

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE
RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

09

città e grandi eventi

ieri oggi
e domani



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Vol.5 n.9 (Dicembre 2012)

print ISSN 1974-6849, e-ISSN 2281-4574

Direttore scientifico / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*
Pierre Bernard *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
José Fariña Tojo *ETSAM Univerdidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*
Eugenio Ninios *Atene (Grecia)*
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Amerigo Restucci *IUAV di Venezia (Italia)*
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*
Giulio G. Rizzo *Università degli Studi di Firenze (Italia)*
Ciro Robotti *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Univerdidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Teresa Boccia, Angelo Mazza (*Coord. relazioni internazionali / International relations*), Maria Cerreta, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Gianluca Lanzi, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Raffaele Paciello, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate, Francesco Pesce, Donato Viggiano (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Báguena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

Responsabili di settore Centro L.U.P.T. / Sector managers L.U.P.T Center

Paride Caputi (*Progettazione Urbanistica*), Ernesto Cravero (*Geologia*), Romano Lanini (*Urbanistica*), Giuseppe Luongo (*Vulcanologia*), Luigi Piemontese (*Pianificazione Territoriale*), Antonio Rappola (*Geosismica*), Guglielmo Trupiano (*Gestione Urbanistica*), Giulio Zuccaro (*Sicurezza del Territorio*)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T. / Administrative Manager LUPT Center

Maria Scognamiglio

Sommario/Table of contents

Editoriale/Editorial

I Grandi Eventi nei processi di formazione e trasformazione della città /
The Mega Events in the processes of foundation and transformation of the city
Mario COLETTA

Interventi/Papers

- Grandi eventi e rigenerazione urbana negli anni della grande trasformazione di Genova: 1992-2004 / *Mega events and urban regeneration in the years of the great transformation of Genoa: 1992-2004*
Francesco GASTALDI 23
- Australia: Perth, città dell'altro mondo / *Australia: Perth, a city of another world*
Andrea Marçel PIDALÀ, Dave HEDGCOCK 37
- Le forme disarticolate dell'urbanistica neoliberale del XXI secolo: il caso del Forum 2004 di Barcellona / *The disarticulated forms of neoliberal urbanism in the XXI century: the case of Barcelona Forum 2004*
Angelino MAZZA 53
- Grandi e piccoli eventi nelle città di mare per mutamenti urbani sostenibili: i casi studio di Lorient e Valencia / *Mega and small events in the coastal cities for sustainable urban development: the case studies of Lorient and Valencia*
Massimo CLEMENTE, Eleonora GIOVENE DI GIRASOLE, Stefania OPPIDO 73
- Il "Grande Evento" e la trasformazione della città: Pechino 2008 / *The "Mega Event" and the urban development: Beijing 2008*
Francesco VARONE, Gianluca CARAMIELLO 91

Rubriche/Sections

- Recensioni/Book reviews 109
- Dibattiti, convegni, interviste e conferenze/ *Debates, meetings, interviews and conferences*
- Christo e il velo che rivela
Francesca PIROZZI 125
- Il coinvolgimento locale nella progettazione dei grandi eventi: bottom up a Corviale / Roma
Saverio SANTANGELO 130
- Artecinema 2012: 17° Festival Internazionale di film sull'arte contemporanea. Focus su architettura e spazio pubblico
Candida CUTURI 135

Studi, Piani e Progetti/ *Studies, Plans and Projects*

Il volume “Viaggio tra i vulcani d’Italia e di Francia tra Illuminismo e Romanticismo: acqua, aria, terra, fuoco: storia per immagini” di Adriana Pignatelli Mangoni e Vincenzo Cabianca
Francesco FORTE 139

I grandi eventi: i quartieri come sperimentazione ambientale e sociale
Valeria MAURO 149

Il Piano per l’*Infrastruttura Verde* di Londra e la gestione della *Olympic Park Legacy*
Antonio ACIERNO 155

Rassegna legislativa/*Legislative review*

Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo
Anna ABATE 167

Rassegna legislativa

Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*di Anna Abate*

Il Consiglio dei Ministri nella riunione del 14 settembre 2012 approva lo schema di DDL quadro in materia di Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo, su proposta del Ministro delle politiche agricole Mario Catania.

La notizia ha immediata risonanza: i telegiornali trasmettono la conferenza stampa in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Monti ne dà informazione, a seguire riprendono la notizia molti quotidiani, riviste e siti web, se ne parla diffusamente nei talk-show più diversi e a tutte le ore. L'inattesa proposta legislativa è capace di creare un vero fermento tra addetti ai lavori ed associazioni di categoria che, in generale, esprimono subito apprezzamento per l'iniziativa vedendo nell'obiettivo del DDL - la valorizzazione dei terreni agricoli al fine di contenere il consumo del suolo - un positivo segnale culturale e politico. Finalmente, un importante intervento legislativo di portata nazionale su un tema complesso affrontato da tempo soltanto a livello di singole regioni che, nelle proprie leggi sul governo del territorio, hanno posto da tempo l'obiettivo di contenimento di consumo di suolo, privilegiando iniziative di riqualificazione e recupero rispetto a quelle di nuovo impianto.

Inizia anche la formale procedura di valutazione del DDL nelle sedi competenti: Coordinamenti tecnici interregionali, Commissioni politiche della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Comitato tecnico permanente di coordinamento in materia di agricoltura, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome e Conferenza Unificata; per tutto il mese di ottobre si lavora all'esame del DDL ad un ritmo sostenuto dettato dall'urgenza assegnata dal Ministro che dichiara, avendo attribuito grande priorità politica alla definizione del testo normativo, di valutare anche la possibilità di una decretazione d'urgenza ove il testo proposto sia condiviso dalle Regioni. A sottolineare la trasversalità delle tematiche trattate dal DDL (agricoltura, urbanistica, paesaggio) è il coinvolgimento di ben tre coordinamenti tecnici interregionali che assicurano una ricca partecipazione delle regioni durante tutto il percorso di esame puntuale del DDL: Infrastrutture, Mobilità, Governo del Territorio – Ambito Urbanistica, Politiche Agricole, Ambiente - Ambito Paesaggio. Infatti, sebbene nato nell'ambito dell'agricoltura, con la finalità circoscritta, come evidenziato nella relazione di accompagnamento, di salvaguardare l'agricoltura e fermare il consumo di suolo agricolo, il DDL supera di fatto l'approccio volutamente

settoriale perché, al fine di raggiungere l'obiettivo posto, non può fare a meno di riferirsi all'ambiente, al paesaggio, al territorio tutto (e non solo come riferimento nominale), agli strumenti urbanistici generali, all'attività pianificatoria di Comuni e Regioni, all'uso del suolo e del territorio, alla localizzazione di impianti ed attività, ovvero a tutto ciò che è attinente al governo del territorio.

E qui, prontamente le Regioni in sede di esame di merito evidenziano, a fronte dell'apprezzamento iniziale per l'iniziativa, che il testo proposto non ricomponne in unità normativa un tema che richiede, invece, integrazione di politiche e visione unitaria di territorio, non tiene in adeguato conto la ripartizione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni¹, è costruito con una logica accentratrice (lo Stato decide le quote di consumo di ulteriore suolo e le assegna alle Regioni), non ha le caratteristiche di proposta di legge quadro perché non formula chiaramente principi e criteri (attinenti allo Stato) ed è, invece, molto puntuale nelle previsioni di dettaglio e nella individuazione di strumenti operativi (attinenti alle Regioni), tra l'altro, inappropriati sia sul piano giuridico che tecnico-funzionale. Le Regioni ritengono che il DDL aggiunge confusione nell'utilizzare in modo indifferenziato termini di significato apparentemente simili (la proposta fa riferimento a *terreni agricoli, attività agricola, aree rurali, aree urbanizzate, abitati rurali, paesaggio, paesaggio agricolo, suolo*), è contraddittorio là dove definisce terreni agricoli (comma 3 dell'art. 1) quelli individuati dagli strumenti urbanistici vigenti, cioè le aree individuate in base a scelte programmatiche e non quelle effettivamente destinate all'agricoltura o che hanno una oggettiva capacità d'uso agricolo, con la evidente conseguenza di *inciampare* in un infortunio².

In particolare rispetto a questo punto, a parere delle Regioni, il DDL è fortemente lacunoso, dimostra una completa estraneità rispetto ai contenuti tipici e ai meccanismi di pianificazione urbanistica (ed edilizia) e paesaggistica, non ponendosi il problema che le classificazioni di zona agricola operate dai piani regolatori comunali sono eterogenee e non sempre corrispondenti alle denominazioni del DM 1444/1968 e che, nella stragrande maggioranza, non sempre sono riferite a destinazioni verificate sotto il profilo ambientale. Gli strumenti urbanistici vigenti, infatti, contengono classificazioni di tipo estensivo (è agricolo tutto ciò che non è urbano) o classificazioni più articolate e complesse (aree di valore agricolo, di tutela, di protezione, ecc.) o ricorrono alla perimetrazione di ambiti periurbani includenti i suoli agricoli abbandonati contigui all'ambito urbano. Nello stesso tempo, in realtà il territorio agricolo è fortemente disomogeneo anche all'interno di una stessa provincia italiana ed è indubbio che le esigenze di tutela e valorizzazione devono essere estese dal territorio agricolo produttivo, fertile e coltivato, anche a quello denudato o a rischio desertificazione, dismesso ed abbandonato dentro

¹ Il Governo del territorio, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, è ascrivibile alla competenza legislativa concorrente delle regioni con la conseguenza che la potestà legislativa statale, nella sua funzione di indirizzo e coordinamento, deve limitarsi all'introduzione di norme di principio essendo la disciplina di dettaglio riservata alle Regioni. L'agricoltura, invece, è ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

² Vedasi DDL SULL'AGRICOLTURA PAESAGGIO IN PERICOLO di *Salvatore Settis* in *LA REPUBBLICA* (26 OTTOBRE 2012)

ed intorno alla città. Ma a tale complessa articolazione, il DDL è totalmente estraneo. Inoltre, sostengono le Regioni, la previsione di un valore di edificazione, seppure massimo, (secondo l'art. 2 del DDL il ministro dell'agricoltura determina l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, che poi viene ripartita tra le diverse Regioni, che a loro volta ripartiscono le quote fra i Comuni), implicitamente indebolisce l'obiettivo di tendere al non consumo di suolo, legittimando a pieno per legge almeno una quota di suolo edificabile³. L'approccio quantitativo di definizione di un numero determinato al di fuori di un contesto di pianificazione contrasta con il ruolo che lo stesso disegno di legge sembra voler attribuire alla pianificazione individuando nel Piano paesaggistico (art. 2 comma 5) il quadro entro il quale articolare il tetto massimo delle trasformazioni edificatorie di aree agricole. Anche qui dimostrando poca dimestichezza con la specificità della pianificazione paesaggistica.

Dopo una prima fase di analisi, le Regioni considerano difficile emendare il testo dello schema di DDL, ritenendo più opportuna una sua riscrittura condivisa con il governo e a tal fine *manifestano la loro immediata disponibilità ad attivare, ispirati dal principio di leale collaborazione tra istituzioni, un confronto serio e costruttivo affinché in tempi rapidi si pervenga concordemente alla definizione di un nuovo articolato che meglio realizzi gli obiettivi e le finalità che hanno ispirato l'azione del Governo*⁴.

A questo punto i tecnici delle regioni competenti in materia di agricoltura, governo del territorio e paesaggio, in modo coordinato, decidono di lavorare per riproporre al governo un testo di DDL per così dire "migliorativo" che, nel tentativo di dargli una struttura logica e funzionale più adeguata, ponga l'attenzione primaria a principi generali ed astratti in materia di agricoltura e riduzione del consumo di suolo, pur rimanendo, per quanto possibile, nel settore dell'agricoltura, tutela e valorizzazione delle aree con funzione agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo.

Si decide di procedere secondo un modello concettuale che partendo da una visione del suolo come risorsa ambientale, economica e culturale, riconosce all'art. 1, il suolo come bene comune, patrimonio della collettività, risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici.

Si introduce ex novo un art. 2, rubricato definizioni, per precisare che per superficie agricola si intende l'insieme dei terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle comunque libere da edificazioni e infrastrutture suscettibili di utilizzazione agricola; mentre per consumo di suolo si intende la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.

³ Idem - In tal modo, anche un Comune dove nessuno avesse l'intenzione di edificare su suoli agricoli si vedrà recapitare il boccone avvelenato di un tot di suolo, con l'invito a renderlo edificabile anche se così non è nel piano regolatore né nelle intenzioni; anche una Regione virtuosa (se ce ne sono) si troverà sul piatto il dubbio regalo di una "quota" di terreni agricoli da edificare. La distribuzione di ulteriori quote di suolo edificabile verrà accolta dai peggiori Comuni come un dono impensato, ma creerà difficoltà e susciterà cupidigie anche nei Comuni più virtuosi.

⁴ Dal documento delle Regioni coordinamenti tecnici interregionali congiunti 12/10/2012.

A seguire, ritenendo che la gestione del suolo intesa in modo ampio come governo del territorio è una funzione pubblica che esige una visione unitaria, le Regioni propongono che occorre definire un obiettivo nazionale di riduzione del consumo di suolo (in termini quantitativi), una ripartizione dell'obiettivo nazionale tra le Regioni, nonché un loro impegno ad attuare azioni per raggiungere l'obiettivo, attraverso la eventuale revisione dei propri strumenti di pianificazione⁵.

Ma, evidenziano le regioni, per definire l'obiettivo nazionale è necessario contabilizzare la risorsa⁶ mentre, per ripartire l'obiettivo nazionale tra le Regioni, è necessario conoscere il livello attuale della risorsa, l'uso che se ne sta facendo e che è previsto; occorre definire un metodo per determinare e conseguire l'obiettivo regionale, per il monitoraggio e la verifica di raggiungimento degli obiettivi, per gestire i casi di mancato raggiungimento degli obiettivi.

La proposta di ddl emendata dalle regioni negli articoli più salienti resta però strutturalmente lacunosa per mancanza di visione unitaria di territorio e per difettare, ad esempio, di adeguate e significative misure di incentivazione di azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente, per mancanza di risorse a sostegno di politiche di recupero; viene discussa a fine ottobre con la Presidenza del consiglio dei ministri e, successivamente, nelle altre sedi politiche deputate ma, in sintesi, gli emendamenti dei tecnici vengono accolti solo in parte. L'art 8 -Disposizioni transitorie e finali- rappresenta, infine, a mio parere una perla infernale in perfetta contraddizione con tutta la struttura del ddl e con gli obiettivi che ne hanno animato la stesura; mi riferisco alle parti che così recitano: *“Per 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge al fine di consentire l'attuazione di quanto previsto all'art 3 non è consentito il consumo di superficie agricola. Sono fatte salve le opere pubbliche e di pubblica utilità e le previsioni degli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché gli interventi strumentali all'esercizio dell'attività di cui all'art. 2135 del Codice civile”*.

Il ddl, dopo il passaggio in Consiglio dei Ministri e in Conferenza Unificata, non è stato presentato alle Camere per il prosieguo dell'iter legislativo.

E' un bene?

⁵ L'ipotesi si rifà allo schema concettuale e alla struttura del decreto che il Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente ha emanato in materia di quantificazione degli obiettivi intermedi e finali che ciascuna regione e provincia autonoma deve conseguire ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili.

⁶ Contabilizzare la risorsa significa conoscere quali siano l'estensione dei suoli già edificati, l'estensione e la localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, se esistano e in quale misura edifici inutilizzati e, infine, se e dove vi sia l'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche. Non sfugge che tutto ciò presuppone da un lato l'esistenza di un sistema informativo territoriale a livello locale, regionale e nazionale, in grado di fornire dati aggiornati ed attendibili in merito a tutti questi parametri e, dall'altro, una programmazione di lungo periodo degli interventi infrastrutturali. Anche ammesso che tali elementi siano disponibili, non si comprende come dai criteri e dagli indicatori elencati sia possibile pervenire ad un limite quantitativo univoco e valido a livello nazionale. Necessita la definizione con le Regioni di un metodo o criterio per misurare le superfici agricole, ricorrendo a banche dati scientifiche o a mezzi tecnologici innovativi come il rilevamento satellitare o cartografie aggiornate.