) nella pianificazione e non rimanere nelle norme ambientali; i "beni comuni" di carattere ambientale, territoriale e paesaggistico devono essere regolati dal Piano; la V.A.S., che oggi assomiglia troppo ad una V.I.A. sul Piano, deve costituire una valutazione ambientale sul processo di formazione del Piano;
- parlare di "consumo di suolo" è doveroso, ma deve essere anche il volano per modificare la tecnica della redazione dei Piani urbanistici: l'interesse ambientale, alla stregua degli altri interessi, deve essere determinante nella formazione del Piano.

8.2 considerazioni

Tenuto conto di quanto rammentato nella premessa circa i contenuti e le finalità della L.R. n. 11/2004 in materia di governo del territorio e di paesaggio, nonché di quanto descritto nei precedenti capitoli a partire da suolo, territorio e paesaggio, alla luce dei concetti sopra espressi vengono formulate le seguenti considerazioni:

a) di carattere generale

- il processo di significativo cambiamento e di innovazione riguardante le modalità, le procedure della pianificazione del territorio, le caratteristiche ed i contenuti delle strumentazioni urbanistiche territoriali e urbane, è stato avviato con l'entrata in vigore della vigente legge urbanistica regionale nell'aprile del 2004;
- il "territorio", inteso non solo come spazio fisico sul quale si diffonde l'attività sociale, ma riguardato – al tempo stesso – come una risorsa, materiale e culturale, economica e civile, è insieme l'infrastruttura di base, cioè il supporto degli insediamenti, è il luogo della memoria collettiva costituita dall'accumulazione dei segni e degli interventi realizzati nel corso della storia a formare l'identità sociale e la consapevolezza comunitaria dei suoi abitanti;
- il territorio, per attrezzarsi alle nuove sfide competitive ed assicurare alle future generazioni un ambiente di vita adeguato, deve riuscire a passare da una logica legata alla crescita "quantitativa" ad una logica relativa a fattori "qualitativi", prendendo atto della più recente organizzazione spaziale, ovvero dei cosiddetti *"paesaggi della contemporaneità"* con i quali ci troviamo a convivere;
- in una prospettiva in cui il ruolo dei diversi soggetti istituzionali non è rigido, ma flessibile e non sempre predeterminato, il "governo del territorio" richiede nuovi approcci, che affrontino problemi e obiettivi in un'ottica di "mediazione" fra globale e locale;

- la cultura urbanistica, originariamente basata gerarchicamente sulle prescrizioni e sui vincoli da applicare ai livelli subordinati della pianificazione, punta ora sulla partecipazione, sulla cooperazione fra soggetti di pianificazione con competenze istituzionali diverse e soprattutto sulla capacità gestionale di fare squadra con gli attori istituzionali e sociali che operano sul territorio;
- una componente centrale del processo di pianificazione diventa la “responsabilità temporale” delle decisioni;
- il rapporto tra la “pianificazione” e la “programmazione”, a tutti i livelli, costituisce ora un’esigenza culturale ed operativa da perseguire secondo criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza;
- i concetti di “sostenibilità” e di “sussidiarietà”, innestati dall’Unione Europea sul non sempre omogeneo sistema giuridico nazionale, superate le emergenze del primo avvio, consentono di procedere ad una più coraggiosa assunzione di responsabilità e di iniziative da parte delle istituzioni locali nell’ambito di una concorrente e più penetrante azione di coordinamento regionale e provinciale;
- l’obbligo di “fare rete”, continuamente richiamato nel campo dell’economia al fine di accettare e confrontarsi con la crescente complessità degli sfondi europei e mondiali e delle sfide internazionali, riguarda praticamente i Comuni, le Città ed i loro contesti, ove le diverse problematiche si rendono palesi ed emergono in tutta la loro evidenza le insufficienze e le possibili contraddizioni;
- tra gli obiettivi generali è annoverabile quello di dare “coerenza” a tutti gli strumenti di governo del territorio, creando punti di contatto, sinergie tra progetti e azioni, relazioni tra i progetti attuatori delle varie politiche pubbliche; tutti i vari strumenti e progetti dovranno fare parte di un’unica strategia di sviluppo sostenibile.

b) di carattere specifico

- il suolo, risorsa ambientale fragile, limitata e non rinnovabile, è bene comune di carattere unitario ed indivisibile che fornisce al genere umano i servizi ecosistemici necessari al proprio sostentamento, di fondamentale importanza per la prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, per la sicurezza e la qualità della vita delle generazioni attuali e future, in particolare per la salvaguardia della salute, per le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici e all’equilibrio ambientale e la tutela degli ecosistemi naturali, l’approvvigionamento e la produzione agricola finalizzata all’alimentazione umana e animale;
- quali principi informatori delle disposizioni per il contenimento del consumo del suolo: la programmazione, conformazione, controllo e gestione della risorsa “suolo”; la riduzione progressiva e controllata del consumo di suolo; la **restituzione del suolo consumato** anche attraverso la rinaturalizzazione, il riuso, la riqualificazione e la rigenerazione integrata, sia della natura, sia del territorio, ma **anche contestuale**, ossia delle aree di urbanizzazione consolidata tenendo conto dei bisogni, fabbisogni ed esigenze espresse dalla collettività; la riorganizzazione morfologica e funzionale delle **aree interstiziali e di margine** (frammenti urbani degradati che incidono negativamente sulla qualità della vita e sull’identità sociale); l’assunzione della **dimensione paesaggistica** come ambito privilegiato d’azione per un nuovo progetto urbano; la creazione di una **rete di relazioni di reciprocità tra i diversi luoghi del paesaggio urbano**, quale preconditione per la promozione e l’attuazione di un **sistema integrato di sicurezza nell’uso degli spazi pubblici e dei luoghi urbani in generale**;

- stabilire nuovi criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica per: il recupero della funzionalità del suolo; limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione; assumere politiche di sviluppo e di conservazione in rapporto al **valore ambientale** del suolo; programmare, limitare, controllare e conformare l'uso del suolo ai fini insediativi ed infrastrutturali, per **tutelare e valorizzare il territorio aperto** e per promuovere il riuso, la riqualificazione e la **rigenerazione integrata contestuale** delle aree di urbanizzazione consolidata e degli **spazi residuali di bordatura**, tenendo conto delle **identità espresse dal territorio** e degli **scambi relazionali utili a migliorare la sicurezza urbana**;
- tra gli obiettivi delle politiche territoriali, ed in particolare degli strumenti di pianificazione, analizzare il **paesaggio urbano**, inteso quale **paesaggio dell'attualità**, al fine di individuare **isole** di degrado e di scarsa riconoscibilità, **marginali con situazioni spaziali non definite**, i vuoti generati da una **progettazione incompiuta**, **spazi ambigui tra forme definite**, infrastrutture obsolete, aree dimesse, ovvero porzioni di territorio ove sia possibile prefigurare nuovi scenari urbani, **nuove aree di progetto urbano il cui ruolo è quello di configurare e connettere frammenti di territorio, rileggendo e reinterpretando il legame con il contesto, ricreando nuovi luoghi pure per le aree di margine che seguono il continuo del costruito, anche partendo da un disegno e da una nuova concezione delle infrastrutture urbane come occasioni di progetto architettonico**;
- prevedere particolari misure di vantaggio volte a incentivare e favorire il riuso, la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti dismessi o dismettibili, la riqualificazione e la valorizzazione delle aree di urbanizzazione consolidata e dei frammenti urbani interstiziali, favorendo usi appropriati e flessibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, e promuovendo la qualità urbana ed architettonica attraverso la **rigenerazione urbana sostenibile, integrata, contestuale, inclusiva**, e la riqualificazione edilizia ed ambientale del patrimonio edilizio esistente;
- rivitalizzare la città pubblica e promuovere la sua attrattività, fruibilità, qualità ambientale ed architettonica, sicurezza e rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale, riconoscendo un ruolo decisivo agli **spazi collettivi, ossia spazi urbani per la comunità**, contenitori di un tempo creativo che non rispondono né alle esigenze primarie del lavoro, né a quelle secondarie del riposo, con particolare attenzione alle specifiche esigenze e istanze importanti dei bambini, dei giovani e degli anziani;
- considerato che **il territorio è l'esito ma anche la condizione dell'agire sociale**, assicurare la trasparenza amministrativa e la partecipazione informata dei cittadini alle scelte strategiche di trasformazione urbanistico-edilizia e di riqualificazione e rigenerazione urbana e territoriale **assumendo come centrale la governance** ai fini di **recuperare l'insieme di esperienze e di competenze degli abitanti nella gestione dei luoghi, tenendo conto che i comportamenti dei cittadini formano la visione amministrativa del governo territorio**;
- attivazione di forme di collaborazione, nell'espletamento della funzione pubblica, intesa come tutela del pubblico interesse, con tutti i soggetti portatori coinvolti, ancorché privati, che contribuiscano alla riqualificazione del territorio e delle città, su basi di equilibrio economico-finanziario e di programmazione temporale sia dei procedimenti, sia delle iniziative, in un contesto di prevedibilità, certezza e stabilità della regolazione;

- disciplina l'acquisizione, l'elaborazione, la condivisione e l'aggiornamento costante di tutti i dati utili per il buon governo del territorio regionale, **anche nella gestione della componente di monitoraggio del consumo di suolo, inteso in tutte le sue forme, coerentemente con i sistemi di misurazione della copertura del suolo, quindi della sua variazione, basati sulla definizione assunta a livello europeo.**

9. Intervento Arch. Marisa Fantin

9.1 sintesi

Di seguito vengono riepilogati in modo sintetico (slogan) i principali concetti espressi dall'Arch. Fantin durante il suo interessante intervento:

- dentro il Piano c'è una componente fondamentale del medesimo, ossia il "progetto";
- le risposte non possono venire solo applicando le "regole": le sole regole non bastano per fare un buon progetto;
- per fare un progetto che non "sprechi" suolo bisogna valutare (scegliere) di agire anche sulla Città costruita con l'obiettivo di raggiungere una "migliore qualità dell'abitare";
- bisogna dichiarare quello che si vuole attuare (fare) ripensando il Piano che dovrà indicare quello che può servire;
- va recuperato il rapporto tra l'urbanistica, l'architettura e l'edilizia;
- il Piano / Progetto deve porsi il problema della qualità dell'abitare in rapporto alle problematiche legate al cambiamento climatico, al rischio sismico, alla "qualità" delle "dotazioni territoriali" (non più standard quantitativi);
- va incentivata la riqualificazione del costruito: i "tessuti storici" sono le nuove periferie, le aree degradate nuove; da anni i Piani si occupano marginalmente dei centri storici; bisogna oggi lavorare sulla loro "trasformabilità", non soltanto sulla loro "tutela";
- va instaurato un nuovo rapporto, in particolare con la "bellezza" capace di "salvare dal degrado".

9.2 considerazioni

Tenuto conto di quanto rammentato nella premessa circa i contenuti e le finalità della L.R. n. 11/2004 in materia di governo del territorio e di paesaggio, nonché di quanto descritto nei precedenti capitoli a partire da suolo, territorio e paesaggio, alla luce dei concetti sopra espressi vengono formulate le seguenti considerazioni:

a) di carattere generale

- lo strumento di pianificazione deve essere considerato in rapporto alle ricadute temporali delle scelte e dei processi da avviare; nel tempo si è andato evidenziando sempre più come uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio si può coltivare solo attraverso una politica di alleanze con i soggetti istituzionali e con tutti gli operatori interessati per organizzare e attuare progetti orientati da obiettivi condivisi.
- il Piano, in qualità di "strumento-processo", è nel contempo "esito di un accordo" e strumento per la definizione di accordi successivi;
- all'interno del "sistema" assume un'importanza strategica il "progetto", soprattutto quello complesso: è la forma privilegiata per far convergere reti multiple di attori e strutturarle secondo specifici modelli di sviluppo socio-economico rispettoso

dell'identità locale; anche a livello regionale il susseguirsi delle norme in materia urbanistica (dall'assetto e uso al governo del territorio) non ha raggiunto compiutamente l'effetto auspicato; occorre riaffermare la "centralità del progetto"; per ottenere qualità, occorre far convergere la dimensione tecnica, amministrativa, economico-finanziaria, sociale ed ambientale dei processi di intervento;

- La "qualità del progetto" è decisiva per raggiungere obiettivi di competitività: dal masterplan strutturale alla formulazione del Piano esecutivo per poi "costruire" secondo "giusta misura"¹⁰ nel rispetto del *luogo* e del suo *genius loci*.
- L'idea e la pratica dell'abitare. (...) *Oggi ha perso di valore la casa fuori / dentro la città. Bisogna ricercare un altro genere di "valore": la soluzione non è né politica, né economica. Il "valore": la casa non vale in sé, ma è (e rappresenta) un "bene relazionale", vale per come si relaziona con il contesto. Il suo "valore" è la nostra idea di vita, di relazione, di cultura (la mia casa: un pezzetto di città e di comunità). Anche gli strumenti giuridici devono adeguarsi. Tutta la normativa deve adeguarsi (quella attuale è sempre stata pensata per l'espansione). Servono regole facili e flessibili, ossia strumenti di flessibilità: la sfida della nuova legge è fermare l'espansione senza fare morti e feriti. (...)*¹¹
- In questo senso è auspicabile ora una specifica regolamentazione in materia di **rigenerazione urbana sostenibile, integrata, contestuale, inclusiva** capace di coniugare le aspettative di tutti i diversi attori impegnati in questo processo, finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani, prestabilendo modalità di redazione dei progetti d'intervento da elaborare con il coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti pubblici e privati interessati.

b) di carattere specifico

La Città¹²

Non esiste la Città, esistono diverse e distinte forme di vita urbana.

Quando si parla di città, noi appartenenti alle civiltà urbane abbiamo sempre avuto un atteggiamento duplice e contraddittorio nei confronti di questa forma di vita associata: da una parte ci rivolgiamo alla città come a un luogo nel quale ritrovarci, riconoscerci come comunità, un luogo accogliente, un "grembo", un luogo dove sostare bene ed essere in pace, una casa (la casa come idea regolativa con cui fin dalle origini ci siamo avvicinati a questa rivoluzionaria forma di vita associata); dall'altra, sempre più la consideriamo una macchina, una funzione, uno strumento che ci permetta col minimo d'impedimento di fare i nostri negozi, i nostri affari.

Alla città continuiamo cioè a chiedere due cose opposte. Ma questo è caratteristico della storia della città: quando essa delude troppo e diventa solo negozio, allora cominciano le fughe dalla città.

Come nella città medioevale la cattedrale e il palazzo del governo o il palazzo del popolo, così nella città moderna le presenze chiave sono i luoghi della produzione e

¹⁰ F. Adorno: *L'etica di Epicuro*, "... è l'uomo a costruire il suo mondo secondo giusta misura ..."

¹¹ Villa Borromeo (Rubano – PD), 20.11.2015: convegno "I commercialisti attori della riqualificazione del territorio", dall'intervento del Prof. Avv. Bruno Barel

¹² Massimo Cacciari: "La Città", 2012

quelli dello scambio. Tutto si articola intorno ad essi come fattori capaci di conferire pregnanza simbolica all'insieme. Ma nello stesso tempo la città si organizza e si regola intorno a questi momenti; intorno ad essi si costituisce un'urbanistica, si elaborano interventi di programmazione intorno a questi fattori dominanti che permettono, in quanto "valori noti", la soluzione della "equazione". Si sa, infatti, che l'industria ha determinato esigenze localizzative, comporta determinate funzioni, abitative anzitutto, che vanno sistemate in un certo modo, attraverso un'edilizia di un certo tipo. E così lo spazio si organizza intorno a questi corpi relativamente noti, rigidi, fissi.

L'evoluzione verso la metropoli è stata possibile perché il punto di partenza della città europea è stato non la pòlis greca ma la civitas romana. La nostra idea di città è totalmente romana, è civitas mobilis augescens, e quanto ciò sia fondamentale lo dimostra la storia delle trasformazioni urbane.

La città contemporanea è la grande città, la metropoli (questo è infatti il tratto caratteristico della città moderna planetaria). Una volta erano assolutamente diverse le forme delle città (v. le diversità di Roma, Firenze, Venezia). Ora c'è un'unica forma urbis, o meglio un unico processo di dissoluzione di ogni identità urbana. Questo processo (che giunge al suo compimento nella città-territorio, la città post-metropolitana) ha la sua origine nell'affermazione della centralità del nesso tra luogo di produzione e mercato. Ogni senso della relazione umana si riduce alla produzione-scambio-mercato.

E' possibile vivere senza luogo? E' possibile abitare dove non si danno luoghi? L'abitare non ha luogo là dove si dorme e qualche volta si mangia, dove si guarda la televisione e si gioca col computer domestico; il luogo dell'abitare non è l'alloggio. Soltanto una città può essere abitata; ma non è possibile abitare la città, se essa non si dispone per l'abitare, e cioè non "dona" luoghi. Il luogo è dove sostiamo: è pausa – è analogo al silenzio in una partitura. Non si dà musica senza silenzio.

Il territorio post-metropolitano ignora il silenzio; non ci permette di sostare, di "raccolgerci" nell'abitare.

Che cosa abitiamo noi oggi? Abitiamo Città? No, abitiamo territori. Abitiamo territori indefiniti, e le funzioni vi si distribuiscono all'interno, al di là di ogni logica programmatica, al di là di ogni urbanistica; si localizzano a seconda di interessi speculativi, di pressioni sociali, ma non secondo un disegno urbanistico.

Il territorio continua a "specializzarsi", ma al di fuori di ogni progetto complessivo.

Il "limite" dello spazio post-metropolitano non è dato che dal "confine" cui è giunta la rete delle comunicazioni; man mano che la rete si dirada possiamo dire di "uscire" dalla post-metropoli, ma è evidente che si tratta di un "confine" sui generis: esiste soltanto per essere superato. Esso è in perenne crisi.

Viviamo in un territorio de-territorializzato. Abitiamo dei territori la cui metrica non è più spaziale; non c'è più alcuna possibilità di definire, come per la metropoli antica, i percorsi di diffusione o di "delirio" secondo assi spaziali precisi (qui il centro, lì la periferia).

Lo sviluppo della città da metropoli a territorio non è dunque programmabile: questo è il dilemma di tutti gli architetti e gli urbanisti. La difficoltà non dipende dalla loro incapacità

o dalla volontà politica degli amministratori, dipende dall'impossibilità di programmare.

Chi è stato a Tokyo, a San Paolo, a Shanghai sa che non ha più alcun senso parlare di città. Sono territori, e noi abitiamo ormai territori la cui metrica non ha più alcun senso spaziale, ma solo semmai temporale. Tutti i nostri conti li facciamo in base al tempo, non allo spazio.

Lo sforzo nella città moderna era quello di trasformare la città in "via" (alla fine dell'800 la trasformazione di tutte le grandi città europee consisteva in questo). Oggi abbiamo la necessità di trasformazioni ancora più radicali. Nello spazio post-metropolitano le funzioni assumono l'aspetto di "eventi", anche per la trasformazione rapidissima del territorio stesso: più che localizzare una funzione lì avviene qualche cosa, si costruisce un supermercato che è un evento e nel giro di qualche anno al posto del supermercato sorge dell'altro.

Per il territorio post-metropolitano abbiamo bisogno di quella architecturae scientia di cui già parlavano gli antichi: capacità di costruire luoghi adeguati all'uso, luoghi corrispondenti alle esigenze e ai problemi del proprio tempo.

Allora politici e architetti dovrebbero cercare di superare la monofunzionalità, pensare ad edifici davvero polivalenti.

Bisogna forse iniziare a progettare a bassa voce, modestamente, "in borghese", rinunciare alle grandi pretese simboliche, che minacciano ad ogni istante di cadere nel ridicolo. E provare a combinare più funzioni nel costruire edifici.

Qualcuno si chiederà se in tutta questa problematica urbanistica sia ancora presente l'esigenza di bellezza che sembra avere da sempre caratterizzato l'idea e la pratica dell'abitare.

Bisogna intendersi sul termine "bellezza". Oggi siamo alla ricerca del bello che si colloca in una dimensione puramente estetica (bello è ciò che piace, che è gradevole), ma la bellezza non ha solo questo significato fenomenico-estetico. Nella classicità non era così: kalòn aveva tutt'altro significato nel greco antico. Significava "guarda come è costruito forte", "guarda come è ben radicato". Allora cosa vogliamo dalla nostra città? che sia bella in questo secondo significato?

Perché possa emergere un bello in questa accezione, bisognerebbe che i nostri edifici esprimessero pienamente la nostra vita, le sue ragioni, altrimenti il bello è una cosa incatturabile e indefinibile.

Nel significato classico del kalòn c'erano dei metri, delle misure, dei canoni, un solido fondamento oggettivo, non una soggettiva adesione estetica. Una statua, un tempio era bello se corrispondevano a quei canoni che trascendevano la posizione estetica soggettiva.

Modernità e perdita dell'identità ¹³

Che cos'è la modernità? Quali siano i tratti caratteristici che la distinguono, come epoca storica, da quelle precedenti? La risposta a questi quesiti riguarda il mutato rapporto tra lo spazio ed il tempo.

La predominanza del tempo considerato come "istante – immortale" rappresenta un

¹³ Zygmunt Bauman: "Modernità liquida"

cambiamento epocale, in quanto sia il passato, sia il futuro, in una società in cui ha valore solo l'*istante*, perdono di senso come coordinate della vita di ogni individuo, sostituite dalla filosofia del *carpe diem*.

E' possibile considerare la storia della modernità come un lungo processo di liquefazione continua di tutti quei corpi solidi che le società avevano precedentemente costruito.

Individualità. Nella modernità liquida, è il consumo la priorità di ogni individuo, e principalmente il consumo / acquisto di identità personali attraverso l'identificazione.

Tempo e spazio. L'incontro tra le persone nei luoghi e nei non luoghi pubblici è innanzitutto l'incontro tra estranei.

I luoghi pubblici sono classificabili in due categorie. La piazza, intesa come un luogo che, per caratteristiche architettoniche, possiede una funzione che non è quella di spazio pubblico, inteso come luogo d'incontro tra persone, ma il suo compito è quello di ospitare solamente il passaggio di individui. Questo luogo è, dunque, uno *spazio pubblico ma non civile*. La seconda categoria di spazio pubblico (ma non civile) è identificabile con i luoghi di consumo, i quali *"stimolano l'azione ma non l'interazione"*. L'interazione tra i soggetti in questi luoghi è resa difficoltosa dal fatto che, il consumo che qui si produce, è un'attività che si espleta solo individualmente.

Alle caratteristiche descritte è possibile aggiungere una terza classificazione dei luoghi pubblici, utilizzando il concetto di *non-luogo* descritto dal sociologo francese M. Augé; i non-luoghi ... ad esempio gli aeroporti ... rappresentano degli spazi vuoti di significato, proprio perché in essi non si sviluppa nessuna interazione tra le persone che dia un senso al luogo di passaggio.

Insomma, la funzione dei *luoghi pubblici non civili* sembra proprio essere quella di **non permettere il confronto e l'interazione tra le persone che vi transitano**, sebbene ciò non possa comunque impedire che si incontri l'estraneo, al massimo possono sterilizzare le conseguenze di tale incontro.

La **questione urbana** ha bisogno di un pensiero complessivo: si tratta di agire sulle strutture (*hardware*) capace di cambiare la vita delle persone, ma anche sul *software*, ossia investendo sulle risorse e sulle identità:

- **nella modernità liquida è il consumo la priorità di ogni individuo** (rapporto tra consumo / acquisto = identità personali attraverso l'identificazione);
- **l'incontro tra le persone avviene nei "non luoghi" pubblici ed è sempre più un incontro tra estranei;**
- **i luoghi pubblici come la piazza perdono la funzione di spazio pubblico**, inteso come luogo di incontro tra le persone, ma **il suo compito oggi riconosciuto è solo quello di ospitare il passaggio di individui** (viene definito un luogo non civile);
- **i luoghi di consumo** (centri commerciali, ecc.) **stimolano sempre più l'azione ma non l'interazione**; essa è resa difficoltosa dal fatto che **il consumo che qui si produce è un'attività che si esplica solo individualmente**;

tutto ciò genera spazi vuoti di significato; l'aspetto paradossale che viene messo in luce riguarda il fatto che l'idea di comunità è diventata imprescindibile dalla nozione di identità (che sempre più, nella modernità liquida, tende a scomparire).

Alla perdita di identità, segue la perdita di valori, di rispetto, dell'interesse al bene comune.

Perché è importante lo spazio identitario:

(...) quello che sta a cuore al mio Marco Polo è scoprire le ragioni segrete che hanno portato gli uomini a vivere nelle città, ragioni che potranno valere al di là di tutte le crisi.

Le città sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d'un linguaggio; le città sono i luoghi di scambio, ... , ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, sono scambi di parole, di desideri, di ricordi.

Così Italo Calvino ne "Le città invisibili".

Il "terreno comune" (*common ground*)¹⁴

La continuità. Il contesto. La memoria. Influenze e aspettative condivise, "terreno comune". **Spazi della città che vanno indagati in profondità per comprendere il loro significato.** Gli ambiti politici, sociali e pubblici di cui l'architettura fa parte.

Cercare di ampliare la comprensione del contributo specifico che l'architettura può dare nella definizione del *terreno comune* della città. **E' qui che si può comprendere pienamente l'importanza dell'edificio non come spettacolo individuale, bensì come manifestazione di valori collettivi e scenario della vita quotidiana.**

Questo senso tangibile del contesto e della storia ci ricorda che **il nostro mondo edificato è una testimonianza della continua evoluzione del linguaggio architettonico e uno strumento essenziale per la nostra comprensione del mondo che ci circonda.**

Tali presupposti orientano il pensiero e le pratiche verso tematiche riguardanti la continuità, il contesto e la memoria, verso influenze e aspettative condivise.

Reporting from the front¹⁵

(.....) L'architettura si occupa di dare forma ai luoghi in cui viviamo. Non è più complicato, né più semplice di così. Questi spazi comprendono case, scuole, uffici, negozi e aree commerciali in genere, musei, palazzi ed edifici istituzionali, fermate dell'autobus, stazioni della metropolitana, piazze, parchi, strade (alberate o no), marciapiedi, parcheggi e **l'intera serie di programmi e parti che costituiscono il nostro ambiente costruito.**

La forma di questi luoghi, però, non è definita soltanto dalla tendenza estetica del momento o dal talento di un particolare architetto. Essi sono la conseguenza di regole, interessi, economie e politiche, o forse anche della mancanza di coordinamento, dell'indifferenza e della semplice casualità. **Le forme che assumono possono migliorare o rovinare la vita delle persone.** La difficoltà delle condizioni (insufficienza di mezzi, vincoli molto restrittivi, necessità di ogni tipo) è una costante minaccia a un risultato di qualità. Le forze in gioco non intervengono necessariamente a favore: **l'avidità e la frenesia del capitale, o l'ottusità e il conservatorismo del sistema burocratico, tendono a produrre luoghi banali, mediocri, noiosi.** Ancora molte battaglie devono essere dunque vinte per migliorare la qualità dell'ambiente costruito e,

¹⁴ Mostra Internazionale di Architettura – Venezia 29.08-25.11.2012

¹⁵ Alejandro Aravena (Pritzker Prize nel 2016), curatore della 15^a Biennale Architettura di Venezia

di conseguenza, quella della vita delle persone.

Inoltre, **il concetto di qualità della vita si estende dai bisogni fisici primari alle dimensioni più astratte della condizione umana. Ne consegue che migliorare la qualità dell'ambiente edificato è una sfida che va combattuta su molti fronti**, dal garantire standard di vita pratici e concreti all'interpretare e realizzare desideri umani, **dal rispettare il singolo individuo al prendersi cura del bene comune**, dall'accogliere lo svolgimento delle attività quotidiane al favorire l'espansione delle frontiere della civilizzazione. (.....)

“.. Ci interessa la consapevolezza che l'architettura, se è utile per condurre la realizzazione di beni pubblici, è essa stessa un bene pubblico, nella definizione tecnica del termine (un bene il cui godimento da parte di uno non riduce le possibilità di godimento da parte di altri); come tutti i beni pubblici può nascere o per diretto intervento pubblico o per più elevata sensibilità di chi compie interventi privati, condizione quest'ultima che non esige la benevolenza del privato, ma solo la conoscenza dei molti io che sono in ciascuno di noi, e la consapevolezza che lo spazio nel quale viviamo è questione più ampia dello spazio che occupiamo. ..”¹⁶.

I luoghi in cui viviamo¹⁷

Luoghi del vivere, luoghi dell'abitare, luoghi dell'apprendere, luoghi del lavorare, luoghi del viaggiare, luoghi del desiderio, luoghi dell'evasione, luoghi del tempo perduto, luoghi del credere, luoghi della malattia, luoghi della memoria, luoghi della speranza. **Lo spazio è un elemento evocativo, capace di offrire emozioni.**

Lo spazio e la sua costruzione fisica sono una componente importante per la vita dell'uomo. **Forse è perfino possibile dire che la qualità di un fatto architettonico è direttamente legata all'intensità che l'opera riesce a stabilire con lo spazio dell'intorno. Ma, parallelamente allo spazio, noi viviamo anche il trascorrere del tempo.** Per questo la storia complessa della città viene letta come un patrimonio che si arricchisce nel tempo. Dentro la città, spazio e tempo sono due parametri dei valori che ci sono dati da fruire; è evidente come la lettura che oggi noi affrontiamo del tessuto urbano sia radicalmente diversa da quella offerta all'epoca della sua realizzazione.

Nei Piano urbanistici di oggi si dovranno **tenere presenti soggetti e istanze importanti**: bambini e anziani, i parchi, la salvaguardia del patrimonio artistico e culturale attraverso l'apertura di nuovi musei, pinacoteche, biblioteche comunali di quartiere. **Spazi urbani per la comunità che non rispondono né alle esigenze primarie del lavoro né a quelle secondarie del riposo.**

Rimane quindi la **possibilità di progettare contenitori di un tempo creativo**: un tempo del **divertimento, del pensare, di produzione culturale e artistica**; un tempo di cui sentiamo sempre più la necessità e l'utilità.

Louis Kahn, attraverso una bella metafora, affermava che **la scuola**, in realtà, **“sono due uomini che si parlano sotto un albero”**. Questa bellissima immagine lega l'importanza dell'atto comunicativo con il luogo deputato al suo svolgimento (albero inteso come microclima, come protezione).

¹⁶ Paolo Baratta, Presidente della Biennale di Venezia

¹⁷ **DOVE ABITANO LE EMOZIONI**, la felicità e i luoghi in cui viviamo - Intervista di Giuseppe Zois a Mario Botta e Paolo Crepet

L'idea di dover vivere luoghi che sono il concentrato del nostro tempo, piuttosto che la sua diluizione, è ben poco moderna. Sarebbe molto più contemporaneo pensare a uno spazio che riesci a distinguere da quelli della produttività.

Luoghi belli. Il significato della **bellezza**. Giova citare l'osservazione di Dostoevskij, ripresa da Giovanni Paolo II, quando ha affermato che **“solo la bellezza potrà salvare il mondo”**. Ma la bellezza è anche la forma massima di emozione, di pace, di condizione amica che ti fa sentire per un attimo in pace con il mondo.

Il diritto alla Città ¹⁸

(.....) Come accade a chi perde la memoria, anche le città, quando sono colte di amnesia collettiva, tendono a dimenticare la propria **dignità**. (.....)

(.....) E' diventato di moda, in questi anni rovinosi e guasti, ripetere come una giaculatoria che **“la bellezza salverà il mondo”**. Sono parole che Dostoevskij mette in bocca al principe Myškin, il protagonista dell'*Idiota*, e che in Italia si citano ormai spessissimo come un mantra consolatorio (e autoassolutorio), ma sempre fuori contesto. (.....)

(.....) **Altra cosa è la bellezza delle città e dei paesaggi**: tangibile orizzonte e non vagheggiamento visionario; **patrimonio non dell'individuo ma della comunità**; fatto non di subitanee illuminazioni, ma **di una trama continua di progetti, di sguardi, di gesti, di saperi, di memorie**. Non sta al di sopra di noi perché – anzi – **noi stessi ne siamo parte essenziale**, perché **una stessa aria e uno stesso sangue accomunano i monumenti dell'arte, della natura e della storia a chi li ha creati e a chi li custodisce e li abita**: viva esperienza di **uomini e donne del nostro tempo, che sono – che siamo – tramite e cerniera fra le generazioni passate e quelle che verranno**. (.....)

(.....) Al contrario, la bellezza va coltivata dai vivi ogni giorno se vogliamo che qualcosa ne resti, per noi stessi e dopo la nostra morte. **La bellezza non salverà nulla e nessuno, se noi non sapremo salvare la bellezza. E con la bellezza la cultura, la storia, la memoria, l'economia. Insomma, la vita**. (.....)

In tre modi muoiono le città: quando le distrugge un nemico spietato, quando un popolo straniero vi si insedia con la forza, o quanto perdono la memoria di sé.

Arch. Giancarlo Ghinello_20.03.2017

¹⁸ Salvatore Settis “Se Venezia muore”