

Convegno nazionale SEL  
**CITTA' SOSTENIBILI**

*Spazi pubblici, consumo di suolo, sicurezza ambiente urbano, un nuovo modello di città*

Padova, 12 gennaio 2013 - Sala degli Anziani, Municipio

**Sergio Lironi**

## **La funzione strategica del verde nella pianificazione territoriale e urbana**

### **Alcuni dati sull'attività edilizia ed il consumo di suolo nel Veneto**

Vi sono alcuni numeri e dati statistici che fotografano in modo inequivocabile lo spreco di territorio e di risorse che ha caratterizzato il modello di sviluppo economico del Veneto negli ultimi vent'anni. Un incontenibile distruzione di risorse ambientali, energetiche ed economiche che proprio negli anni 2000, quando la retorica dello sviluppo sostenibile ed eco-compatibile ha costituito la premessa di tutte le nuove leggi nazionali e regionali per il "governo del territorio" e di tutti i nuovi piani urbanistici e territoriali, anziché diminuire, ha registrato una impressionante impennata.

I primi anni 2000, per effetto delle leggi Tremonti e dei relativi sgravi fiscali, hanno registrato il boom dei capannoni industriali e dell'edilizia non residenziale: oltre **165 milioni di mc** nel decennio. Rallentando la produzione di capannoni industriali, si è avviato il boom dell'edilizia residenziale, frenato solo dalla crisi finanziaria iniziata nel 2008: circa **150 milioni di mc**. Un'offerta abitativa che, se si fossero realizzate tipologie appropriate e se sui prezzi delle abitazioni non avesse pesantemente inciso la rendita fondiaria, considerato lo standard ottimale definito dalla Regione Veneto di 150 mc/abitante, avrebbe potuto soddisfare una domanda potenziale di 1 milione di nuovi abitanti. In realtà negli anni 2000 la popolazione del Veneto, quasi esclusivamente per effetto dei fenomeni migratori, è aumentata solo di **429.274 unità**, mentre - secondo i dati dell'ultimo censimento Istat, tra il gennaio e l'ottobre 2010 si è registrata, per la prima volta in 40 anni, una decisa tendenza alla decrescita (- 71.530 abitanti).

Sempre negli anni 2000 la **Superficie Totale (SAT) delle Aziende Agricole** del Veneto si è ridotta ad un ritmo di **147 milioni di mq/anno**. In vent'anni dal 1990 al 2010, la SAT è complessivamente diminuita di **279.830 ettari**, ovvero del **21,5 %**: un'estensione superiore a quella di tutta la provincia di Vicenza.

L'**impronta ecologica** del Veneto, secondo il Rapporto Ambientale redatto in occasione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, è di **6,43 ettari equiv./pro capite anno** (contro una media nazionale di 4,2), mentre la "biocapacità" del nostro territorio è di soli **1,62 ettari equiv./pro capite anno**. Il che comporta un "deficit" ecologico di ben **4,81 ettari /pro capite di terreno "biologicamente attivo"**.

Questi i numeri. **Ma i numeri non dicono tutto**. Alla bulimia edificatoria verso cui si sono indirizzate larga parte delle finanze private, è purtroppo corrisposta una sostanziale incapacità di governo delle trasformazioni territoriali a scala vasta ed una discutibile qualità urbana ed edilizia. **La dispersione insediativa**, in particolare, ha accentuato il rischio idraulico, la produzione di inquinanti e gas climalteranti, ha generato spreco energetico, danni alla salute e insostenibili costi per i trasporti ed i servizi alla popolazione ed ai settori produttivi. Costi che oggi incidono pesantemente sulla stessa capacità competitiva delle imprese disseminate in forma assolutamente casuale in tutto il territorio.

Ma la conseguenza forse più drammatica di questa nebulosa insediativa, che sarebbe appropriato definire "**città dispersa**" o "**non città**" piuttosto che con il termine in fondo nobilitante di "città diffusa", è la sistematica distruzione del paesaggio storico. Un paesaggio, quello veneto, caratterizzato da monumenti naturalistici di straordinaria bellezza, ma anche dalle testimonianze delle diverse civiltà che su questo territorio si sono succedute nel corso dei secoli. Un **paesaggio agrario** magnificatonegli appunti di viaggio di grandi scrittori quali Charles De Brosses e Johann Wolfgang Goethe ed un prototipo di "**città diffusa**" avviatosi in età palladiana che, come osserva Francesco Vallerani, «... era però governato da un rigoroso

*controllo pubblico delle attività imprenditoriali facenti capo alle ville, sia che si trattasse di imprese agricole che protoindustriali. Bisognava attenersi a un corpus normativo rigoroso, in base al quale si assicurava l'uso corretto delle risorse che era alla base del delicato funzionamento del sistema terraferma» (F. Vallerani, *Paesaggio postpalladiano*, 2000).*

Alla distruzione del paesaggio storico, di cui rimangono solo lacerti e testimonianze isolate, sommerse dall'alluvione di cemento ed infrastrutture viabilistiche degli ultimi cinquant'anni, non si è saputa neppure contrapporre la proposta di **nuovi paesaggi, significativi da un punto culturale ed estetico**. Viaggiano nell'entroterra veneto il caotico susseguirsi di edifici residenziali, capannoni industriali, magazzini, esercizi e centri commerciali, del tutto indifferenti alla storia ed alla natura dei luoghi, comunica solo un senso di spaesamento e di perdita dell'orientamento, anche perché - come sosteneva George Simmel - «... *il paesaggio non è ancora dato quando cose di ogni genere si estendono, l'una accanto all'altra, su un pezzo di terra, così come una quantità di libri accatastati non forma una biblioteca, ma lo diventa quando un concetto unificante li ordina secondo il proprio criterio formale» (G. Simmel, *La metropoli e la vita dello spirito*, 1903).*

### **Come contrastare questo processo e quale altro modello di trasformazione territoriale proporre?**

Senza dubbio vi è in primo luogo **un problema d'ordine culturale**. Le questioni del governo delle città e del territorio, della qualità dell'abitare, del diritto alla casa ed agli standard urbanistici, del paesaggio quale bene comune, devono tornare ad essere posti al centro del dibattito e dell'azione politica, così come lo furono negli anni in cui una vasta **mobilitazione sociale** impose l'approvazione di alcune fondamentali leggi di riforma degli strumenti della pianificazione e dell'intervento pubblico.

Da questo punto di vista va segnalata la vasta adesione ottenuta, nel mondo dell'associazionismo e nell'opinione pubblica, della campagna di **Salviamo il Paesaggio** per il censimento dell'edilizia sfitta, delle aree minacciate da nuovi programmi di espansione urbana e dei terreni pubblici abbandonati, a cui fa però negativo riscontro la "tiepida" risposta delle amministrazioni comunali interpellate. Per rendere più incisivo il movimento culturale sorto in questi mesi è probabilmente necessario tradurre le finalità generali in concrete proposte di riforma legislativa saldamente connesse ad una più generale battaglia per la costruzione di un diverso modello di sviluppo economico e per il finanziamento, anche con finalità occupazionali, degli interventi pubblici volti alla tutela del territorio, alla salvaguardia del patrimonio storico e culturale, al diritto alla casa ed alla riqualificazione urbana.

Un passo in questa direzione sembrava essersi fatto con **il disegno di legge del Ministro dell'Agricoltura Catania** finalizzato a porre un limite al consumo di suolo. Un disegno di legge che andrà riproposto nella prossima legislatura, ma che andrà integrato con la richiesta ai Comuni di **rimettere in discussione le previsioni dei Piani regolatori** già approvati (così come hanno fatto i Comuni di Desio e di Udine tagliando di circa 1 milione di mc le precedenti previsioni di espansione urbana) ed approvando preliminarmente, nelle more della discussione parlamentare, un decreto legge che stabilisca da subito, per almeno un anno e comunque sino all'approvazione della legge, **una moratoria edilizia** ovvero l'obbligo di non consumare superficie agricola.

Ma al di là dei pur necessari progetti di riforma legislativa, ciò di cui si sente oggi la necessità nello specifico delle discipline urbanistiche è anche l'individuazione di **nuove metodologie** per l'analisi urbana e la redazione dei piani, nonché di **nuovi strumenti normativi ed operativi**.

Un primo aspetto riguarda la scala della pianificazione ed il rapporto che deve intercorrere tra la microscala degli interventi urbani e la macroscala degli interventi territoriali. **A livello comunale**, per incrementare la qualità dell'abitare anche attraverso forme organizzate di partecipazione dei cittadini, si possono attivare politiche integrate di recupero e rigenerazione urbana sull'esempio dei Contratti di Quartiere, di potenziamento dei servizi in particolare con la formazione di un organico sistema di aree verdi, piazze e percorsi di mobilità lenta. Ma per la formazione di nuovi paesaggi (che richiedono l'integrazione di estesi sistemi lineari con interventi diffusi di riqualificazione e rinaturalizzazione) e per procedere sulla strada di una maggiore resilienza delle nostre città e delle nostre comunità, è essenziale connettere gli interventi urbani con **la riorganizzazione a scala comprensoriale degli insediamenti secondo un modello di città policentrica** (che deve significare decentramento di alcune fondamentali funzioni urbane e concentrazione degli insediamenti in un limitato numero di polarità esterne), con la formazione di una efficiente **rete di trasporti collettivi** (cura del ferro), con il potenziamento e la connessione in rete delle

principali **infrastrutture verdi** (fiumi, bacini idrografici e ambiti naturalistici), con la definizione di **una nuova alleanza tra città e campagna** che veda nuovamente valorizzata l'agricoltura a fini non solo alimentari, ma anche di riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio.

### **Infrastrutture verdi e agricoltura urbana**

Nello specifico del tema assegnatomi, riguardante la funzione strategica del verde nella pianificazione urbana e territoriale, è forse appena il caso di ricordare come **sin dagli albori dell'urbanistica** al verde urbano sia stato attribuito un ruolo fondamentale non solo per la **salute** dei cittadini, la promozione delle **relazioni sociali** e la **qualità dell'abitare**, bensì anche per la definizione della **forma** e dell'**immagine dell'organismo urbano** nel suo complesso.

Parchi, giardini, cunei verdi di connessione tra la campagna ed i quartieri centrali, viali alberati costituiscono una componente essenziale di tutte le **principali esperienze di pianificazione** urbana del secolo scorso sia nei paesi di cultura anglosassone (dove è prevalso il modello delle città giardino e delle *green belts*), sia nei paesi del centro Europa, influenzati dalla cultura razionalista del Movimento Moderno (dal piano di Amsterdam degli anni trenta, alle Siedlungen tedesche, al "Piano delle cinque dita" di Copenhagen,...).

In molti casi la realizzazione dei parchi (famoso l'*Amsterdam Bos*, che occupa 900 ettari strappati alle acque dei polder a ovest della capitale olandese) e l'organizzazione di diffusi sistemi di orti urbani, quali gli *Schrebergärten* di tradizione tedesca, hanno costituito parte integrante delle **politiche pubbliche di sostegno all'occupazione ed al reddito** delle famiglie nei periodi di depressione economica pre- e post-bellica.

In anni più recenti alle istanze del benessere, dell'igiene pubblica e dell'arredo urbano si sono associate quelle dell'**ecologia**, della lotta all'inquinamento ed ai cambiamenti climatici. Le aree verdi, soprattutto se boscate, assorbono gli inquinamenti atmosferici e le emissioni climalteranti, riducono i livelli di rumore, forniscono l'habitat per molte specie animali e vegetali, stabilizzano il suolo, rallentano il deflusso delle acque piovane, mentre la copertura erbosa e l'evapotraspirazione prodotta dalle piante può contribuire ad una sensibile mitigazione delle temperature estive nelle aree urbane. L'attivazione delle funzioni ecologiche e la biodiversità richiedono però - così come insegna l'Ecologia del Paesaggio - **una diversa caratterizzazione degli spazi verdi e la loro organizzazione in un sistema reticolare unitario** e, per quanto possibile, privo di soluzioni di continuità. Una rete ecologica, per funzionare, deve essere costituita da un insieme di unità ecosistemiche di elevato valore naturalistico (**aree nucleo**) interconnesse da **corridoi** ecologici e aree naturalistiche di minori dimensioni (**stepping stones**), con funzioni di mantenimento delle dinamiche di dispersione degli organismi biologici e della vitalità di popolazioni e comunità. Ai margini delle aree nucleo si devono prevedere **aree cuscinetto** in grado di mitigare le pressioni provenienti dall'ambiente urbano circostante.

Un approccio, quello ecologista, che impone una rilettura della città quale ecosistema complesso e che a partire dagli **anni Settanta** del secolo scorso ha influenzato profondamente la progettazione dei parchi e del sistema del verde in larga parte delle città europee (tra le esperienze più note, quelle del *Grüngürtel* di Francoforte e dell'*IBA Emscher Park* nel bacino della Ruhr). Una rilettura degli assetti territoriali che tende a **superare la tradizionale dicotomia tra città e campagna**, evidenziando tra l'altro l'importanza della conservazione o della reintroduzione anche in ambito urbano e periurbano delle **attività agricole** oggi associabili ad una molteplicità di funzioni economiche ed ecologiche.

### **In Italia**

L'evoluzione della cultura urbanistica in Europa ha senza dubbio contribuito in misura determinante anche al **dibattito disciplinare** degli ultimi decenni in Italia, a cui si devono alcuni significativi approfondimenti soprattutto in relazione alle metodologie del recupero dei centri storici. Non si può però non osservare come, in particolare per quanto concerne le problematiche connesse al sistema del verde, troppo poche siano state le Amministrazioni locali che hanno saputo tradurre in **concrete realizzazioni** i principi d'ordine generale, pur sempre richiamati tra le finalità e gli obiettivi dei piani adottati.

Soprattutto in anni recenti si ha come la sensazione di **un progressivo ripiegamento dell'urbanistica in chiave tecnica e minimalista**. Si assiste ad un processo di **burocratizzazione nella produzione dei piani**, ai quali si demanda non tanto l'elaborazione di un disegno strategico di trasformazione ecologica

dell'organismo urbano e, più in generale, del territorio metropolitano, quanto piuttosto l'individuazione di meccanismi e norme che consentano un onorevole compromesso, caso per caso, con le tendenze in atto di fatto principalmente regolate dalla rendita fondiaria.

Dopo la definizione legislativa nel lontano 1968 degli **standard urbanistici**, integrati ed estesi dalle legislazioni regionali degli anni successivi, la maggior parte dei Comuni ha destinato nei propri piani regolatori significative parti del proprio territorio a verde pubblico e servizi civici, vincolando a tal fine terreni privati generalmente utilizzati a fini agricoli. Raramente però, anche negli anni delle vacche grasse quando le finanze dei Comuni l'avrebbero consentito, ci si è preoccupati di acquisire al demanio pubblico le aree destinate a parchi e verde pubblico.

Com'è noto, non essendosi mai definitivamente sciolto a livello legislativo il nodo del regime giuridico dei suoli e dello *jus aedificandi*, una serie di **sentenze della Corte Costituzionale** ha successivamente imposto rigorosi limiti di durata per i vincoli urbanistici predisposti all'esproprio ed ha di fatto equiparato i costi degli espropri in aree urbane e periurbane ai valori di mercato delle limitrofe aree edificabili. Per far fronte alla decadenza dei vincoli e per evitare la conseguente richiesta di indennizzo da parte dei proprietari privati si è introdotta la pratica della "**perequazione urbanistica**", ovvero del riconoscimento di nuove volumetrie edificabili nelle aree un tempo destinate a verde pubblico, esigendo come contropartita la cessione gratuita al Comune di una quota parte delle aree interessate dai Piani Urbanistici Attuativi.

Anche in questo caso vi sono stati alcuni Comuni che hanno utilizzato con moderazione ed **accortezza** i meccanismi della "perequazione", associandoli a quelli della "compensazione urbanistica", senza sovradimensionare l'effettivo fabbisogno abitativo e, soprattutto, subordinando questi strumenti normativi ad un chiaro disegno di città pubblica. Tipico è il caso di città, quali Ravenna e Bergamo, che, definito un organico piano di potenziamento del verde urbano caratterizzato dalla formazione di **nuovi parchi** e di una **cintura verde periurbana**, hanno adottato una "perequazione ad arcipelago" **trasferendo i "crediti edilizi" generati** nelle aree di maggior valenza ambientale (e quindi da acquisire al demanio pubblico) in altri ambiti urbani di frangia o in aree di recupero urbano suscettibili di una relativa densificazione edilizia.

Esempi significativi in ambito nazionale, anche se certo alquanto "moderati" se riferiti ai vantaggi pubblico conseguiti e se confrontati con quanto realizzato ad esempio a Monaco di Baviera con il "**modello SoBoN**" che ai privati (i cui interventi - che integrano residenza, attività produttive compatibili e servizi - sono previsti solo in centri dell'hinterland accessibili dal sistema ferroviario regionale) richiede una quota di almeno il 30% di alloggi di edilizia sociale a canone concordato, nonché - in aggiunta alla cessione di una quota parte dei terreni - l'attrezzatura dei parchi e dei giardini e la realizzazione di scuole materne, asili nido e scuole elementari (ovviamente dimensionati in relazione all'entità dell'intervento).

Purtroppo molto diversa è la pratica urbanistica corrente della maggior parte dei nostri Comuni, che **si sono accontentati di trasformare le aree verdi in aree di perequazione**, delegando **l'iniziativa progettuale** per le singole aree ai privati e ricavandone quindi **un frammentato panorama di piccole aree verdi e giardini**, spesso di fatto utilizzabili solo da parte degli acquirenti dei nuovi alloggi anche perché la loro gestione e manutenzione risulta non sostenibile da parte dell'Amministrazione pubblica.

Per le aree di maggior estensione cedute dai privati negli ambito di perequazione, nelle quali un tempo si era immaginato di dar vita a veri e propri parchi urbani, polmoni essenziali per garantire la biodiversità ed il funzionamento della rete ecologica, l'Amministrazione comunale non ha oggi le risorse per la realizzazione e gestione delle opere necessarie. Avviene così ad esempio nella nostra città che l'Amministrazione abbia optato per **la riconversione dei previsti parchi urbani in parchi rurali**, nei quali attrezzare fattorie didattiche e orti sociali da affidare in gestione a cooperative in grado di utilizzare i principi dell'agricoltura biologica o della Permacoltura, di reintrodurre colture tradizionali e di offrire una vasta gamma di servizi integrativi (punto di incontro, di ristoro e di vendita di prodotti biologici, visite guidate e didattica per le scuole e i cittadini, manutenzione delle aree limitrofe destinate a giardini pubblici, organizzazione di conferenze e incontri culturali, promozione di nuova occupazione e di gruppi di acquisto solidale...).

Sicuramente una iniziativa interessante e riproducibile in diversi ambiti urbani, che come associazioni ambientaliste stiamo sostenendo, anche se rimane l'amara constatazione che per ottenere questo risultato si è sacrificato (rendendolo edificabile) un 30 per cento di un territorio che in precedenza risultava al 100 per cento già utilizzato a fini agricoli. Forse la formazione di un parco rurale e di una fattoria didattica si sarebbero potuti ottenere semplicemente scoraggiando le attese speculative con l'esplicita adozione di una

strategia finalizzata al consumo zero di territorio, articolando indirizzi, fornendo incentivi e supporti tecnici, proponendo nuove forme di affitto e conduzione ai proprietari di aree per una riconversione multifunzionale dell'agricoltura, per l'introduzione nell'attività aziendale di attività innovative e creative favorite dalla prossimità urbana.

## **Una proposta**

Da quanto sin qui detto ritengo che tra i principi a cui richiamarsi per un progetto di riconversione ecologica delle nostre città e dei nostri territori, vi debbano essere la **Resilienza**, definibile come la capacità dell'ecosistema urbano di adattarsi alle crisi economiche ed energetiche ed ai cambiamenti climatici, la **Qualità ambientale e paesaggistica** e la **Qualità delle relazioni sociali**.

Se ci si richiama a questi principi non si può non cogliere l'importanza non solo della battaglia culturale e politica per il **potenziamento del sistema del verde urbano**, ma anche della battaglia per la **salvaguardia dei terreni agricoli** e per la **riqualificazione in chiave ecologica** delle attività agricole ancora presenti in ambito urbano e periurbano.

E' per questa ragione che a Padova abbiamo associato il sostegno alla campagna nazionale di "Salviamo il paesaggio" contro il consumo di suolo ad una proposta in positivo di costituzione di un **Parco agro-paesaggistico metropolitano**, esteso quantomeno ai 18 Comuni costituenti la Comunità Metropolitana Padovana. Comuni che per la prima volta nel 2009 si sono dotati di un Piano di assetto Territoriale Intercomunale, che però incredibilmente non ha contemplato il tematismo dell'agricoltura.

Molto sinteticamente tra gli obiettivi del Parco, che dovrà dotarsi di un proprio specifico piano paesaggistico ed ambientale, riteniamo vi debbano essere:

1. **L'arresto della dispersione insediativa e del consumo di suolo**, in una prospettiva di città policentrica, immersa nel verde e con polarità connesse dalle reti del trasporto collettivo e dell'informatica. obiettivo strategico che però si connette strettamente con la quotidiana "guerra di resistenza" contro ogni progetto di nuova lottizzazione di aree essenziali per il sistema del verde od anche di terreni agricoli in area urbana sopravvissuti al diluvio edilizio.

2. **La biodiversità e la formazione di una reale rete ecologica**, che sia in grado di: a) Connettere il territorio urbano e periurbano al Parco dei Colli Euganei ed alle principali infrastrutture verdi (in particolare bacini idrografici del Brenta e del Bacchiglione); b) Integrare gli ambiti naturalistici con le aree agricole (attraverso il ripristino dei filari alberati, delle aree boscate, delle siepi, con reintroduzioni faunistiche, il drenaggio delle acque meteoriche ed il trattamento delle acque reflue...); c) Fornire l'habitat per molte e diverse specie animali e vegetali; d) Ridurre l'inquinamento, salvaguardare la salute ed il benessere degli abitanti.

3. **La sicurezza e sovranità alimentare**, garantendo la tracciabilità e qualità dei prodotti, la certificazione, il sostegno ai Gruppi di Acquisto Solidale, la formazione di filiere corte e di mercati di prossimità, la promozione ed assistenza degli orti urbani,...

4. **L'orientamento delle pratiche agricole verso la multiproductività e la multifunzionalità**, (Differenziazione della produzione agricola e integrazione con altre attività economiche; Diffusione dell'agricoltura biologica e biodinamica e innovazione tecnologica con l'ausilio della Facoltà di Agraria e degli istituti tecnici e professionali presenti nel territorio; recupero tradizioni eno-gastronomiche e zootecniche locali; vendita diretta dei prodotti; agriturismo; produzione di bioenergie; valorizzazione del paesaggio; preservazione biodiversità vegetale e animale; mitigazione dei fattori climatici; sviluppo di servizi sociali, didattici e culturali, difesa idrogeologica; presidio territoriale contro l'abbandono e il degrado...).

5. **La creazione di nuove opportunità di lavoro e di sostegno economico** (Assegnazione dei terreni pubblici abbandonati a cooperative di giovani, orti urbani, fattorie didattiche...).

6. **La salvaguardia e valorizzazione paesaggistica del patrimonio naturalistico, storico e culturale** quale elemento essenziale dell'identità e della qualità della vita delle popolazioni delle aree urbane e delle campagne.

7. **La partecipazione** degli abitanti, delle organizzazioni di categoria e del mondo dell'associazionismo culturale e ambientalista all'elaborazione e gestione del progetto.