

urbanistica

INFORMAZIONI

Liguria, la **pianificazione delle aree rurali**. Il degrado nei territori periurbani è l'effetto sistematico e di lungo periodo di una **visione urbano-centrica** e limitata al tradizionale ruolo di regolazione dell'attività edificatoria che ha dominato le pratiche di pianificazione. Dal 1985 una città dell'Unione diventa **capitale europea della cultura** per un anno, il 2019 sarà la volta dell'Italia. Le città selezionate illustrano i programmi ed il dossier di candidatura. Le esperienze raccolte in **riuso dal basso** raccontano di **conflitti** e di **pratiche** di coinvolgimento delle comunità tese ad una riappropriazione dell'uso e del senso degli spazi sottoutilizzati, inutilizzati, dismessi. Lo sviluppo della mobilità ciclistica ha assunto rilevanza anche nei governi locali e nazionali. Il progetto per la mobilità **cycling italy** diventa il sismografo della **coerenza fra strumenti e azioni** che riguardano la **pianificazione urbana**.

253-254

Rivista bimestrale
Anno XXXI
Gennaio-Febbraio
Marzo-Aprile
2014
ISSN n. 0392-5005

€ 15,00

INU
Edizioni

Rivista trimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXXI
Semestre febbraio-Marzo-Aprile 2014
Euro 15,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3562/1995
Riv. n. 3915/2001
Iscr. Ciaa di Roma n. 816190
Direttore responsabile: Paolo A. Arellano

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Arellano
Redazione centrale:
Ruben Bazzero,
Francesca Calace,
Marco Cremaschi,
Daniela De Leo,
Esterina Gianno,
Pierluigi Nobite,
Anna Laura Palazzo,
Stefano Pareglio,
Sandra Vecchiatti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli, Email: monica@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
M. Fantin (presidente),
D. Di Ludovico (consigliere delegato),
F. Colare, G. Ferraro.
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Via Ravenna 2/6 - 00161 Roma
tel. 06/68134341, 06/68195562
fax 06/68214773 - <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale:
Tommaso Enrico, Agnese Di Maria, Cecilia
Domenico, Barbieri Carlo, Berio, Lobbio Roberto,
Centanni Claudio, Contardi Lucio, Corti Enrico, De
Luca Giuseppe, Di Giorgio, Di Stefano Marisa, Gerardo
Roberto, Giudice Mauro, Leoni Giuseppe, Longoni
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Pagani
Fortunato, Piccinini Mario, Oliva Federico, Properzi
Pierluigi, Radocci Raffaella, Rossi Francesco, Rota
Lorenzo, Talia Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,
Savarese Nicolò, Stanghellini Stefano, Stramandinoli
Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanna Viviani
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano
Tortoioli)

Comitati regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Radocci R. (coord.) raffaella_rad@yahoo.it, Chiodini A., Carpicella V.
Basilicata: Ponttrandolfi P. (coord.) ponttrandolfi@unibas.it

Calabria: Fallanca C. (coord.) cfallanca@unirc.it, Teri
M.A., Celani G.

Campania: Coppola E. (coord.) emanuela.coppola@fastwebnet.it

Emilia-Romagna: Tonducci S. (coord.) silvana.tonducci@unibo.it, Vecchi L., Zappalà M.

Lazio: Giannino G. (coord.) giannino.giannino@gmail.com, Contardi L., Cazzola A.

Liguria: Lombardini G. (coord.) glombard@tel2.it, Fregni P., Silvino S., Vergaro A.

Lombardia: Rossi I. (coord.) rossidel@tin.it, Imberti
L., Campo E.

Marche: Rosellini E. (coord.) responsabile@comune.rosellini.fc.it, Vitari G.

Puglia: Saccomani S. (coord.) silvia.saccomani@polito.it

Puglia: Torre C., Torre S., Giordano F., Frattolondo F., Frattolondo
F., Reina A., Cauolo D.

Sardegna: Zoppi C. (coord.) zoppi@unica.it, Madama V.

Sardegna: Cannarozzo T. (coord.) torozzi@unipa.it,
Gaibate G., Trombino G.

Toscana: Rignanesi L. (coord.) l.rignanesi@puia.it,
Pignatelli L., Alberti F., Nespolo L.

Umbria: Piccini A. (coord.) a.piccini@elettoprogetti.com,
Ghigliotti G., Bagnetti C., Guarnetto R.

Veneto: Baiocco R. (coord.) baiocco@iuav.it, De Michele
A., Mello L.

Foto in IV di copertina:
Luca Pinnavaia, *Durazzo: il sistema urbano*
L'originale a colori

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:

Quemme Grafica - Roma
Via della Maglianella 71 00166 Roma
www.quemmegrafica.it



Associato all'Unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di
Roma, n.122/1997
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00
Versamenti sul c/c postale 16286001, intestato a
INU Edizioni srl: Via Ravenna 2/6, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - American Express

Aperture

Riforma urbanistica

Francesco Sbetti

Agenda

L'ogoglio della bellezza in una comunità di abitanti

Sabrina Ciancone

... si discute:

L'Italia dell'energia pulita. Il rapporto 'comuni rinnovabili 2014' di Legambiente

Michele Manigrasso

in quarta

Durazzo: il sistema urbano

Luca Pinnavaia

10 Liguria, la pianificazione delle aree rurali

a cura di Franca Balletti, Giampiero Lombardini

- 10 **La Liguria di fronte alla pianificazione delle aree rurali**
Franca Balletti, Daniele Virgilio
- 11 **Guardare il territorio extra-urbano da una prospettiva di area vasta**
Giampiero Lombardini
- 13 **Sulla revisione della Lur: specificità e prospettive per le aree agricole**
Silvia Soppa
- 15 **L'approccio della pianificazione comunale allo spazio rurale**
Chiara Vaccaro
- 17 **La Spezia: un piano per la collina**
Daniele Virgilio
- 20 **Campagna abitata a Genova: un'occasione per una buona qualità di vita**
Marina D'Onofrio Caviglione
- 22 **La Banca Regionale della Terra in Liguria**
Adriana Gherzi

24 Le capitali europee della cultura

a cura di Francesco Sbetti

- 29 **Cagliari 2019**
Corrado Zoppi
- 34 **Lecce 2019: la cultura come strumento di rigenerazione urbana**
Maria Giovanna Altieri, Francesco Rotondo
- 37 **Matera 2019**
Piergiuseppe Pontrandolfi, Antonio Nicoletti
- 41 **Perugia 2019 con i luoghi di Francesco d'Assisi e dell'Umbria**
Francesco Leombruni, Chiara Bagnetti
- 44 **Ravenna 2019: un mosaico per la città del futuro**
Alberto Cassani, Nadia Carboni, Marcella Montanari, Lorenzo Donati, Christopher Angiolini, Alberto Marchesani
- 47 **Siena 2019**
Enrico Amante

49 Aree industriali e politiche di piano

a cura di Carmela Giannino, Maria Laura D'Anna

- 49 **De-industrializzazione e nuova industrializzazione sostenibile**
Carmela Giannino, Maria Laura D'Anna
- 51 **Territorio, finanza, politiche di sviluppo**
Simone Ombuen
- 53 **Iniziative urbanistiche di recupero "episodico"**
Paola Carobbi
- 55 **La produzione e la distribuzione hanno ancora bisogno della pianificazione?**
Roberto Gallia
- 57 **Esperienze di studi di fattibilità nell'ambito del progetto PON GAS**
Roberto Cariani
- 59 **Aree di crisi industriale complessa e bonifiche**
Gianni Squitieri
- 60 **Le politiche di limitazione dell'impermeabilizzazione**
Michele Munafò
- 62 **I territori per lo sviluppo e lo sviluppo per il territorio**
Lucio Contardi
- 63 **Le rigenerazione degli insediamenti per le attività a Roma. Un percorso da riprendere**
Daniel Modigliani
- 64 **Dinamiche insediative e istanze di trasformazione**
Chiara Ravagnan
- 66 **Tessuti per attività e Programmi integrati nel Prg di Roma**
Irene Poli

68 Riuso da basso

a cura di Francesca Calace

- 68 **Coltivando l'anima dei luoghi: Garden Faber**
Giorgia Lubisco
- 71 **Piccole azioni per ripensare lo spazio pubblico**
Patrizia Paola Pirro
- 73 **Spazi pubblici e molteplicità della città**
Carla Tedesco

75 Roma: Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa

a cura di Domenico Cecchini

- 77 **La strategia dei Programmi integrati**
Daniel Modigliani
- 79 **I Programmi integrati nell'esperienza romana**
Chiara Ravagnan, Irene Poli, Paola Carobbi
- 84 **Il Print di Pietralata, un programma veramente complesso**
Giulio Natalucci

86 Una finestra su: Durazzo

a cura di Marco Cremaschi

- 86 **Durazzo: storia di un quartiere abusivo**
Erblin Berisha
- 90 **Durazzo nella transizione**
Erblin Berisha
- 91 **Obiettivo: integrare. Intervista a Besnik Aliaj, fondatore di Co-plan e fondatore-vice direttore della Polis University di Tirana**
Saimir Shtylla

93 Rassegna urbanistica

- 93 **Partecipazione come co-generatore di centralità locali**
Ruben Baiocco, Lucia Lancerin
- 96 **Il nuovo Piano regolatore di Atri (Teramo)**
Ennio Nonni
- 91 **Factory Outlet Center in Italia**
Francesco Gastaldi, Alberto Fabio
- 102 **RURBANCE. Stakeholder e Network Analysis dell'area pilota veneta**
Vito Garramone

105 Cycling Italy

a cura di Ruben Baiocco, Luca Velo

- 105 **Sinergie (da esplorare) fra mobilità ciclistica, pianificazione e sviluppo locale sostenibile**
Ruben Baiocco, Luca Velo
- 108 **La mobilità ciclabile di Bolzano**
Brunella Franchini
- 111 **Esperienze di mobilità ciclabile: il caso di Brescia**
Michele Pezzagno
- 112 **Il BiciPlan in un contesto difficile, Venezia**
Roberto Di Bussolo
- 115 **La mobilità ciclistica nel Ptcp della Provincia di Parma, dieci anni dopo**
Michele Zazzi
- 117 **Mappe fisiche e mappe mentali: le politiche per la mobilità a Reggio Emilia**
Alessandro Meggiato

- 121 **Pesaro si muove in Bicipolitana**

Paola Stolfa

- 123 **Una ciclovvia adriatica per EuroVelo**
Ruben Baiocco, Raffaele Di Marcello

- 125 **La mobilità dolce del Piano paesaggistico della Puglia**
Luigi Guastamacchia

- 128 **Pista ciclabile del Ponente Ligure**
Francesco Gastaldi

- 131 **In Sicilia tra innovazioni e contraddizioni**
Michelangelo Savino

- 133 **Per una politica nazionale sulla mobilità urbana**
Paolo Gandolfi

- 135 **From Europe to Italy (and viceversa)**
Ruben Baiocco, Luca Velo

137 Assurb

a cura di Daniele Rallo

138 Urbanistica, Società, Istituzioni

- 138 **Il Patrimonio immobiliare pubblico tra esigenze di cassa e sostegno allo sviluppo**
Rosario Manzo

- 140 **Valorizzazione degli immobili pubblici: dieci anni di evoluzione**
Rosario Manzo

142 Eventi

a cura di Carolina Giaimo

- 142 **La Biennale di Venezia**
Alberto Vignolo

143 Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

144 Opinioni e confronti

L'urbanistica combatte le diseguaglianze. Il Nobel per l'economia Stiglitz si fa portavoce del messaggio del World Urban Forum

Francesco Domenico Moccia

- 146 **Indici**

CONTROPIANO

011

Lupus in fabula

Federico Oliva

P09

Roberto Gallia

La produzione e la distribuzione hanno ancora bisogno della pianificazione?

Quando trattano la localizzazione di insediamenti produttivi, le norme di attuazione degli strumenti urbanistici comunali fanno riferimento, quasi sempre, ad un'unica destinazione d'uso che aggrega le distinte tipologie della manifattura, dei servizi e della distribuzione.

Del resto, l'introduzione nell'ordinamento nazionale dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP), avvenuta con il Dpr 447/1998 e innovata con il Dpr 160/2010, è stata accompagnata dalla contestuale definizione delle attività produttive quali attività di produzione di beni e servizi, riferite sia ai prestatori di servizi sia agli impianti produttivi di beni e servizi.

Nel recente passato, la localizzazione delle attività produttive (intese prevalentemente quali produzioni manifatturiere) e la localizzazione delle attività commerciali è stata diversamente regolamentata, con riferimento alla distinta specificità che ne ha condizionato l'evoluzione nel tempo (che proviamo a riepilogare a seguito), con un percorso che sembra ignorato dalle legislazioni regionali che, anche per questo aspetto, non risultano coordinate tra loro.

La normativa per le aree industriali

Agli inizi del secolo scorso, l'organizzazione degli insediamenti industriali è stata regolata dall'istituto della "zona industriale", che disciplinava le singole localizzazioni tramite leggi speciali ed assumeva rilevanza urbanistica attraverso l'attribuzione, all'Ente preposto alla gestione, del compito di predisporre il piano urbanistico e di operare per la realizzazione delle infrastrutture.

Nel secondo dopoguerra la procedura di localizzazione degli insediamenti per zone industriali viene ritenuta superata e inadeguata ad un'organica programmazione degli insediamenti industriali; in particolare, si vuole

andare oltre l'impostazione urbanistica della zona industriale, la cui localizzazione risulta indifferente all'ambiente circostante, per farla evolvere nella definizione economica di "area di sviluppo industriale", quale strumento di intervento pubblico per lo sviluppo del territorio tramite la localizzazione di insediamenti produttivi.

Alla fine degli anni '50, nell'ambito dei provvedimenti straordinari per lo sviluppo del Mezzogiorno, viene introdotta la programmazione degli insediamenti delle aree di sviluppo industriale, con l'obiettivo di inquadrare i problemi della localizzazione industriale nell'ambito della politica di sviluppo. La legge 634/1957, emanata per avviare una fase di più accelerata e coordinata industrializzazione del Mezzogiorno, prevede che diversi Enti pubblici (Comuni, Province, Camere di commercio, ecc.) possano costituirsi in Consorzio con il compito di eseguire e gestire le opere di attrezzatura della zona industriale ed assumere ogni altra iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della stessa. Avendo condizionato l'entrata in funzione del Consorzio alla approvazione del piano regolatore, senza tuttavia regolamentarne le procedure e gli effetti giuridici, deve intervenire la successiva legge 555/1959 per stabilire che il piano regolatore è redatto a cura del Consorzio seguendo i criteri e le direttive del piano territoriale di coordinamento disciplinato dalla legge urbanistica 1150/1942, del quale produce i medesimi effetti.

Il Piano regolatore delle aree e dei nuclei industriali (Piano Asi), quale piano urbanistico sovra-comunale, è stato quindi ridefinito dal Dpr 6 marzo 1978 n.218 (Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno); trovando accoglienza anche nella disciplina dettata dalla legge 219/1980 per la ricostruzione delle zone terremotate della Campania e Basilicata.

La legge 865/1971 introduce il Piano per gli insediamenti produttivi (Pip) quale strumento di attuazione del piano comunale; creando una dicotomia fra pianificazione sovracomunale e pianificazione di ambiti subcomunali, non affrontata adeguatamente dalle legislazioni regionali, distratte dall'evolversi della riorganizzazione industriale che porta alla dismissione di significativi insediamenti produttivi.

Alla fine del secolo scorso, la maggiore attenzione agli impatti ambientali degli insediamenti industriali estende l'attenzione sociale dai danni provocati alla salute delle persone ai danni inferti all'ambiente. Processo che ha contestualmente portato all'evoluzione della pianificazione degli insediamenti industriali, da strumento urbanistico finalizzato a garantire un equilibrato insediamento sul territorio (affidando la tutela dell'ambiente all'eventuale attivazione a posteriori di processi di disinquinamento e bonifica), a strumento di pianificazione ambientale orientato alla valutazione preventiva della sostenibilità degli interventi piuttosto che alla bonifica a posteriori del ciclo produttivo. Il decreto legislativo 112/1998, nell'ambito del trasferimento delle funzioni amministrative, attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome il compito di disciplinare, con proprie leggi, «le aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate», correntemente denominate Aepa o Aea; che, nonostante il lungo tempo trascorso, non risultano ancora accolte e disciplinate dalla totalità delle legislazioni regionali.

La normativa per la pianificazione commerciale

Alla fine degli anni '60 del secolo scorso il notevole incremento dei consumi privati, determinato dal repentino aumento del reddito disponibile, impone la necessità di regolamentare il settore commerciale, attribuendo ai Comuni l'obbligo di dotarsi di una propria pianificazione commerciale con la finalità, tipica del periodo, di ricercare un ordinato insediamento delle attività sul territorio. La disciplina del commercio, dettata dalla legge 426/1971, introduce il "Piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita", che i Comuni adottano con procedure analoghe a quelle della pianificazione urbanistica, finalizzato ad "assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere

al consumatore e il maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante”.

Il piano del commercio non produce l'effetto dichiarato di “assicurare il rispetto della libera concorrenza nonché un adeguato equilibrio tra le varie forme distributive”, bensì determina la cristallizzazione del settore della distribuzione, senza alcuna apertura alla concorrenza, favorendo le spinte corporative tendenti a proteggere gli operatori esistenti e ad ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti.

Su questa situazione interviene il D.lgs. 114/1998 di riforma della disciplina del commercio, che abolisce le tabelle merceologiche e liberalizza l'apertura delle piccole strutture di vendita, rimanendo soggette ad autorizzazione solo le attività della media e della grande distribuzione.

Il piano comunale è abolito, ma viene espressamente prevista la necessità di indicare “le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio”, localizzate sulla base dei “criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale” elaborati dalle Regioni, che possono porre limiti e divieti in relazione alle tutele artistiche e ambientali, ed ai vincoli di natura urbanistica con particolare riguardo alla disponibilità delle aree di sosta in relazione alle diverse strutture distributive.

Per armonizzare le prescrizioni per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali interviene l'accordo sancito nella Conferenza unificata del 21 ottobre 1999, con il quale si stabilisce che, “qualora nelle norme e negli strumenti urbanistici vi fossero riferimenti ad insediamenti produttivi in senso generico”, per la localizzazione delle strutture di vendita non sia indispensabile la specifica destinazione d'uso “commerciale” ai fini urbanistici, e quindi non risulti necessario procedere ad una variante urbanistica, in quanto “si può stabilire una sostanziale uguaglianza tra la funzione produttiva e quella commerciale, in coerenza per altro con la visione moderna delle attività economiche (creatrici di sviluppo economico, di reddito e di occupazione) che abbracciano le attività manifatturiere, quelle commerciali e quelle produttive di servizi in genere”.

A seguito della riforma, la pianificazione della distribuzione commerciale avrebbe dovuto assumere la finalità di prevenire i fallimenti del mercato piuttosto che determinare la struttura dell'offerta (obiettivo dell'abolito piano del commercio). Tuttavia, avendo molte Regioni disciplinato la pianificazione urbanistica del settore commerciale con criteri riferiti al rispetto di quote di mercato predefinite, è intervenuta prima la legge 248/2006 ad imporre alle Regioni la soppressione delle previsioni limitanti il principio di concorrenza, quindi la legge 214/2011 a regolamentare il libero insediamento degli esercizi commerciali in assenza di contingenti e di vincoli di natura territoriale.

L'effetto di questi provvedimenti è stato successivamente attenuato consentendo alle Regioni ed ai Comuni di modificare i propri ordinamenti in materia, “potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali” (legge 98/2013, cd “Decreto Fare”). Ovviamente le interdizioni e/o le limitazioni dovrebbero essere determinate sulla base di precisi indicatori di compatibilità urbanistica ed ambientale/paesaggistica, sui quali non risulta ancora avviata una adeguata riflessione.

Gli insediamenti produttivi nelle norme regionali

A seguito della riforma costituzionale del 2001, il “governo del territorio” è una materia di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, mentre, per orientamento giurisprudenziale, sono attribuite alla competenza residuale delle Regioni le materie riconducibili alle attività produttive (industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.), oggetto di diversi e numerosi provvedimenti regionali, legislativi e regolamentari, inerenti lo sviluppo economico del proprio territorio. Tuttavia l'attribuzione della competenza residuale, e quindi esclusiva delle Regioni, trova un limite nelle pronunce della Corte Costituzionale che riconoscono allo Stato una competenza esclusiva nel garantire la concorrenza ed assicurare regole paritarie di accesso al mercato su tutto il territorio nazionale.

Il processo di decentramento amministrativo ha attribuito alle Regioni prima le fun-

zioni amministrative in materia urbanistica (Dpr 8/1972) e quindi le funzioni amministrative relative all'assetto dei consorzi industriali e alla pianificazione, organizzazione e gestione delle aree industriali attrezzate (Dpr 616/1977), seguite, più recentemente, dal compito di disciplinare la realizzazione e la gestione delle aree produttive ecologicamente attrezzate (D.lgvo 112/1998).

Inoltre, nel connesso processo di semplificazione delle autorizzazioni in materia di attività produttive, tramite l'introduzione degli sportelli unici, una attenzione particolare è stata attribuita alle localizzazioni in contrasto con la strumentazione urbanistica.

In questo contesto le Regioni avrebbero dovuto provvedere a disciplinare:

- la programmazione e la realizzazione delle aree per l'insediamento di attività produttive, coordinando gli strumenti di pianificazione sovracomunale con i piani di attuazione dello strumento urbanistico comunale;
- la realizzazione di aree per insediamenti produttivi caratterizzati dalla sostenibilità ambientale;
- l'insediamento delle attività commerciali, nel rispetto dei principi dell'apertura dei mercati e della tutela della concorrenza;
- le localizzazioni in contrasto con la strumentazione urbanistica.

Le norme e le prassi regionali, in materia, non presentano un quadro omogeneo (né, tantomeno, coordinato), bensì uno stratificarsi – anche all'interno della medesima Regione - di norme che riportano prescrizioni e previsioni spesso non coordinate tra loro.

Il problema non è, solamente, un coordinamento e una semplificazione della regolamentazione per la localizzazione, l'autorizzazione e l'esercizio delle attività di produzione e distribuzione di beni e servizi, ma affrontare la più complessa domanda se, oggi, sia ancora attuale l'esigenza di una pianificazione degli insediamenti produttivi e commerciali.