



TAVOLO INTERREGIONALE PER LO SVILUPPO TERRITORIALE SOSTENIBILE DELL'AREA PADANO-ALPINO-MARITTIMA



Agenda di Bologna

27 gennaio 2012

1. L'area Padano-Alpino-Marittima è caratterizzata da una notevole varietà di risorse ambientali pressoché uniche tra le quali si evidenziano ambiti di elevata naturalità come le Alpi, gli Appennini settentrionali, il delta del Po e vasti sistemi lagunari e un sistema culturale di primaria importanza nel quale spiccano città e borghi storici di rara bellezza e patrimonio dell'umanità.

Essa, al contempo, costituisce una delle aree metropolitane più vaste e vivaci del mondo, che si identifica come una piattaforma economica dove si concentrano imprese altamente competitive, importanti università e centri di ricerca, risorse umane di elevata qualificazione, grande capacità tecnologica, un rilevante sistema insediativo e infrastrutturale, un'offerta turistica di primaria importanza e un forte sistema di welfare che rappresentano un potenziale pari a quello delle più sviluppate regioni del mondo e un sicuro motore per il rilancio dell'economia nazionale ed europea.

2. Un fattore rilevante per rilanciare l'economia reale e favorire una nuova fase dello sviluppo, coerente con la strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, indicata dalla Commissione Europea con la Strategia Europa 2020, è rappresentato dalla necessità di assicurare qualità, efficienza e coesione al sistema territoriale. Gli obiettivi che gli Assessori alla pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica delle Regioni Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e delle Province Autonome di Bolzano e Trento intendono perseguire per valorizzare il ruolo di quest'area nello scenario nazionale ed europeo sono: il contrasto alla dispersione insediativa; l'attuazione della Convenzione Europea per il Paesaggio e dell'Agenda Territoriale dell'UE 2020 assunta dai Ministri alla Pianificazione e allo Sviluppo Territoriale degli Stati membri; il perseguimento degli obiettivi della Convenzione delle Alpi – in particolare dei protocolli relativi alla “pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile” e “protezione della natura e tutela del paesaggio” - intesi a valorizzare il patrimonio comune delle Alpi e a preservarlo per le future generazioni, anche attraverso la cooperazione transnazionale tra i Paesi alpini; la rigenerazione delle funzioni urbane e la riqualificazione di interi comparti delle città anche per favorire la coesione sociale; la qualificazione del rapporto fra insediamenti e spazio rurale e montano, tra città e reti artificiali e naturali, la valorizzazione delle aree naturali e protette in una logica di sistema, anche in relazione a biodiversità e multifunzionalità.

Per dare efficacia al perseguimento di tali obiettivi gli Assessori delle stesse Regioni e Province Autonome ritengono che il rilancio della pianificazione, come metodo di governo delle trasformazioni urbane e territoriali, richieda un necessario e urgente rinnovamento incentrato sulla semplificazione degli apparati regolamentari, sull'accelerazione delle procedure, su un più efficiente sistema di *governance* istituzionale basato sull'effettiva integrazione delle competenze che sovrintendono alla tutela e all'uso del suolo al fine di contenerne il consumo.

3. Per rispondere in modo adeguato alle sfide odierne non è sufficiente elaborare nuove regole e nuovi strumenti, ma occorre accrescere la consapevolezza sociale e innovare la cultura tecnica per giungere ad una gestione più sostenibile ed efficace del territorio. E' necessario diffondere la consapevolezza relativa alle funzioni svolte dal suolo per gli equilibri ambientali e mettere al centro il territorio e la sua qualità come fattore indispensabile (e non in antagonismo) allo sviluppo, con la consapevolezza che la pianificazione ha come finalità e limite la tutela e la rigenerazione degli usi pubblici, del capitale territoriale, del bene comune.

La componente con la quale tradizionalmente si è rappresentato il capitale territoriale è quella insediativa, infrastrutturale e paesaggistica, cioè quella materialmente percepibile nelle forme fisiche entro cui e attraverso le quali si svolgono le relazioni urbane.

La “città” è la sede principale delle funzioni legate all’abitare, rivolte ad accrescere le relazioni sociali, favorendo l’integrazione e la crescita culturale, oltre ad essere il luogo per eccellenza di accumulazione, produzione e recapito di infrastrutture, beni pubblici e servizi collettivi, cioè del capitale fisso sociale che supporta lo sviluppo.

La competizione di economie è anche competizione di città: investire nella città, migliorarla, renderla più bella, accogliente e sicura non è quindi solo una questione di qualità della vita, ma una questione legata alla necessità di attrarre interesse e investimenti dall’esterno, di costruire rapporti di collaborazione con altre città e territori.

Tuttavia, l’espansione della città, i modelli insediativi diffusivi a bassa densità e i nuovi stili di vita e di mobilità hanno determinato uno stress crescente nei sistemi urbani, legato a rumore, inquinamento atmosferico, elevati consumi energetici, congestione, occupazione di spazi pubblici, pressione crescente sullo spazio rurale. I costi esterni della città diffusa sono tra i più importanti fattori di riduzione della qualità e della competitività del sistema urbano.

Allo *sprawl* urbano e alla conseguente rottura di schemi strutturali nella relazione fra insediamenti e spazio rurale, spesso motivati dalla concorrenza fra istituzioni locali per l’acquisizione di risorse da edificazione dei suoli, si accompagna l’insufficienza delle reti infrastrutturali, tecnologiche e sociali, la frammentazione delle reti ecologiche e la proliferazione delle crisi ambientali, determinando un rilevante incremento dei costi economici e sociali a carico della finanza pubblica largamente superiori alle immediate entrate. Viceversa, un utilizzo non efficiente del patrimonio edilizio immobiliare dismesso, degradato e sottoutilizzato, ovvero il mancato rinnovamento urbano, la bassa qualità edilizia e la scarsa manutenzione dei manufatti vanificano gli investimenti effettuati per la crescita della città pubblica.

4. In questo quadro, ciò che viene usualmente indicato come consumo di suolo può in realtà essere considerato un uso irrazionale e inefficiente di una risorsa misurabile e dunque finita, come già riconosciuto dalla Commissione Europea¹, sulla quale insistono una molteplicità di domande.

Per questo, accanto alla necessità di migliorare la pianificazione dei sistemi insediativi per accrescerne la qualità, l’efficienza e la competitività, occorre elevare la capacità di governo delle trasformazioni del sistema rurale-paesaggistico-ambientale, in quanto è sicuramente l’ambito destinato alle attività agricole, ma è anche il luogo delle reti ecosistemiche e paesaggistiche, di quelle infrastrutturali e tecnologiche, degli impianti per la produzione di energia e per il trattamento dei rifiuti, delle relazioni fra città e territorio, delle risorse naturali e della rigenerazione delle stesse.

Governare gli usi dello spazio rurale significa affiancare all’insieme di queste domande il punto di vista delle comunità che le pubbliche amministrazioni rappresentano, significa tutelare il “bene comune” e preservare le risorse naturali e paesaggistiche per le attuali e future generazioni, significa dare attuazione alla Convenzione Europea per il Paesaggio. Significa anche governare la relazione fra nodi (città) e reti (di città, infrastrutturali, ecologiche,

¹ Vedi:

- Comunicazione COM(2006) 231 “Strategia tematica per la protezione del suolo”
- Direttiva COM(2006) 232 “Istituzione di un quadro per la protezione del suolo e modifica della Direttiva 2004/35/CE”

paesaggistiche, ambientali) per consentire un efficiente inserimento dell'area Padano-Alpino-Marittima fra le aree più sviluppate d'Europa e la sua valorizzazione come principale piattaforma funzionale che l'Europa ha nel bacino del Mediterraneo.

5. Gli Assessori alla pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica delle Regioni e delle Province Autonome ritengono che per il perseguimento di tali obiettivi occorra promuovere la cooperazione interistituzionale come metodo "ordinario" di coordinamento delle politiche territoriali e sia necessario un rafforzamento della *governance* territoriale (che coinvolga soggetti pubblici e privati) e una sua evoluzione verso forme di collaborazione che corrispondano maggiormente alle dinamiche reali del territorio. La comprensione di tali dinamiche offre peraltro riferimenti territoriali alla definizione degli "ambiti ottimali" per l'esercizio associato delle funzioni comunali (come disposto dalla Legge 122/2010), per la riforma del sistema istituzionale (proposte di nuovo ordinamento delle autonomie locali), per la semplificazione amministrativa, per il contenimento della spesa pubblica.

Gli Assessori ritengono inoltre che, per una più elevata qualità dello sviluppo territoriale-urbano, rurale e montano – sia opportuno prevedere delle forme di collegamento fra i diversi enti territoriali per favorire l'armonizzazione dei rispettivi strumenti di pianificazione, a partire dalle stesse regioni, per promuovere strumenti funzionali al governo effettivo dei fenomeni economici e sociali che sovrintendono alle trasformazioni territoriali.

Per questo riconoscono al Gruppo di lavoro tecnico del Tavolo Interregionale il ruolo di momento operativo per l'individuazione di soluzioni pratiche nella definizione di efficaci pianificazioni di confine e di sistema, che accrescano la qualità e l'efficienza dell'area al suo interno e nelle relazioni nazionali ed europee.

6. Per tutti questi motivi gli stessi Assessori evidenziano la necessità di continuare il lavoro avviato nel 2007 con la sottoscrizione della Carta di Venezia e trovare insieme un percorso operativo che porti a condividere una lettura comune della portata dei fenomeni territoriali. Prima ancora di individuare soluzioni è infatti necessario approfondire - anche promuovendo un confronto con le istituzioni regionali, nazionali ed europee competenti nel governo delle trasformazioni territoriali, con le istituzioni scientifiche e con le associazioni culturali - una visione complessiva dei problemi e delle interconnessioni tra i principali fattori che contribuiscono a determinare l'attuale sviluppo del territorio.

A tal fine costituiscono un importante contributo le attività finora svolte dal Gruppo di lavoro tecnico, che ha restituito al Tavolo Interregionale i seguenti elaborati:

- le tre rappresentazioni cartografiche (il sistema delle polarità urbane; lo schema delle reti infrastrutturali; il sistema delle strutture ecologiche) della macro-area che, a partire dalle metodologie e dalle elaborazioni delle analisi territoriali di ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), descrivono il sistema territoriale dell'area Padano-Alpino-Marittima;
- la mosaicatura delle banche dati di uso del suolo dell'intera area e le relative rappresentazioni cartografiche;
- la predisposizione di un glossario per la condivisione di un linguaggio comune sui principali aspetti e fenomeni legati all'uso/copertura del suolo e alle sue dinamiche;
- l'individuazione di criteri e indicatori comuni per il monitoraggio dei fenomeni legati all'uso/copertura del suolo;

- la rappresentazione, anche cartografica, dei fenomeni e dei trend legati alla variazione dell'uso/copertura del suolo e al suo consumo in linea con le definizioni comuni del glossario;
- la mappa dei paesaggi identitari.

7. Gli Assessori alla pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica del Tavolo Interregionale, riuniti a Bologna il 27 gennaio 2012, affidano al Gruppo di lavoro tecnico il compito di continuare le attività indicate nel documento di Genova e di elaborare proposte operative, semplici ed efficaci, per perseguire gli obiettivi prima indicati, con particolare riferimento ai seguenti temi prioritari:

- lo sviluppo di un sistema di conoscenze condiviso sulle dinamiche e sui fenomeni legati all'uso del suolo;
- l'analisi dei costi e dei vantaggi delle trasformazioni territoriali per comprendere quali siano le ragioni e le condizioni che sottendono alle dinamiche insediative;
- la definizione di politiche condivise, declinabili in azioni di livello regionale o provinciale, per contrastare la dispersione insediativa e garantire l'uso sostenibile del suolo, volte a preservare questa risorsa e a contenerne progressivamente il consumo, favorendo il riuso ed il recupero delle aree già urbanizzate e promuovendo un modello di città compatta;
- la cooperazione per la definizione di politiche condivise nel campo della pianificazione paesaggistica al fine di migliorare la qualità delle trasformazioni territoriali, di tutelare e valorizzare il patrimonio esistente e di recuperare i territori degradati;
- la promozione di politiche che accrescano la qualità dell'ambiente urbano e il ruolo funzionale della città come fattore di attrattività per nuove funzioni e investimenti nel territorio;
- l'attuazione coordinata delle misure previste per i territori montani dalla convenzione delle Alpi e dai relativi protocolli;
- l'indicazione, con uno sguardo attento anche alle migliori pratiche europee, di riferimenti territoriali utili allo sviluppo di forme di collaborazione interistituzionale volte ad accrescere l'efficacia delle politiche ed a favorire l'efficienza e la semplificazione amministrativa;
- il rafforzamento della collaborazione interistituzionale e della pianificazione territoriale d'area vasta per il coordinamento della pianificazione di settore e la ricomposizione delle tensioni generate dalle dinamiche insediative nei sistemi territoriali;
- la promozione della pianificazione intercomunale volta al governo della "città effettiva" (area urbana funzionale), ovvero al coordinamento delle politiche urbanistiche tra Comuni che condividono le relazioni della vita quotidiana;
- la messa a punto e il consolidamento di una rete di collaborazione interistituzionale finalizzata a favorire il rapporto tra le stesse Regioni e Province Autonome e lo Stato, nonché l'accesso alle risorse finanziarie dell'Unione Europea sulle tematiche di interesse comune.

Bologna, 27 gennaio 2012

Regione Liguria	Marylin Fusco Vicepresidente e Assessore Pianificazione territoriale, Urbanistica
Regione Piemonte	Ugo Cavallera Vicepresidente e Assessore Urbanistica e Programmazione territoriale, Beni ambientali, Edilizia e Legale
Regione Autonoma Valle d'Aosta	Manuela Zublena Assessore Territorio e Ambiente Laurent Viérin Assessore Istruzione e Cultura
Regione Lombardia	Daniele Belotti Assessore Territorio e Urbanistica Alessandro Colucci Assessore Sistemi verdi e Paesaggio
Provincia Autonoma di Bolzano	Michl Laimer Assessore all'Urbanistica, Ambiente ed Energia
Provincia Autonoma di Trento	Mauro Gilmozzi Assessore Urbanistica, Enti locali e Personale
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia	Riccardo Riccardi Assessore Infrastrutture, Mobilità, Pianificazione territoriale e Lavori pubblici
Regione del Veneto	Marino Zorzato Vicepresidente e Assessore Territorio, Cultura, Affari Generali
Regione Emilia-Romagna	Alfredo Peri Assessore Programmazione territoriale, Urbanistica, Reti di infrastrutture materiali e immateriali, Mobilità, logistica e trasporti