



**CEA MESSINA ONLUS - ORSA - SIGEA - COMUNE DI MESSINA**

**MESSINA VENERDÌ 13 NOVEMBRE 2009 ORE 15.00**

**SALA MULTIMEDIALE S. DOMENICO SAVIO – VIA LENZI, 24 - MESSINA**

## **CONVEGNO**

### ***RETI ECOLOGICHE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE***



**BERNARDINO ROMANO**

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DELL'AQUILA**

<http://www.planeco.org>  
[bernardino.romano@univaq.it](mailto:bernardino.romano@univaq.it)

## **Reti Ecologiche e Conversione Urbana dei Suoli dalla Consapevolezza alla Pianificazione**

Gli ultimi quarant'anni hanno visto l'affermazione rapida ed incisiva degli interessi trasformativi sul territorio concretizzati, non solamente in Italia, da una impennata con pochi precedenti della conversione urbana del suolo, a causa della quale milioni di ettari di superfici in gran parte agricole, ma appartenenti anche ad altre categorie, sono scomparsi e divenuti aree artificializzate e impermeabilizzate a vario titolo (sedime di edifici, spazi di pertinenza, parcheggi, aree di stoccaggio, strade e spazi accessori).

I piani urbanistico-territoriali hanno accompagnato ed assecondato questo orientamento dalla matrice espressamente economica: i terreni acquistano valore sul mercato immobiliare solamente se gli strumenti urbanistici ne prescrivono la destinazione edificatoria. La pianificazione ha esplicitato questa funzione di catalizzatore dei valori dei suoli in modo esplicito fino agli anni '80-primi anni '90. Infatti questi piani di tipo "prescrittivo", conformativi delle destinazioni d'uso e dei vincoli, disegnavano uno scenario territoriale dei comuni con orizzonti temporali variabili dai 10 ai 20 anni, identificando le nuove aree da destinare alle costruzioni, alle infrastrutture e ai diversi servizi, regolando le dimensioni dei volumi edificati mediante set dedicati di parametri tecnici e regole applicative.

Al di là di alcuni casi particolari, e della considerazione dei valori naturali e culturali "certificati" o sovraordinati dei quali si è già detto, questi strumenti non hanno prestato attenzione alcuna agli assetti ecosistemici complessivi sia perché i concetti correlati non appartenevano ancora alla

cultura ed alla sensibilità di amministratori e progettisti, sia perché i data base e i corredi analitici erano inesistenti o, quando ciò non era, non se conoscevano i dispositivi dialogici con le tecniche di pianificazione urbanistica.

In seguito alla stagione pianificatoria degli anni '70-'80 il territorio nazionale è diventato la sede di una proliferazione urbana inedita che ha coinvolto non solamente le città e i borghi dotati di maggiore energia produttiva, ma anche situazioni urbane di livello demografico medio-piccolo-piccolissimo a causa dei fenomeni di trasferimento di domicilio dalle abitazioni site nei centri storici in alloggi a più elevato standard qualitativo.

Il mosaico ambientale nazionale ha perduto in questa occasione molti agro-ecosistemi importanti, ma anche molti ambienti fluviali con l'intensificazione di alcune opere di regimazione idraulica e di regolarizzazione degli argini necessari a consentire la localizzazione insediativa sulle fasce ripariali. Dalla metà degli anni '90 vengono avanzate alcune nuove proposte di revisione della strumentazione urbanistica tendenti a riformulare l'impalcato della pianificazione con intenti più liberisti verso le possibilità trasformative del territorio che, ancora, si considerano centrali per il sostegno delle economie locali a tutti i livelli. Il piano comunale rafforza il proprio ruolo di documento decisionale e, nelle leggi regionali che da quel momento in poi si rinnovano, viene suddiviso in due parti (strutturale e operativo) diverse per contenuti e coerenza.

Nel 1990, con la legge 142 (art. 27), viene anche introdotto nella normativa urbanistica l'Accordo di Programma, già presente in alcune regolamentazioni settoriali degli anni '80, successivamente disciplinato dall'art. 34 del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

L'accordo di programma introduce nel piano urbanistico una nota di incertezza previsa consistente in quanto, anche in deroga alle eventuali prescrizioni previgenti, attribuisce alla negoziazione pubblico-privata l'ultima e decisiva parola sulle modificazioni edificatorie e infrastrutturali del territorio in una logica di liberalizzazione ampia delle iniziative di *project financing* e di riduzione, quanto più possibile, di ostacoli e difficoltà poste all'azione di sviluppo economico.

Nel 1992, con D.L. n. 504 del 30 dicembre, entra in vigore la normativa sull'ICI (Imposta Comunale sugli Immobili) che si evolve rapidamente divenendo una delle entrate più importanti nel bilancio dei comuni italiani, sostituendo trasferimenti di fondi dallo Stato centrale.

Questi avvenimenti comportano una serie di conseguenze di notevole rilievo verso l'integrità ecosistemica nazionale.

In primo luogo la pianificazione non riesce più a trasmettere un quadro di certezze, anche se sempre relative, sul destino prefigurato degli ambienti interessati sia a causa delle ambiguità create dalla doppia identità dei piani, sia per l'intervento delle pratiche derogatorie che, con il passare degli anni, diventano sempre più numerose e diffuse.

Del resto i comuni, in una logica di "autonomia fiscale", manifestano uno spiccato interesse alla conversione urbanistica ed edilizia del proprio territorio da parte dei privati allo scopo di incrementare le imposte sugli immobili.

La compresenza dei fatti citati ha provocato una forte spinta di convenienza all'urbanizzazione del territorio con un risultato di travolgente crescita delle parti costruite o comunque artificializzate, naturalmente più marcata nelle aree a maggior vitalità produttiva e insediativa, ma significativa anche in territori più marginali, autoindotta e tendenzialmente più intensa anche a causa della crisi finanziaria intervenuta negli anni più recenti.

L'esito dei processi sinteticamente descritti ha comportato, e sta comportando in Italia, un consumo di suolo senza precedenti che incide, come è già stato ricordato, in termini di erosione diretta particolarmente sugli agro-ecosistemi, ma indirettamente crea disturbi e frammentazioni su un'altra grande quantità e tipologia di ambienti naturali a causa della enorme polverizzazione territoriale delle parti costruite o, più in generale, urbanizzate e delle necessarie infrastrutture di

collegamento. A tutto ciò si uniscono effetti negativi sul consumo energetico e sui cambiamenti climatici a scala locale.

Dai dati emerge che le aree artificializzate coprono oggi circa il 5% del paese, ma tale percentuale arriva al 6% considerando le zone al di sotto dei 600 m di altitudine e supera l'8% al di sotto dei 300 m di altitudine sul livello del mare.

Alcune regioni italiane, come la Lombardia e il Veneto, presentano già oggi tassi medi di urbanizzazione superiori al 10%. Tali percentuali, peraltro sempre ricavate mediante l'analisi basata sui dati Corine Land Cover, oltre che certamente sottostimate, si uniscono alla valutazione sulla consistenza dei "territori remoti", collocati cioè oltre certe soglie distanziali dal più vicino agglomerato urbano: solo il 28% del territorio nazionale è collocato oltre la soglia dei 3,5 km e solo il 14% oltre la soglia dei 5 km.

Ciò vuol dire, in altri termini, che non è sostanzialmente possibile in Italia tracciare un cerchio di 10 km di diametro senza intercettare un nucleo urbano, con tutto ciò che ne consegue in ragione della diffusione dei disturbi a carico della biodiversità e, guardando le cose dal punto di vista opposto, in termini di difficoltà per il piazzamento di servizi (quali le discariche di RSU) ad elevato tenore di propagazione di effetti deteriori che richiedono ragguardevoli distanze dai luoghi abitati. Questi fenomeni, responsabili primi della perdita/alterazione di habitat e biodiversità, non risultano controllabili oltre che per le ragioni già esposte, anche perché vengono gestiti a livello di singolo comune, con un ruolo della pianificazione sovraordinata (di coordinamento e di settore) che resta spesso piuttosto vago, espresso per mezzo di indirizzi con scarsa coerenza, a meno di alcuni casi diversi. Di conseguenza gli avvenimenti trasformativi nazionali risultano dalla somma di tutti quelli originati con progettualità comunale e quindi generalmente privi di attributi di ottimizzazione o di economia distributiva e di scala.

L'aspetto della frammentazione geografica delle *authorities* esecutivamente decisionali sul territorio (i comuni) è strettamente legato agli effetti complessivi delle trasformazioni e se ne può mitigare l'incontrollabile impatto sulla biodiversità unicamente ristabilendo dei quadri strategici robusti e con limitata derogabilità. La questione riguarda molti paesi europei, alcuni dei quali stanno tentando di percorrere traiettorie normative finalizzate al contenimento del "*land uptake*".

Numerose attestazioni scientifiche di levatura nazionale e internazionale testimoniano che la riduzione della funzionalità degli ecosistemi e della biodiversità è causata in linea generale dalla riduzione e frammentazione degli habitat, anche se le dinamiche descritte non hanno comunque impedito la permanenza dei gradi molto alti di biodiversità naturale che caratterizzano il paese ancora alla data odierna: più di 6700 specie vegetali autoctone, circa 500 specie di uccelli, 118 di mammiferi, 46 di rettili, 33 di anfibi e migliaia di invertebrati, tra le quali molti endemismi a livello di sottospecie e numerosi casi di importanza conservazionistica mondiale.

Le reti ecologiche si sviluppano nel dibattito italiano dalla metà degli anni '90 e successivamente la Rete Ecologica Nazionale (REN), con le azioni sui Sistemi territoriali (Alpi, Ape, Itaca, ecc.), viene inserita tra le Politiche di sistema a livello nazionale.

Le sollecitazioni provenienti dal contesto europeo portano alla elaborazione, nel 1995, del Progetto APE (Appennino Parco d'Europa), da una iniziativa di Legambiente, che viene poi inserito nel Programma Stralcio per la tutela ambientale del Ministero dell'Ambiente del 28 maggio 1998.

Una delle prime iniziative pubbliche italiane attinenti le reti ecologiche è quella che vede protagonista l'ANPA (poi APAT e oggi ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) che porta a compimento il progetto di Monitoraggio delle Reti Ecologiche, coinvolgendo Regioni, Province ed Università italiane, realizzando diversi convegni nazionali e internazionali, e producendo nel 2003 le Linee Guida sulla gestione delle reti ecologiche nella pianificazione locale.

In seguito alle attività citate, e al collaterale pacchetto di azione promosso da numerose amministrazioni locali, la struttura della «biopermeabilità», le aree di «coesione ambientale», le

aree di «riequilibrio ecologico» emergono dalla dimensione della speculazione teorica e iniziano un itinerario verso il riconoscimento istituzionale.

Le reti ecologiche entrano, almeno come slogan, ma più spesso come contenuti reali, nei piani dei parchi nazionali e regionali e nei programmi e leggi di governo del territorio per i quali, come già detto, assumono un ruolo di protagonismo particolare le province, che danno impulso ad alcune sperimentazioni con notevole anticipazione, includendo le regole per gli assetti ecosistemici negli strumenti di coordinamento.

L'azione coordinata di naturalisti ed ecologi inquadrati nelle pubbliche amministrazioni sortisce effetti di grande positività nei termini della ricerca applicata e si moltiplicano i momenti di dialogo e di collaborazione molto remunerativi sul versante dell'ampliamento della sensibilità gestionale. Si è trattato per molti anni, e in qualche misura lo è ancora, di un paradigma conteso con un forte tenore rivendicativo da parte delle discipline ecologico-naturalistiche che ne hanno sostenuto la validità sul versante esclusivo della specie-specificità.

Indubbiamente le reti ecologiche considerate quale categoria "progettuale", hanno la possibilità di trovare una loro applicabilità efficace essenzialmente in una interpretazione e in un disegno specie – specifico comunque molto complesso da implementare tanto più quanto più sono estese le zone da considerare (e assortito l'ecomosaico) e quanto meno ricchi sono i repertori conoscitivi sulla eco-biologia dei territori.

Insistendo in questa direzione l'unica possibilità di ottenere risultati robusti e di alta attendibilità consiste nell'incremento massiccio delle conoscenze eco-biologiche su ampi set di specie, operazione indubbiamente costosa e necessitante di tempi lunghi.

Qualche applicazione di piano ha utilizzato anche strumentazioni interpretative diverse, generate e gestite alla scala territoriale ed improntate in prevalenza su criteri meno rigorosi della specie-specificità, ma più speditamente elaborabili e connotati dal carattere "cautelativo" dei risultati.

E' il caso dei criteri di biopermeabilità che pure un certo successo hanno sortito, almeno come impostazioni preliminari ad approcci poi specie-specifici. I criteri stessi sono stati poi ripresi sotto varie declinazioni delle quali forse la più significativa è quella della rete ecologica territoriale.

Le esperienze nazionali sono molto incrementate in numero nell'ultimo decennio con approfondimenti che hanno visto le regioni Toscana, Umbria, Veneto, Sicilia e, ancora in corso, delle Marche.

Ognuno di questi interventi, anche fortemente proiettati sul versante normativo, ha posto in evidenza che le reti ecologiche non possono essere limitate ad assumere una forma di categoria progettuale, ma rappresentano – e forse è più importante – una categoria concettuale nel controllo sostenibile delle trasformazioni territoriali.

Ciò è emerso con prepotenza nel momento in cui lo sviluppo dei modelli di rete ecologica ha incrociato, in una dinamica che potrebbe definirsi di "convergenza evolutiva", il dibattito scientifico, di matrice prettamente urbanistica ed agronomica, sul consumo di suolo, di cui è già stato tracciato un sintetico quadro fenomenologico.

Il recente convegno di Milano "Ettaro Zero" ha messo in luce come ancora tale convergenza non abbia portato ad una aderenza di obiettivi, ma lo sforzo necessario in questa direzione è ormai da ritenersi debole. Il canale è aperto e si potranno confrontare i risultati conseguiti da più parti all'interno di un filone che potrebbe caratterizzarsi come quello della "qualità e quantità di paesaggio" a disposizione per il futuro per le funzioni multiple urbane, agricole ed ecosistemiche oltre che, naturalmente percettive e sensoriali.

