

BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 1 anno 2021



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 1 anno 2021

Towards an Ecological Modernization of Our Society

Guest Editors

Francesco Domenico Moccia

Alessandro Sgobbo



BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Toledo, 402
80134 Napoli
tel. + 39 081 2538659
fax + 39 081 2538649
e-mail info.bdc@unina.it
www.bdc.unina.it

Direttore responsabile: Luigi Fusco Girard
BDC - Bollettino del Centro Calza Bini - Università degli Studi di Napoli Federico II
Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n. 5144, 06.09.2000
BDC è pubblicato da FedOAPress (Federico II Open Access Press) e realizzato con Open Journal System

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

Editor in chief

Luigi Fusco Girard, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Co-editors in chief

Maria Cerreta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Pasquale De Toro, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Associate editor

Francesca Ferretti, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Editorial board

Antonio Acierno, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luigi Biggiero, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Francesco Bruno, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Vito Cappiello, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Mario Coletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Teresa Colletta, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Ileana Corbi, Department of Structures for Engineering and Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Livia D'Apuzzo, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Gianluigi de Martino, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Stefania De Medici, Department of Civil Engineering and Architecture, University of Catania, Catania, Italy
Francesco Forte, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Rosa Anna Genovese, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Fabrizio Mangoni di Santo Stefano, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luca Pagano, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Stefania Palmentieri, Department of Political Sciences, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Luigi Picone, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Michelangelo Russo, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Salvatore Sessa, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

Editorial staff

Mariarosaria Angrisano, **Martina Bosone**,
Antonia Gravagnuolo, **Silvia Iodice**,
Francesca Nocca, **Stefania Regalbutto**,
Interdepartmental Research Center in Urban Planning
Alberto Calza Bini, University of Naples Federico II,
Naples, Italy

Scientific committee

Roberto Banchini, Ministry of Cultural Heritage and Activities (MiBACT), Rome, Italy
Alfonso Barbarisi, School of Medicine, Second University of Naples (SUN), Naples, Italy
Eugenie L. Birch, School of Design, University of Pennsylvania, Philadelphia, United States of America
Roberto Camagni, Department of Building Environment Science and Technology (BEST), Polytechnic of Milan, Milan, Italy
Leonardo Casini, Research Centre for Appraisal and Land Economics (Ce.S.E.T.), Florence, Italy
Rocco Curto, Department of Architecture and Design, Polytechnic of Turin, Turin, Italy
Sasa Dobricic, University of Nova Gorica, Nova Gorica, Slovenia
Maja Fredotovic, Faculty of Economics, University of Split, Split, Croatia
Adriano Giannola, Department of Economics, Management and Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Christer Gustafsson, Department of Art History, Conservation, Uppsala University, Visby, Sweden
Emiko Kakiuchi, National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, Japan
Karima Kourtit, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands
Mario Losasso, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy
Jean-Louis Luxen, Catholic University of Louvain, Belgium
Andrea Masullo, Greenaccord Onlus, Rome, Italy
Alfonso Morvillo, Institute for Service Industry Research (IRAT) - National Research Council of Italy (CNR), Naples, Italy
Giuseppe Munda, Department of Economics and Economic History, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Spain
Peter Nijkamp, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands
Christian Ost, ICHEC Brussels Management School, Ecaussinnes, Belgium
Donovan Rypkema, Heritage Strategies International, Washington D.C., United States of America
Ana Pereira Roders, Department of the Built Environment, Eindhoven University of Technology, Eindhoven, The Netherlands
Joe Ravetz, School of Environment, Education and Development, University of Manchester, Manchester, United Kingdom
Paolo Stampacchia, Department of Economics, Management, Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy
David Throsby, Department of Economics, Macquarie University, Sydney, Australia



Indice/Index

- 7 Editoriale
Luigi Fusco Girard
- 13 Introduzione. Piano, natura, resilienza e ripresa
*Francesco Domenico Moccia e
Alessandro Sgobbo*
- 19 Politiche insediative e sostenibilità urbana
Alessandro Sgobbo
- 45 La forma di piano per le esigenze d'oggi
Francesco Domenico Moccia
- 67 Pianificazione integrata urbanistica-trasporti in
Campania
Antonio Nigro
- 81 Riflessioni sull'“insostenibile peso dell'offerta
residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno
Francesco Martinico
- 99 Densità urbana e giusta distanza: le nuove
frontiere del progetto urbanistico della città
post Covid
Rosalba D'Onofrio e Michele Talia
- 113 Alcune riflessioni sulla disciplina della
pianificazione urbanistica comunale
Fortunato Pagano
- 127 Le città metropolitane alla sfida dell'efficienza
e della sostenibilità. Ruolo e forma del piano
territoriale metropolitano
Giuseppe Mazzeo
- 141 E se il piano del verde divenisse parte
integrante del piano urbanistico comunale?
Emanuela Coppola

EDITORIALE*Luigi Fusco Girard*

È dalla conferenza mondiale sul clima del 1979 a Ginevra che si è cominciato a mettere in evidenza la questione del cambiamento climatico. Nel 1992 a Rio de Janeiro si confermava questo allarme e poi si ribadiva, qualche anno dopo, la centralità della questione a Kyoto, nel 1997. Insomma è sorprendente rilevare come della sfida del cambiamento climatico e della necessità di uno “sviluppo sostenibile” si parlava diffusamente ormai dagli anni '90.

Ma cosa è stato concretamente realizzato di sostenibile nel corso di tanti anni? In generale ed in particolare nel nostro Paese? Per esempio, qual è la reale coerenza tra le tante dichiarazioni solenni che si trovano negli Statuti (regionali, provinciali/metropolitani e comunali) e le scelte concrete di uso/trasformazione del territorio realizzate? Tra lo *status quo* e ciò che era percepito come complessivamente desiderabile?

Business as usual è la risposta vera. Il cambiamento climatico si è andato accelerando ad una velocità superiore al previsto, insieme con l'inquinamento, con tutte le sue diverse conseguenze negative: degrado del suolo/desertificazione, con migrazione di specie animali dalle loro nicchie originarie, degrado delle aree costiere, riduzione della biodiversità, riduzione dei servizi ecosistemici che sostengono tutte le attività umane, aumento del rischio e della frequenza di fenomeni estremi, isole di calore nelle città, scioglimento dei ghiacciai, aumento del livello delle acque marine, rischi di malattie varie, ed anche di pandemie, ecc.

Paul Crutzen proponeva già nel 2000 il termine di *Antropocene*, per sottolineare che l'umanità era entrata in una nuova fase storica. La presenza della specie umana non appare benigna nei confronti della dinamica evolutiva della natura, perché la sta modificando.

Oggi ci stiamo finalmente accorgendo che in effetti, anche in seguito al coronavirus, mentre siamo sempre più “iper-connessi” gli uni con gli altri attraverso le tecnologie digitali, ci siamo sempre più “dis-connessi” dalle reti della vita della natura, al punto da alterare/modificare radicalmente la dinamica evolutiva della vita stessa sulla Terra. Mentre pensavamo di costruire un mondo migliore con la scienza, la tecnica e l'economia, abbiamo realizzato l'opposto nella realtà, proprio a causa di una fiducia eccessiva nella tecnica, trascurando le conseguenze non previste nelle sue applicazioni: danni al funzionamento degli ecosistemi terrestri, marini, alla biodiversità, ecc. La causa di quanto sopra è di ordine culturale: è fondata sulla interpretazione della natura come risorsa “passiva”, non riconoscendone la sua vitale e dinamica capacità auto-organizzativa che si è andata perfezionando con processi metabolici nel corso di miliardi di anni. La natura nella cultura moderna, che è la cultura dell'economia, è diventata sempre più marginale: essa è diventata inoltre oggetto di uso strumentale attraverso la tecnologia. La natura sembra scomparsa nella “città dell'uomo per l'uomo”.

La conseguenza di questa cultura è che nostra civiltà industriale è andata distruggendo progressivamente le condizioni stesse della vita nelle sue diverse forme, come evidenziano tanti indicatori circa la perdita della biodiversità, i danni alla biosfera, alla salute, al benessere percepito, ecc.

L'economia ha di fatto escluso la natura, cioè il capitale naturale, dai suoi modelli. L'attenzione è stata tutta concentrata sull'accumulazione di capitale manufatto:

infrastrutture stradali, aeroportuali, portuali, ferrovie, impianti produttivi, ecc. Il capitale naturale si considerava come “dato”, e non era gestito come essenziale. La convinzione che tutte le attività economiche sono fondate sul funzionamento degli ecosistemi naturali che erogano flussi di servizi ecosistemici era messa ogni tanto in evidenza. Ma senza alcuna reale conseguenza. Non c’era affatto la convinzione che siamo parte della natura: che la natura ci sostiene, ci nutre, consente ogni nostra attività. C’era invece la convinzione che la creatività umana potesse surrogare la scarsità delle risorse naturali grazie alle innovazioni tecnologiche.

Eppure dei segnali provenienti da alcuni economisti eterodossi erano ben chiari. Possiamo ricordare Herman Daly, che intitolò il suo libro con John Cobb, *Un’economia per il bene comune. Il nuovo paradigma economico orientato verso la comunità, l’ambiente e un futuro ecologicamente sostenibile*. Ismail Serageldin fu uno dei primi ad introdurre la nozione di valore intrinseco nel campo dei beni culturali. Amory Lovins aveva più volte sottolineato che la capacità della Terra di sostenere le varie attività dell’uomo erano già da tempo minacciate dalle tecnologie per l’estrazione delle risorse naturali, dai processi di produzione e consumo dei beni e servizi, nonché dalla gestione dei rifiuti prodotti. Si era già messo a fuoco il rischio che se collassa l’ecosistema, tutte le forme di economie che ad esso si riferiscono non possono che collassare in analogia.

Ma l’economia ortodossa non ha voluto sentire.

Nel recentissimo *Rapporto Dasgupta* sull’economia della biodiversità finalmente si riconosce che la natura possiede un valore che non è affatto rappresentato dal solo valore di mercato e/o di uso. La natura possiede certamente dei “valori strumentali”, in quanto risorsa per l’uomo, ma anche un “valore intrinseco”.

In effetti, il valore della natura è rappresentato dall’insieme di tutti i flussi di benefici che essa eroga in termini di: miglioramento del micro-clima, mitigazione degli impatti del cambiamento climatico, produzione di aria pulita, di acqua pulita, impollinazione, fertilità del suolo, miglioramento della biodiversità, miglioramento delle condizioni di benessere e di salute, nuove opportunità occupazionali, input per la produzione farmaceutica e cosmetica, input per l’industria agro-alimentare, benefici di ordine culturale, visivo/percettivo, estetico, ecc. Ma essa è in grado di generare tali valori strumentali perché possiede una capacità autopoietica, cioè un valore intrinseco.

Occorre elaborare nuove strategie di sviluppo rispetto a quelle finora adottate, che si ispiravano tutte alla *mainstream economics*. Occorre introdurre nuove lenti: la lente dell’ecologia piuttosto che quella della economia convenzionale. O meglio, la lente della economia ecologica. Quanto sopra implica, tra l’altro, di considerare in ogni trasformazione i valori strumentali ed i valori intrinseci coinvolti. Significa inoltre che gli indicatori del successo economico non possono limitarsi al PIL, ma debbono arricchirsi, per includere tutte le forme di capitale: naturale, manufatto, umano e sociale.

Da qualche tempo si è introdotta la nozione di capitalismo naturale per ridurre le diverse forme di rifiuto ed i tanti sprechi, essendo l’economia integrata all’ecologia nella prospettiva di riconfigurazione dell’economia convenzionale.

In questa nuova prospettiva, il recupero/valorizzazione della natura, delle aree verdi urbane, assume un ruolo del tutto nuovo e centrale per le ragioni fin qui esposte: un ruolo collegato con le nuove strategie di adattamento e di mitigazione che le città circolari stanno adottando. In realtà, la sfida è di ordine generale. Occorre fare in modo che le nostre città possano diventare sempre più auto-sostenibili, come ci indicano gli ecosistemi naturali: il

nostro sistema di abitazioni, trasporti, commercio, produzione, tempo libero, ecc., deve contribuire a questa auto-sostenibilità. Deve essere caratterizzato da una organizzazione congruente con la valorizzazione delle reti della vita.

Esistono “valori strumentali” ma anche “valori intrinseci”.

La pandemia da Covid-19 evidenzia quanto sopra. Essa invita a prendersi sul serio cura della natura come nostro bene comune. Questa cura dell’ambiente possiede anche un fondamento biologico ed ecologico, perché siamo tutti parte del sistema della vita sulla Terra e più in generale nel cosmo: abbiamo la responsabilità di non distruggere le basi stesse della rete della vita. Abbiamo la responsabilità di conoscere in anticipo le conseguenze delle scelte non solo sugli altri (anche su coloro che appartengono alle generazioni future) ma anche sull’ecosistema naturale, cioè sulla vita nelle sue diverse forme nel tempo e nello spazio. Ciò significa che dobbiamo correggere i nostri comportamenti fondati su valori individualistici aprendoci a valori relazionali/comunitari.

Valori quali la giustizia, la solidarietà allargata all’ambiente, la conservazione della natura sono “vitali” per sostenere dal basso qualunque progetto di trasformazione/transizione ecologica proposto dalla politica. Ed anche per mantenere la democrazia stessa.

Ma occorre che questi valori siano continuamente “ri-generati”. In caso contrario essi finiscono per “de-generare”, dissolversi fino a scomparire. Questo è il grande insegnamento di Madre natura: tutto ciò che non si ri-genera è destinato a scomparire, a dissolversi.

Oggi l’Unione Europea, con il nuovo *Green Deal* e poi più recentemente con il *Next Generation EU*, ha riconosciuto l’importanza di soluzioni *nature-centered*, cioè della necessità di “ri-settare” il nostro rapporto con la natura. Ha proposto in particolare il modello dell’“economia circolare” come l’unico per realizzare la modernizzazione ecologica della nostra società. Ma soprattutto ha sottolineato che tale transizione va fondata su una cultura caratterizzata da valori quali la solidarietà, la coesione, la fiducia; dalla capacità di discernimento critico per distinguere il vero dal falso e quindi per evitare manipolazioni dello spazio pubblico e della democrazia.

Ma soprattutto il *Green Deal* dell’Unione Europea sottolinea l’improponibilità, da ora in poi, di una crescita economica che si realizzi distruggendo la biodiversità, che è la condizione per il benessere degli uomini (di quella attuale e delle future generazioni) e della salute degli ecosistemi. È l’annuncio che la biodiversità, da cui dipende la vita stessa dell’umanità, non deve più subire alterazioni ed erosioni. La crescita, anzi la “crescita a tutti i costi”, va assolutamente sostituita da uno sviluppo umano, in cui cioè l’uomo, e non il *business*, sia il fondamento.

Il presente numero della rivista presenta una “Introduzione”, a cura dei *Guest Editor*, che evidenzia come i diversi contributi si collochino all’interno dell’attuale necessità di ripensare il sistema di pianificazione, anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In particolare, *Alessandro Sgobbo*, attraverso le sperimentazioni condotte nel Progetto di Ricerca *Urban Density & Sustainability*, evidenzia che, nella pianificazione territoriale, è possibile ottenere una maggiore efficacia delle politiche di distribuzione insediativa fondate sulla capacità del territorio piuttosto che limitate al soddisfacimento del fabbisogno interno di ogni comune. Infatti, il dimensionamento basato sulla capacità insediativa (TCC - *Territorial Carrying Capacity*) non dipende dal fabbisogno ma determina la massima quantità di abitanti e attività produttive che un territorio può sostenere nel rispetto dei limiti quantitativi e qualitativi posti dal quadro legislativo e dalla pianificazione sovraordinata.

Dalla misurazione degli indicatori proposti nel paper, il modello distributivo della nuova offerta abitativa basato sulla TCC consegue risultati di migliore efficacia ecologica, economica e sociale, che si riflettono anche in consistenti vantaggi per gli investitori immobiliari.

Il contributo proposto da *Francesco Domenico Moccia* prende in esame le convinzioni che hanno animato diverse correnti di pensiero e gli effetti che hanno avuto nella professione urbanistica, deducendo alcuni principi di fondo utili a realizzare una pianificazione urbanistica più efficace e più capace di trattare con l'incertezza. Si sofferma, in particolare modo, sulla ripartizione in strutturale e operativo del piano urbanistico con una completa reinterpretazione dei termini correnti. Il paper ha inteso riprendere il discorso sulla forma di piano cercando di esaminare e discutere alcuni passaggi giudicati essenziali per superare quelle difficoltà che stanno rendendo l'urbanistica un settore sempre più marginale nelle politiche pubbliche anche quando riguardano lo spazio fisico di vita. Nella prospettiva dello sviluppo sostenibile l'apertura alle scienze della natura, aggiunta alla precedente sensibilità per le scienze sociali, ha arricchito la dottrina urbanistica, creando una cultura professionale e di ricerca più ampia e adeguata alle sfide odierne.

Antonio Nigro analizza l'attuale quadro normativo e di programmazione in materia di pianificazione urbanistico-territoriale e trasporti in Italia, e in particolare nella Regione Campania, per valutare se e in che misura i provvedimenti normativi (e gli strumenti di pianificazione vigenti) tengono conto delle tendenze internazionali per un approccio alla pianificazione urbanistica denominato Transit-Oriented Development (TOD) che punta ad integrare la pianificazione dell'uso del suolo con la programmazione delle reti di trasporto, in primo luogo trasporto su ferro. Purtroppo, dall'attenta analisi condotta non emergono strategie nella direzione dell'integrazione di pianificazione urbanistica e trasporto sostenibile, né a livello generale, né di programmi sperimentali, così come risulta assente una strategia regionale di sviluppo e/o riorganizzazione dell'assetto urbano sostenuta dal trasporto pubblico e sostenibile. Si auspica, pertanto, l'adozione di una strategia regionale orientata al trasporto pubblico/collettivo e a basso impatto, che sia in grado di perseguire l'integrazione tra pianificazione urbanistica e trasporto sostenibile.

Il paper di *Francesco Martinico* propone una serie di riflessioni a partire dalle vicende del piano di Reggio Emilia, descritte in un noto articolo di Luigi Mazza del 1995, per sviluppare il tema del sovradimensionamento degli strumenti urbanistici, alla luce delle recenti evoluzioni sociali e demografiche nazionali. Si evidenzia anche che i tempi molto lunghi di redazione, adozione e approvazione dei piani sono l'ulteriore punto debole che rischia di rendere ancora più scollegato dalla realtà il meccanismo di costruzione del piano. In particolare, viene proposta una valutazione delle tendenze in atto, basata sulle rilevazioni svolte dall'Istat, riferita a un campione di cinque regioni. Inoltre, si sottolinea come le vicende urbanistiche delle quattro città principali del Mezzogiorno e di altri centri minori confermano la grande difficoltà nell'avviare un sostanziale cambiamento di paradigma nella prassi urbanistica, ritardando l'avvio di una stagione di profonda innovazione.

Rosalba D'Onofrio e *Michele Talia*, con il supporto di alcune esperienze europee alla scala territoriale e urbana, declinano il concetto di "densità accettabile" e di "giusta distanza", quali finalità da perseguire nel progetto urbanistico per contribuire al contenimento della dispersione insediativa e per assicurare le prestazioni che migliorano la qualità della vita nelle città e la conservazione degli spazi naturali, con particolare attenzione alla città post-Covid. La pandemia ha, infatti, contribuito al cambiamento delle abitudini, mettendo in

discussione gli stili di vita, e ha evidenziato le fragilità delle città, ma anche le loro potenzialità. Le lezioni di resilienza apprese hanno trasmesso quell'esigenza di cambiamento e di trasformazione che pervade il dibattito pubblico, richiedendo un approccio innovativo al progetto urbanistico, che impegna la disciplina urbanistica a ricercare nuove modalità, anche attraverso lo sviluppo di pratiche di coinvolgimento dal basso degli abitanti.

Il saggio di *Fortunato Pagano* vuole rappresentare una riflessione sulla disciplina della pianificazione urbanistica comunale e sulle prassi pianificatorie e gestionali. In particolare, l'autore svolge considerazioni sul "modello INU" della pianificazione urbanistica comunale e formula ipotesi su possibili revisioni dello stesso. L'autore ritiene che si possa giustificare una certa rigidità solo per quanto riguarda la c.d. pianificazione strutturale conformativa del territorio e attenta a tutte le necessarie salvaguardie ambientali, e che occorra, invece, sempre una organica e flessibile pianificazione strategica, in particolare relativamente alle scelte della c.d. pianificazione operativa, che deve essere pragmatica ma anche suscettibile di feed-back.

Giuseppe Mazzeo pone in evidenza il contributo fondamentale che il Piano Territoriale Generale ha nel rendere le città metropolitane efficienti e sostenibili. In particolare, analizza il ruolo che tale piano svolge quale contenitore di previsioni che devono essere contemporaneamente strategiche e tattiche, visionarie e vincolanti, flessibili e rigide, capaci, di volta in volta, di individuare le decisioni da prendere e di rispondere alle aspettative della comunità metropolitana. Il paper esamina il "fenomeno metropolitano" e quindi la pianificazione territoriale nelle Città metropolitane italiane, per interrogarsi sulla natura e sulla forma del piano territoriale e sulla sua relazione con il piano strategico metropolitano, nonché nella posizione del piano territoriale nei confronti della localizzazione degli interventi necessari a promuovere lo sviluppo del territorio metropolitano.

Infine, *Emanuela Coppola* riflette sul ruolo marginale che il verde, oggi in Italia, riveste nella pianificazione, con particolare attenzione al Piano del verde urbano, strumento facoltativo introdotto dalla L. 10/2013. Il contributo illustra i contenuti metodologici di tale strumento che potrebbero diventare obbligatori nella pianificazione urbanistica ordinaria dei comuni italiani. In particolare, si esaminano alcune esperienze italiane e straniere, mentre si evidenzia che a Napoli non esiste né un piano del verde, né un regolamento, né un censimento; ma anche le altre realtà del Mezzogiorno mostrano molte criticità. Invece, il tema del verde pubblico deve essere affrontato in modo sistematico ed è necessario fornire alle amministrazioni comunali risorse e strumenti tecnici idonei per una corretta pianificazione, progettazione, gestione e fruizione degli spazi verdi al fine di massimizzarne i numerosi benefici ambientali che dalle aree verdi conseguono.

