



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Innovazione del piano e aree verdi. Opportunità e prospettive

Filippo Schilleci

Dipartimento di Architettura,
Università degli Studi di Palermo, filippo.schilleci@unipa.it
09160790304

Annalisa Giampino

Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di Palermo, annalisa.giampino@unipa.it
09160790129

Francesca Lotta

Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di Palermo, francesca.lotta@unipa.it
09160790304

Abstract

Negli ultimi decenni si è progressivamente rafforzata l'importanza del ruolo che la pianificazione ha nel preservare le aree verdi urbane per il carattere ecologico e sociale che nel tempo gli si è, giustamente, riconosciuto. In particolare è evidente l'avvenuto passaggio da un approccio quantitativo finalizzato a soddisfare un determinato standard minimo a un approccio qualitativo improntato a soddisfare esigenze ecologiche, ambientali e nondimeno sociali. Il contributo intende verificare, a partire da due casi studio - il PRG di Reggio Emilia e il recente PSC di Ferrara - i risultati di tale nuovo approccio e i possibili e eventuali nuovi indirizzi su cui sarà necessario orientare lo strumento urbanistico e la sua applicazione.

Introduzione

Le riflessioni proposte in questo contributo trovano come principale campo di argomentazione le tematiche connesse al governo del territorio. La strumentazione urbanistica locale, infatti, ha subito delle trasformazioni nella forma e nella sostanza: dalla struttura del Piano Regolatore Generale (PRG), strumento urbanistico legiferato dalla LUN 1550/42, si è infatti approdati a una nuova forma di piano codificato dalle più innovative leggi urbanistiche regionali e articolato in Piano strutturale comunale (PSC), Regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) e Piano operativo comunale (POC). Il Piano operativo comunale, a differenza dei tradizionali PRG legati ad una dimensione ordinativa tendenzialmente statica, sembra offrire in particolare nuovi orizzonti progettuali al tema del verde urbano che, interpretato quale sistema a caratterizzazione strutturale, si configura sempre di più quale tema progettuale su cui attivare politiche e strategie. Alla luce delle riflessioni esposte il tema della pianificazione delle aree verdi e degli spazi aperti urbani si configura quale occasione per sperimentare nuove forme di progettualità a livello locale. Il contributo intende dimostrare, a partire da un'analisi critica sui differenti approcci al tema del verde urbano, come lo strumento urbanistico abbia negli ultimi decenni affrontato la tematica sistemica e reticolare del verde trovando in essa una nuova forma di progettualità in grado di produrre valore aggiunto.

Il rapporto tra piano e verde urbano nel passaggio dall'urbanistica al governo del territorio

Riflettere sul tema dell'innovazione del sistema di pianificazione, e sulle sue implicazioni rispetto alla tematica sistemica e reticolare del verde alla scala locale, significa rendere conto del percorso evolutivo della disciplina verso il governo del territorio e sul ruolo "rifondativo" esercitato su di essa dal dibattito sviluppatosi attorno ai

temi di matrice ambientale (Gambino, 1997; Filpa, Talia, 2009). Se oggi possiamo considerare come dato culturale acquisito la centralità del tema della pianificazione delle aree verdi e degli spazi urbani tuttavia non dobbiamo dimenticare le difficoltà che ancora si incontrano nella traduzione di tale consapevolezza nelle logiche e nelle tecniche del piano. Del resto l'asimmetria tra conquiste teoriche e applicazioni operative rappresenta un connotato precipuo della storia della disciplina caratterizzata da una cronica lentezza nell'evoluzione tecnica e culturale del piano. Ed effettivamente, i piani urbanistici che oggi riescono a trattare il tema del verde urbano come nuovo ed inedito orizzonte progettuale rappresentano ancora un'eccezione piuttosto che la regola.

Peraltro, la stessa internalizzazione della problematica ambientale nel piano urbanistico è stata l'esito di un graduale processo di riforma disciplinare e legislativa le cui matrici vanno ricercate in quel sistema di leggi e pratiche pianificatorie maturate tra gli anni Sessanta e Settanta. Si tratta di esperienze pionieristiche, a cui l'attuale disciplina di governo del territorio è debitrice, che – per il tramite dell'individuazione della complessa componente sociale, produttiva e ambientale dell'ambito extraurbano – hanno sottratto le aree agricole alla logica del regime immobiliare che le identifica quali *luoghi – limbo* in attesa di futura edificazione (Campos Venuti, 1994; Oliva, 1995). I piani riformisti, dopo aver metabolizzato l'approccio sistemico dell'urbanistica di seconda generazione, promossero infatti nuove politiche ambientali urbane e incentivarono una progressiva evoluzione sulle relazioni tra l'ecologia e l'urbanistica ricercando strumenti operativi per conciliare la tutela ecologica con politiche di sviluppo e recupero.

Verso la fine degli anni Sessanta si assiste ad un fermento legislativo nazionale che segnerà un nuovo approccio e una nuova attenzione alle aree extraurbane, nel tentativo di restituire loro quel ruolo quantomeno produttivo negato dai piani precedenti. Sono gli anni della *riforma urbanistica graduale*¹ in cui si tenta di regolamentare a livello nazionale il drammatico consumo di suolo. Nella fattispecie l'approvazione della L.n. 765/67, c.d. *legge ponte*, e del D.I. 1444/68 rappresenta un passo significativo in materia di tutela delle aree agricole perché: si impone un limite all'attività costruttiva in assenza di strumentazione urbanistica fondamentale, si diffonde la pratica pianificatoria e si determinano limiti inderogabili di densità all'edificazione privata. Tuttavia, a parte rare eccezioni, i piani regolatori furono incapaci di farsi portatori delle innovazioni introdotte da tali leggi, limitandosi a classificare le aree agricole quali zone E in modo acritico e generalizzando vincoli e indici fondiari. In molti casi è anche successo che alcuni piani anticipassero le leggi di riforma in un proficuo scambio dialettico tra teoria e prassi (Campos Venuti, 1991). È evidente, ad esempio, come il PRG di Reggio Emilia del '67 offra un modello di articolazione delle aree agricole in tre zone, definite e normate sulla base delle specifiche caratteristiche ambientali e produttive, che rappresenta ancora oggi una lezione di metodo difficilmente superabile. Ed è nel solco tracciato da questa esperienza che viene elaborato tra il 1989 e il 1991, sempre per la città di Reggio Emilia, il "Progetto preliminare di riordino ecologico-urbanistico" (Reu) che sebbene non si configuri quale strumento prescrittivo ma come studio propedeutico alla redazione del PRG, fissa alcuni elementi fondanti il governo del territorio e le forme del piano che da esso sono derivate. È il Reu, infatti, che sancisce il definitivo riconoscimento della necessaria integrazione tra pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale, sottolinea l'importanza della scala locale nell'affrontare questioni e temi di natura ambientale fino ad allora trattati alla scala vasta, codifica un sistema di analisi multidisciplinare in grado di cogliere la dimensione ambientale nella sua dimensione quali-quantitativa, tratta il tema del verde non soltanto in termini di tutela ma anche sotto il profilo progettuale.

Tali temi rappresentato da più di un decennio le poste in gioco per la ridefinizione del rapporto tra città, ambiente e piano alla prova nelle recenti leggi di governo del territorio regionali e nelle nuove forme di piano da esse introdotte. Senza entrare nel merito della *querelle* su cosa debba intendersi nella locuzione onnicomprensiva 'governo del territorio', visto che si tratta di un problema sostanziale e non puramente nominalistico, è necessario soffermarci su alcuni tratti distintivi che segnano questa nuova fase della prassi urbanistica italiana che, acquisita la consapevolezza del ruolo delle aree verdi, hanno indirizzato la propria *vis* riformatrice sullo strumento del piano, sulla sua forma, sui suoi contenuti e sulle tecniche. In questi anni di acceso dibattito e sperimentazione si è pertanto approdati ad una riforma del piano urbanistico locale nelle sue due componenti distintive quella strutturale e quella operativa. Con riferimento al tema del verde urbano, il nuovo modello di piano consente di costruire nella sua dimensione strutturale e programmatica una cornice di senso attorno ad un progetto sulle aree verdi condiviso e non contrattabile. Come afferma Federico Oliva (2008, p.5):

«Una forma veramente strutturale del piano generale è indispensabile per garantire un effettivo ed efficace Governo del Territorio, perché all'interno della strategia generale che esso esprime sarà possibile utilizzare al meglio tutti gli strumenti necessari: dai piani regolativi per l'esistente, ai programmi negoziali per le trasformazioni, dalle politiche urbane ai progetti per le infrastrutture, dai progetti di architettura per la qualità urbana, a quelli ambientali per la costruzione della rete ecologica, in un *mix* indispensabile di pianificazione, progettazione e *governance*, per il quale prima o poi dovrà essere trovata un'adeguata traduzione italiana di *planning*».

¹ All'inizio degli anni '60 si tentò in Italia di innovare la disciplina urbanistica attraverso una riforma legislativa generale che, sebbene bocciata, rappresentò la precondizione necessaria per l'emanazione della L. n° 765/67, del D.I. 1444/68, della L. n° 10/77 e della L. n° 457/78 espressione di una volontà di contrastare lo sviluppo speculativo.

All'interno del nuovo strumento sembra dunque ipotizzabile indirizzare l'azione verso un progetto di territorio in grado di realizzare un sistema di collegamento tra zone libere urbane e spazi aperti extraurbani, che serva da contenimento della pressione urbana e rappresenti mezzo di integrazione tra sviluppo insediativo e conservazione dei valori naturali e agricolo-produttivi. Si tratta di un impegno con un doppio valore funzionale: *ecologico*, in quanto mettendo a sistema le aree di interesse naturale rende possibili i naturali scambi biologici tra queste e le specie presenti; *antropico*, in quanto potenzia il sistema di fruizione di tali aree a fini sociali e ricreativi.

Attraverso i casi studio di Reggio Emilia e Ferrara si cercherà di restituire quanto finora affermato sul piano teorico evidenziando il percorso evolutivo del piano locale rispetto al tema delle aree verdi urbane. Si tratta di un percorso accidentato e sicuramente non facile ma, come i due casi dimostreranno, in continua evoluzione.

Il percorso evolutivo del tema del verde urbano nei piani di Reggio Emilia e di Ferrara

I casi studio selezionati - Reggio Emilia per lo strumento urbanistico del 1999 e Ferrara per il Psc del 2009 - rappresentano due esempi emblematici per comprendere appieno l'evoluzione dell'approccio sistemico e successivamente reticolare del verde urbano.

I due esempi, definibili l'uno l'evoluzione storica e contenutistica dell'altro, fanno riferimento alla realtà regionale dell'Emilia Romagna che non poche volte ha dato avvio, nell'ambito del panorama nazionale, a riforme strutturali della disciplina urbanistica.

Dai primi anni '90 la questione ambientale diventa, per l'urbanistica, una tematica centrale e rifondativa e ne consegue un ripensamento del rapporto e dell'interfaccia sviluppo - ambiente che mette in crisi i modelli di crescita finora seguiti (Beltrame, 1993). All'interno di alcuni strumenti urbanistici convergono le riflessioni del dibattito disciplinare innescato, soprattutto dall'Inu, sul recupero della città esistente, sul consumo di suolo e ancora sulla qualità della città che fa leva sulle componenti ambientali.

Il piano di Reggio Emilia, facente parte della corrente riformista della terza generazione, interpreta *in toto* il passaggio dalla cultura dell'espansione a quella della trasformazione. Quello di Ferrara, invece, non solo vede consolidate le politiche di recupero dell'esistente, ma cerca di connettere in modo reticolare quelle aree salvate dalle scelte trasformative e attribuisce loro nuovi significati sociali.

La situazione in cui versava Reggio Emilia, prima del nuovo piano, si caratterizzava *in primis* per l'elevata volumetria prevista dal piano del 1985 e per la localizzazione di dette realizzazioni, che avrebbero saturato e compromesso possibili aree verdi di cui invece il piano era carente. Il nuovo strumento del 1999, firmato da Campos Venuti, è stato invece l'occasione per definire e affinare per la prima volta nello scenario italiano il cambio di rotta verso il riequilibrio degli eccessi di volumetrie e verso il recupero delle aree da destinare a verde.

Un piano concreto con pochi principi, con regole semplici finalizzate oltre che alla garanzia dell'uguaglianza di trattamento nei confronti del regime immobiliare, alla riduzione del consumo di suolo; alla compatibilità ambientale; all'incremento della permeabilità dei suoli urbani e nondimeno all'aumento delle aree verdi sia nelle scelte pubbliche, che in quelle private (Campos Venuti, 2008). Lo strumento, oltre a definire l'allora innovativa strumentazione perequativa funzionale all'attuazione della parte pubblica del piano, mirava a creare un connubio ideale tra costruito e vuoti, in grado di migliorare la qualità della città.

Il piano di Reggio Emilia determinava così una nuova stagione urbanistica in cui la pianificazione urbana diveniva consapevole che la qualità di un luogo dipende anche dalle strategie legate alla componente ambientale e naturale nella città. Si scandiva, infatti, il passaggio di un interesse della tutela ambientale, sinora improntata a una dimensione di area vasta, a un riconoscimento delle relazioni intrinseche tra le componenti ambientali e urbane innescate a un livello differente, quello locale, urbano appunto.

L'interesse mostrato per l'ambientale nel piano di Reggio Emilia era del tutto nuovo: l'obiettivo era che il suolo fosse permeabile, compatto e con alberature consistenti. Il miglioramento delle condizioni ecologiche, iniziava così a essere letto come esempio di una nuova modalità di valutazione qualitativa delle risorse ambientali fondamentali (Oliva, 1999; Peraboni, 2010).

Si definivano inoltre nuovi standard, quasi a voler demarcare una rottura col passato, con il carattere quantitativo dell'unico strumento che disciplinava la componente verde urbana: dai valori minimi del D.I 1444/68 si giungeva quindi agli indici di trasformazione integrati, a quelli di permeabilizzazione del suolo o ai consumi delle risorse ambientali (Campeol, 1999). Le aree verdi si arricchivano di funzioni e la principale riguardava la necessità biologica, con la capacità principale di rigenerazione ambientale del tessuto urbano, in cui rientrava il riequilibrio microclimatico. Per la prima volta nell'urbanistica italiana - sia pure in modo semplificato e sperimentale - si introducevano, attraverso il piano locale, temi come la tutela dei biotopi vegetali e animali (Campos Venuti, Galuzzi, Oliva, Vitillo, 1995).

Emergeva allora un potenziale ecologico - ambientale che faceva leva su una nuova tipologia strutturale: la rete. Il sistema di cunei verdi di penetrazione, interconnessi tra loro, era finalizzato a recuperare e potenziare il sistema delle connessioni eco-biologiche garantendo la continuità della flora e della fauna all'interno dei tessuti urbani. A Reggio Emilia prendeva quindi forma un'esperienza di pianificazione urbana integrata e improntata al

nuovo approccio sistemico, volutamente reticolare, del verde che, seppur a livello teorico accennava a standard qualitativi, non riusciva però ad approdare a una totale revisione qualitativa degli standard del tutto estranei all'allora uniche disposizioni per le aree verdi.

Il modello integrato proposto si concretizzava per l'esclusione di nuove espansioni urbane e per i nuovi principi di trattamento delle aree verdi riconoscendo e definendo la sempre maggiore complessità urbana, ma non riusciva ad articolarsi liberamente. La motivazione di ciò si fa risalire all' "incasellamento" dell'azzonamento e ancor più nella rigidità di uno strumento poco flessibile quale era il PRG.

Proprio per tali considerazioni il piano di Ferrara corrisponde all'ulteriore tassello di pianificazione orientata a una totale integrazione tra urbanistica e ecologia.

Nell'esperienza estense del 2009, approdando a un sistema più flessibile e meno rigido di Piano, diviso in strutturale e operativo, il sistema ambientale, la cui reticolarità è dedotta dall'uso del termine rete ecologica, non solo massimizza gli effetti di rigenerazione ambientale, ma garantisce una migliore fruizione delle aree ambientali che si arricchiscono di nuovi significati (Schilleci, 1999; Angrilli, 2002; Bennet, 2004; Peraboni, 2010)

Qui quella rete ecologica, nata e consolidatasi a livello territoriale, conquista uno spazio locale grazie a nuove accezioni e il modello subisce interessanti specificazioni e maggiori articolazioni (Lotta, 2011). La peculiarità assunta dal sistema ambientale a livello urbano riguarda la sua funzione: non più esclusivamente ambientale, facente leva su caratteristiche idrogeomorfologiche, vegetazionali delle principali connessioni eco-biologiche, ma una funzione che si arricchisce del ruolo sociale, grazie all'inclusione delle attrezzature e degli spazi collettivi.

In ambito urbano la biodiversità da tutelare, preservare e incentivare non rimane più relegata alle accezioni ambientali, ma sconfinando nell'ecologia urbana, giunge anche alla componente sociale dell'habitat urbano: la componente umana.

A Ferrara il tener conto della città come sistema ampio di relazioni e come intima connessione tra ambiente e società, fa sì che lo strumento di contatto tra la comunità e l'area verde, assuma una reale funzione di tutela delle risorse ambientali (Bodin, Crona, Ernstson, 2006). Ristabilire il contatto uomo-natura significa dare inizio a una città alternativa definita dallo stesso strumento urbanistico "città verde", che lega le differenti parti ambientali e umane tramite una rete di connessioni e luoghi di rigenerazione ecologica e, ancor più, di autoproduzione, in cui è possibile dar vita ad un nuovo tessuto sociale, mantenimento e garanzia della qualità dell'habitat umano.

Il Psc di Ferrara vede proprio nel valore aggiunto di bene collettivo del sistema ambientale e reticolare del verde, l'elemento su cui fondare lo sviluppo futuro della città. I fini ultimi dell'integrazione ecologia-urbanistica possono quindi interessare il coinvolgimento della cittadinanza nella gestione attiva di beni comuni e nella loro valorizzazione, sia come stimolo e crescita del senso di appartenenza a un luogo, che come provvedimento alla salvaguardia delle aree ambientali dall'incuria (art.2 NTA, PSC).

La costruzione del sistema ambientale, che nel 2009 giunge alla definizione di rete ecologica urbana, favorisce oltre alla tutela ambientale in ambito urbano anche la costruzione di quella comunità che vuole riacquistare la dimensione ambientale in un sistema complesso chiamato città e che solo così potrebbe divenire «luogo moderno reale e simbolico di esercizio civile» (degli Espinosa, 1990, 236). D'altra parte è lo stesso Castells (1996), che vede proprio nella questione ambientale e nelle forze sociali che da essa traggono vita, alcuni tra i principali motori di trasformazione della società contemporanea.

L'articolazione dei casi mette in evidenza come all'interno del sistema ambientale convergano temi eterogenei caratterizzati però da un sempre maggiore carattere qualitativo. Dal tema puramente ambientale, introdotto da Reggio Emilia, si giunge, con Ferrara, a un'apertura verso aspetti maggiormente urbani, sociali di cui però la componente qualitativa ambientale costituisce il fulcro e la finalità ultima. È forse verso una maggiore apertura e integrazione dell'urbanistica a discipline altre che si deve lavorare per risolvere la questione ambientale? O la nuova struttura del Piano innescherà automaticamente quest'effetto?

La mancanza di una prassi consolidata di co-pianificazione nella gestione del patrimonio ambientale urbana ha le sue ripercussioni negative; ma al contempo la nuova forma di piano potrebbe scardinare finalmente l'unico approccio finora normato e generalmente seguito?

Ad aggravare una situazione, già di per sé difficile e problematica, ha concorso il prevalere in Italia di una prassi pianificatoria dalla forte matrice urbanocentrica volta a risolvere i problemi di assetto dell'edificato e della sua espansione. Un interesse comprensibile, se riletto rispetto alla fase storica di formazione della disciplina, nata e sviluppatasi per perseguire e indirizzare operativamente la crescita dei nuclei urbani, che tuttavia oggi mostra la propria inadeguatezza rispetto un contesto mutato dove prevalgono le istanze di riqualificazione, modernizzazione e trasformazione dell'esistente, nonché le esigenze di protezione delle risorse ambientali (Gambino 1994; Ricci, 2005).

Ovviamente, come denuncia Oliva (2008), non si può riproporre un modello di pianificazione come quello stabilito dalla legge del 1942, ma si tratta di mettere a frutto le esperienze più feconde che si stanno sperimentando attraverso i Piani Strutturali. Un piano che consente quella flessibilità gestionale, che un intervento sulle aree verdi impone, ma che al tempo stesso stabilisca scelte essenziali e non contrattabili. Se,

quindi, deve esistere una strategia generale che guidi il processo di trasformazione del territorio è altrettanto vero che in Italia, la necessità di una serie riforma urbanistica, si rende sempre più indispensabile.

Bibliografia

Libri

- Filpa A., Talia M. (2009), *Fondamenti di governo del territorio*, Carocci, Roma
- Angrilli M. (2002), *Reti verdi urbane*, Fratelli Palombi Editore, Roma.
- Bennett G. (2004), *Integrating biodiversity conservation and sustainable use. Lessons learned from ecological networks*, IUCN, Gland.
- Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista. Antologia di scritti, lezioni e piani*, Etas libri, Milano.
- Campos Venuti G. (1994), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti G., Galuzzi P., Oliva F., Vitillo P. (a cura di, 1995). "Il progetto preliminare del Prg", *Urbanistica Quaderni*, n.1.
- Castells M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford (*ed it.* La nascita della società in rete, Università Bocconi Editore, Milano, 2002).
- degli Espinosa P. (a cura di, 1990), *La società ecologica*, Franco Angeli, Milano.
- Gambino R. (1994), *Periferia metropolitana e pianificazione paesistica* in F. Boscacci, R. Camagni (a cura di). *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*. Milano, Franco Angeli, Milano.
- Gambino R. (1997), *Conservare, innovare. Paesaggio, ambiente e territorio*, UTET, Torino.
- Oliva F. (1993), "Urbanistica ed ecologia", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia: 1942-1992*, Laterza, Bari.
- Peraboni C. (2010), *Reti ecologiche e infrastrutture verdi*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, territorio e paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma
- Schilleci F. (1999), "La rete ecologica: uno strumento per la riqualificazione del territorio", in Baldi M.E. (a cura di), *La riqualificazione del paesaggio*, La Zisa, Palermo.

Articoli

- Campeol A. (1999), "Il principio di sostenibilità nel processo di pianificazione", *Urbanistica*, n.112, pp. 59-61.
- Campos Venuti G. (2008), "Il contenuto strutturale del nuovo Piano", in *Atti del XXVI Congresso INU*.
- Beltrame G. (1995), "Ambiente e questione ambientale", in *Atti del XX Congresso INU*.
- Lotta F. (2011), "La pluralità concettuale della rete e le sue interpretazioni nella disciplina urbanistica", *InFolio*, n.27, pp. 21-24.
- Oliva F. (1995), "Il nuovo modello urbanistico-ecologico", *Atti del XX Congresso INU*.

Siti web:

- Örjan Bodin, Beatrice Crona, Henrik Ernstson (2006). Social networks in natural resource management: What is there to learn from a structural perspective?. *Ecology and Society*, 11(2), r2. [Online]. Disponibile su <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/resp2/>
- Comune di Ferrara (2009). Nuovo Piano urbanistico di Ferrara, Piano strutturale comunale, Relazione illustrativa, Ferrara [Online]. Disponibile su <http://urbanistica.comune.fe.it/index.phtml?id=215>
- Federico Oliva (2008). Il Nuovo Piano. [Online]. Disponibile su http://www.inu.it/attivita_inu/download/Documenti%20Congresso%20AN/Federico_Oliva.pdf