

Il concetto di rigenerazione costituisce oggi uno dei principi ispiratori di un governo *green* del territorio tendente a coniugare le esigenze di tutela ambientale con obiettivi di urbanizzazione sostenibile ed inclusiva. Le strategie di miglioramento del contesto urbano e periurbano sono chiamate a coniugare le esigenze di crescita economica del territorio, con gli obiettivi di sostenibilità ambientale; è questa una delle sfide del futuro nella prospettiva di un'azione riformatrice innovativa che promuova la rigenerazione, la riconversione energetica, la riqualificazione e/o il riuso degli spazi antropizzati ed agricoli in un'ottica di limitazione e contenimento del metabolismo urbano accelerato.

La rinnovata prospettiva riguarda il territorio e la nuova visione della città ad ambito metropolitano che, in quanto luogo di affermazione dei diritti essenziali della cittadinanza attiva, agevoli l'istituzione di progettualità condivise garantendo una partecipazione effettiva dei cittadini alle scelte pubbliche.

Le città moderne sono chiamate ad interagire con un sistema "intelligente" di gestione funzionale delle aree contermini, creando continuità tra i centri storici, le periferie e le aree a vocazione agricola, volgendo uno sguardo attento anche verso la valorizzazione del patrimonio culturale rurale esistente. Ciò può avvenire attraverso l'affermazione di una cultura agricola ed ambientale come parte integrante di una pianificazione delle aree urbane e periurbane attenta al rispetto dei criteri di messa in sicurezza del territorio dagli eventi più gravi della pressione antropica incidenti sulle risorse naturali non rinnovabili.

Alma L.G. Tarantino

Rigenerazione sostenibile e consumo di suolo

Best practice per la salvaguardia delle aree urbane e periurbane

Alma L.G. Tarantino

Avvocato patrocinante dinanzi alle Magistrature Superiori.

Dottore di ricerca in Istituzioni e politiche comparate, Università degli studi di Bari A. Moro.

Titolare di incarichi di docenza a contratto in master di I e II livello presso Università.

Rigenerazione sostenibile e consumo di suolo

A.L.G. Tarantino

ISBN 978-88-6611-907-4



9 788866 119074

€ 16,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

Il volume è stato oggetto di procedura di referaggio.
Gli atti della procedura di revisione sono consultabili
presso l'Editore.

Alma L.G. Tarantino

Rigenerazione sostenibile e consumo di suolo

Best practice per la salvaguardia delle
aree urbane e periurbane

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Prefazione del prof. Agostino Meale	9
Presentazione del prof. Carmelo Torre	13
Premessa	19

Capitolo I

Rigenerazione sostenibile e consumo di suolo: il quadro generale

1. Rigenerazione territoriale: progetto multidisciplinare	23
2. Obiettivo sostenibilità nel governo del territorio	37
3. Obiettivo <i>green</i> e tutela del verde	41
4. La <i>governance</i> della sostenibilità: nuove esperienze e nuovi usi	48

Capitolo II

Rigenerazione e pratiche partecipative: dalla convenzione di Aarhus all'oggi

1. <i>Governance</i> territoriale ed esempi di partecipazione attiva	53
--	----

2. I patti di collaborazione	60
3. Il baratto amministrativo	65
4. La V.A.S.: brevi cenni	67
5. La Consulta comunale per l'ambiente	70

Capitolo III

Best practice rigenerative: strumenti ed azioni a tutela del territorio

1. Introduzione	75
2. Il limite alla trasformazione e consumo del territorio	77
3. Riuso adattivo e principio di qualità	95
4. Prospettive di riforma in ottica rigenerativa	99
Conclusioni	109
Bibliografia	115

Prefazione

Agostino Meale*

Il tema generale scelto dall'Autrice, la *Rigenerazione sostenibile e consumo di suolo*, è attuale e di estremo interesse anche per l'attenzione che riserva alle *Best practice per la salvaguardia delle aree urbane e periurbane* e al dibattito sulle modalità di governo e gestione del territorio che, attraverso un'attenta riqualificazione del patrimonio esistente, garantisca a tutti la fruizione di città *sostenibili*. Nella trattazione, infatti, vengono approfonditi, con puntuali riferimenti bibliografici, diversi aspetti della rigenerazione urbana che spaziano dalla progettazione e programmazione della riconversione dei contesti urbani e periferici, alla maggiore tutela ambientale perseguita mediante la riduzione del consumo di suolo mediante una urbanizzazione *inclusiva e sostenibile*.

L'opera, infatti, coerentemente con la più attuale applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile ai contesti urbani, delinea con precisione il concetto di "rigenerazione urbana", inteso nella sua più recente accezione, in un'ottica di riqualificazione e miglioramen-

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

to del territorio che garantisce, da un lato, la crescita economica dell'area interessata e, dall'altro, il rispetto dei criteri e principi ambientali. Tale obiettivo presuppone l'attuazione di misure di riqualificazione urbana mediante l'attivazione delle procedure di pianificazione e programmazione degli interventi da eseguire e, ad esempio, avvalendosi di “*istituti integrativi ai P.R.G. ovvero attraverso nuovi regolamenti edilizi, regolamenti del verde, piani del traffico, piani casa e città, attraverso attuazioni di procedure di V.A.S., nonché percorsi di urbanistica contrattata (programmi integrati e complessi, accordi), anche attraverso l'adesione a progetti di ispirazione europea (P.S.R.)*”. Così come evidenziato dall'Autrice, le aree urbane vengono oggi definite come “*ecosistemi a tutti gli effetti*”.

Si tratta, in altri termini, di un complesso di trasformazioni urbanistiche ed edilizie che deve prevenire il consumo indiscriminato di suolo e favorire il recupero di aree (e/o di complessi immobiliari), caratterizzate da degrado urbanistico edilizio, ambientale e socio-economico. Con proiezione di tale recupero anche sui diritti essenziali dei singoli, poiché, come immaginato dall'Autrice con efficacia, le città “*devono esser intese come proiezioni della società sul territorio e luoghi di affermazione dei diritti essenziali della cittadinanza*”.

In tale contesto di tutela e di rispetto della sostenibilità ambientale, che mira ad attuare una corretta sintesi tra governo del territorio e diritti sociali dei cittadini, si inserisce la sottoscrizione, da parte di 193 Stati, di un “*programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, denominato Agenda di sviluppo 2030 inglobando 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – (Sustainable Development Goals, SDGs)*”, che ne attesta l'importanza e l'attenzione a livello globale.

La riflessione sul tema della rigenerazione, del resto, include anche l'approfondimento degli interventi normativi sulle aree periurbane, tra i quali si segnala la legge n. 10/2013 in materia di “*sviluppo degli spazi verdi*

urbani”, che si collega alla tutela dei beni paesaggistici (disciplinati dal d.lgs. n. 42/2004).

E' quindi strategico anche il recupero delle aree periferiche ai contesti urbani che devono perdere la caratteristica sin qui loro attribuita genericamente dagli strumenti urbanistici per diventare spazi “...di *inclusione sociale, di educazione ambientale, di salvaguardia e recupero di beni culturali dimenticati, in cui promuovere i servizi ecosistemici e sviluppare sistemi di produzioni agricole a filiera corta*”.

Ma tutto questo può avvenire solo mediante accorte politiche di rigenerazione estese alla tutela e al recupero delle aree urbane e periurbane.

Il presente lavoro, dunque, offre un valido contributo per comprendere l'importanza di una valida progettazione, anche mediante la stipula di c.d. “*patti di collaborazione per la gestione condivisa dei centri urbani*”, nei quali il rapporto tra amministrazione e cittadino diviene propositivo e fondamentale per il corretto sviluppo del territorio. È evidente che tale attività presuppone il rispetto dei limiti legislativi relativi all'utilizzo (e riutilizzo) del suolo, trattandosi di una “*risorsa scarsa e non rinnovabile*”.

La riflessione sul sistema delle *governance* ha dunque costituito per l'Autrice, lo spunto per elaborare diverse prospettive di riforma, auspicando l'adozione di una “*strategia nazionale*” che sia autonomamente in grado di fissare dei criteri direttivi per la corretta attuazione delle politiche di rigenerazione territoriale, anche mediante la formulazione di principi fondamentali validi sull'intero territorio nazionale. Ovviamente bisogna, di pari passo, semplificare ed accelerare i processi decisionali, l'aggiornamento delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici e delle singole procedure autorizzatorie “*per favorire la massima trasparenza ed una maggiore partecipazione*” dei cittadini.

Il pregio del lavoro, quindi, è di aver trattato un tema estremamente attuale, che induce alla riflessione

anche sulla questione relativa al raffronto tra il diritto di proprietà privata e “*l’interesse pubblico alla tutela degli interessi indifferenziati*” non solo nei contesti urbani.

Presentazione

Carmelo Torre*

Il tema della Sostenibilità come elemento di riferimento delle politiche è potremmo dire “antico”. Antico ma non antiquato, obsoleto. Semplicemente è stato messo in atto nel corso del tempo, in epoche diverse e da società, civiltà diverse. Già alla fine degli anni '60, Jan Mc Harg, considerato il padre dell’“Ecologia del Paesaggio”, nel suo celeberrimo volume “Design with the Nature” (Progettare con la Natura) richiama come esempio implicito di azione volta alla sostenibilità ambientale il rispetto del popolo Sioux nei confronti dell’equilibrio, della coesistenza tra la Nazione Indiana e le specie animali e vegetali. Tale equilibrio, posto in essere attraverso un consumo equilibrato delle risorse naturali, attento alla preservazione delle stesse nel rispetto della loro capacità di riproduzione nel tempo.

Concetti quali capacità di carico, sostenibilità, proclamati alla scala mondiale con il documento “Our common future” (noto come “Rapporto Bruntland”) e con la Conferenza di Rio, nel passaggio dagli anni '80

* Professore Associato di Estimo e Gestione Urbana, Politecnico di Bari.

ai '90, sono da allora al centro di numerose dichiarazioni, discorsi, normative, rapporti scientifici.

Ancora oggi il perseguimento di forme di sviluppo sostenibile è più “dichiarato” che messo in atto. La sostenibilità è una categoria generale che non interessa il solo mercato delle costruzioni: essa ha rappresentato l'obiettivo principale della intera comunità mondiale, da attuare con la riduzione delle diseguaglianze, la preservazione dell'atmosfera e di un regime climatico non ostile all'umanità, la realizzazione di insediamenti meno energivori, meno estensivi, e meno impattanti sulla fauna e la flora.

L'evoluzione delle leggi prende atto di un'acquisizione di consapevolezza conclamata della necessità del risparmio delle risorse, della redistribuzione più equa dei diritti, per questi tempi e per quelli futuri.

L'assunzione di questi obiettivi ha quindi implicato la costruzione di una nuova filosofia economica, e una nuova sensibilità per le sfide ambientali e sociali. Nel mondo nuovo, che ha visto affievolirsi le forme tradizionali di conflitto ideologico-politico, e che ha evidenziato la necessità di attuare politiche comuni sotto la “regola della sostenibilità”, si è iniziato a guardare alle città con maggiore pragmatismo, dando nuovo significato ai punti cruciali dello sviluppo economico basato sulla riduzione consumo delle risorse, sul riequilibrio delle disuguaglianze sociali, sul passaggio dell'enfasi dalla produzione industriale, materiale, a quella informatica-comunicativa, immateriale.

Rigenerare significa “riutilizzare in modo diverso, dando nuova energia ai tessuti”. Un concetto ben diverso da quello rappresentato dall'azione del “riqualificare”, vista come intervento di “make up” urbano, che lascia irrisolte le sfide della giustizia sociale, dell'uso sapiente dell'esistente, e dell'adattamento a nuove istanze che devono collocarsi non solo nelle antiche trame urbane dei centri storici, ma anche nelle aree industriali e commerciali attrezzate.

E' di fatto impossibile perseguire obiettivi di riqualificazione e di rigenerazione al di fuori dell'ottica dello sviluppo sostenibile. Questa "regola comportamentale" del rigenerare nell'ottica della sostenibilità, induce la nostra Autrice a descrivere con semplicità quelle azioni che supportano la sfida delle città del futuro.

L'Autrice traccia con efficacia l'evoluzione di quelle leggi che accostano la partecipazione consapevole al perseguimento di obiettivi di sostenibilità urbana, fondati sull'uso intelligente dell'esistente, sull'enfasi della capacità di adattamento dei comportamenti sociali a tessuti urbani "rigenerati" con approcci tecnico-urbanistici nuovi.

Il concetto di "rigenerazione" è quindi subentrato nel tempo a quello di "riqualificazione".

La differenza non sta in un mero cambio di sostantivo, ma nella natura degli strumenti preposti all'attuazione di nuove strategie.

La riqualificazione attenta solo a interventi in grandi aree metropolitane, forieri di investimenti ad alta redditività, e, di conseguenza generatrice di forme nuove di "gentrification", ha indotto a "cedere" uno dei tre pilasti della sostenibilità: l'equità sociale. Le grandi aree riqualificate hanno spesso rappresentato con maggiore evidenza i segni della "differenza" a documento dell'"integrazione".

Alla fine del secondo millennio, i primi tentativi di azioni coordinate per il contrasto al degrado urbano operato con azioni coordinate sul territorio, sono stati messi in atto nell'ambito dei P.R.U.S.ST. (Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio).

L'attuazione di queste prime forme di contrasto a suo dire "sostenibile" al degrado urbano, ambientale e sociale, è stata caratterizzata da un lungo iter (le azioni previste nei P.R.U.S.ST. promossi nel 1998, prorogati nel 2014, sono ancora parzialmente incompiuti), e ha reso evidente la necessità di modernizzare i primi ap-

procci tecnico normativi alla riqualificazione, scopertisi inefficienti in termini economici e non risolutivi in termini di giustizia sociale.

La rigenerazione urbana, a seguito di questi primi maldestri tentativi, ha rappresentato invece un tentativo di azione rivolta a tutte le maglie dei tessuti urbani, considerate come elementi indispensabili per il rilancio della “Civitas”, ponendo più concretamente la risposta ai bisogni dei cittadini sullo stesso piano del risparmio delle risorse ambientali per le generazioni future, in una nuova dimensione dell’equità sociale.

La rigenerazione come risposta generalizzata ad una domanda di ambienti di vita più equi, salubri e meno impattanti, guarda nello stesso tempo ai temi delle periferie e dei centri storici, dell’agonia della campagna urbana (aggredita da azioni affrettate di espansione e generatrici di consumo di suolo) e della difesa della salute di chi opera nelle aree produttive ad alto tasso di inquinamento.

La conflittualità che spesso ha accompagnato i processi di riqualificazione dei tessuti urbani, oggi va sostituita dalla consapevolezza dell’ineluttabilità di un futuro basato su azioni ambientalmente, socialmente ed economicamente sostenibili. L’inevitabilità di un’azione sociale e normativa, che passa dalla perequazione alla valutazione ambientale strategica come strumenti di “Social Justice” è ormai evidente a tutti.

L’articolato approfondimento da parte dell’Autrice del tema rigenerativo e dei principi ispiratori dello stesso, tra l’altro, prende atto dell’evoluzione continua del pensiero sulla sostenibilità, partito dal passaggio dalla logica del “divieto”, a quella della “proposizione” e giunto fino all’orizzonte dell’innovazione sociale messa in atto attraverso la norma. Questo passaggio non può quindi non essere interconnesso con una evoluzione del pensiero giuridico finalizzato alla costruzione di un equilibrio tra economia e sviluppo, lavoro e conservazione delle risorse.

Questo equilibrio deve nascere in una società che promuove azioni tra le più disparate, su numerosi fronti: da qui la necessità di creazione di nuovi modelli, di esempi, la rappresentazione di esperienze di governance, lo sviluppo di nuove deliberazioni e l'accompagnamento di “esperimenti guidati”, capaci di catalizzare gli interessi di gran parte degli attori sociali, nelle realtà regionali, e particolarmente, qui nel sud Italia, in Puglia.

Premessa

L'elaborazione di strategie di miglioramento delle aree urbane e periurbane del nostro territorio si risolve, nell'attuale contesto, attraverso l'attuazione di politiche di rigenerazione urbana.

La rigenerazione urbana costituisce oggi uno dei principi ispiratori di un governo del territorio tendente a coniugare temi ambientali con obiettivi di urbanizzazione inclusiva e sostenibile¹;

Essa va affrontata con un disegno organico volto a garantire il soddisfacimento dei diversi fabbisogni del territorio insieme ad un'elevata funzionalità ecologica del sistema urbano, nonché la riduzione del consumo di suolo, attraverso pratiche di riuso innovative.

¹ Esemplicativo il rimando a quel “*diritto alla città*” inteso come riconoscimento in capo agli abitanti di una determinata area urbana della pretesa di godere al meglio dei beni comuni della propria comunità, dall'habitat all'abitare, beneficiando di una gestione del territorio della città sostenibile, integrata ed equilibrata; Conferenza internazionale, “HABITAT III”, Ecuador, 17- 20 ottobre 2016. Ed anche cfr.: J.B. AUBY, *Droit de a Villa*, Lexis Nexis, Paris, 2013, H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014, G. AMENDOLA, *Le retoriche della città*, Bari, 2016, 168 e G. AMENDOLA, *Sguardi sulla città moderna*, Bari, 2019, 220.

Le istituzioni europee² già da tempo hanno mostrato un interesse significativo su tali temi, non celando una preferenza nei confronti di politiche nazionali mirate ad una pianificazione urbanistica più attenta al ripensamento degli spazi urbani e periurbani ed al loro riuso³.

Un percorso, questo (specie per quanto al concetto del riuso) lungo ed a tratti rischioso, considerando che le politiche di rigenerazione urbana incidono/investono (su) realtà socio-economiche nazionali variegate e diversificate per profili urbanistici, storico-geografici⁴.

Un progetto di rigenerazione urbana sostenibile necessita quindi di una strumentazione della pianificazione urbanistica aggiornata, di “un processo decisionale più snello con obiettivi chiari, coerenti e vicini ai cittadini, utilizzando tecnologie disponibili per favorire massima trasparenza e maggiore partecipazione”⁵.

In tale contesto ruolo fondamentale viene assunto dal legislatore e dall'amministrazione nell'individuare i giusti bersagli di intervento progettuali sul territorio, mediante un'imprescindibile verifica del già costruito e degli ambienti sociali esistenti, attraverso analisi

² M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in AA.Vv., *Il governo del territorio*, in *Riv.giur.edil.*, 2003,3, 91 ss.

³ M.P. CHITI, *op. cit.*, 97 e G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 2018, 1, 119 ss.

⁴ Si consideri il divario esistente tra città poste al nord-eredi delle *coke towns* industriali-, e città del basso arco del mediterraneo, eredi delle società di antico regime per quanto ai loro splendori di arte ed architettura.

⁵ M. TURCHETTI, *Abitare l'Habitat, Green New Deal per le città*, www.ravennaedintorni.it/casapremium/abitare-lhabitat/green-new-deal-le-citta, 2017.

complesse e partecipate⁶, nel rispetto degli obblighi motivazionali sulle possibili scelte localizzative eventualmente alternative.

⁶ Trattasi di strumenti a garanzia di una partecipazione procedimentale consapevole dei soggetti privati interessati.