



Il territorio, la nostra risorsa

Il territorio, la nostra risorsa

La attuale rigidità in cui è ingessata la finanza dei Comuni rischia di mettere in moto una “svendita” del territorio per fare cassa, alla luce delle nuove regole sulle liberalizzazioni. Per questo è necessario trovare un punto di incontro tra perseguimento degli scopi economici, conservazione del territorio e tutela del paesaggio.



AUT&AUT

PERIODICO DELLE AUTONOMIE DELLA TOSCANA

Anno XX numero n. 05 luglio 2012

Reg. Trib. di Prato nr. 180 del 8/7/1991.

Editore: Aut&Aut Associazione

Proprietà: Anci Toscana

Direttore responsabile: Marcello Bucci

Direttore editoriale: Alessandro Pesci

Collegio di garanzia: Alessandro Cosimi, Luca Lunardini, Sabrina Sergio Gori, Angelo Andrea Zubbani

Redazione: Anci Toscana - email: ufficio.stampa@ancitoscana.it

Caporedattore: Olivia Bongianni

In redazione: Guendalina Barchielli, Sandro Bartoletti, Monica Mani, Hilde March

Collaboratori: Enzo Chioini, Sara Denevi

Grafica e impaginazione: Osman Bucci

Anci Toscana

Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze Tel 055 2477490 - Fax 055 2260538

posta@ancitoscana.it - www.ancitoscana.it

Per quanto riguarda i diritti di riproduzione, l'editore si dichiara pienamente disponibile a regolare eventuali spettanze per quelle immagini di cui non sia stato possibile reperire la fonte.

EDITORIALE

Il difficile punto di equilibrio tra sviluppo e tutela	3
Alessandro Cosimi	

Il territorio alla luce della crisi e delle nuove leggi	4
Ginevra Cerrina Feroni	

Liberalizzazione e semplificazione in urbanistica	5
Pierpaolo Grauso	

Agricoltura, da “cenerentola” ad attività privilegiata	6
Duccio Traina	

Le fonti di energia nella disciplina nazionale	7
Luisa Azzena	

Housing sociale e intercettazione della rendita fondiaria	8
Andrea Pisaneschi	

Quali cambiamenti nella legge urbanistica della Toscana?	9
Mauro Grassi	

Attrarre investimenti. Urbanistica e sviluppo economico	10
Carlo Lancia	

Modello toscano: innovare, senza perdere 15 anni di esperienza	11
Lorenzo Paoli	

Come ridare efficienza al governo del territorio	12
Anna Marson	

APPROFONDIMENTO

La nuova politica di coesione e il ruolo di Comuni e città	13
Francesco Monaco	

ALTRI MERIDIANI	15
------------------------	----

PERCORSI DI CITTADINANZA

Da residenti a cittadini	16
Monia Giovannetti	

Stranieri per legge, italiani di fatto	17
Khalid Chaouki	

Il senso della comunità ha sempre la meglio sulla ‘tribù’	17
Graziano Delrio	

La legge è ferma, ma la società si muove	18
intervista a cura di Sara Denevi	

Il difficile punto di equilibrio tra sviluppo e tutela

ALESSANDRO COSIMI sindaco di Livorno e presidente Anci Toscana

Come ridare efficienza alla funzione di governo del territorio, quali sono le inefficienze della legislazione attuale, in particolare in riferimento alla legge regionale n.1 del 2005, e le modifiche da apportarvi affinché il governo del territorio sia efficace anche come strumento per rilanciare la competitività in un momento di crisi? Anci Toscana si è posta da tempo questi problemi e si è molto confrontata negli ultimi mesi con l'assessore regionale Marson, esperti e studiosi, molti amministratori. La scommessa da vincere è per noi quella di riuscire a coniugare in modo equilibrato le esigenze di rilancio dell'economia con quelle della tutela dell'ambiente. La sfida è ancor più ardua perché si colloca in una fase di crisi come quella attuale, in cui i Comuni si trovano a far fronte a una carenza di risorse economico-finanziarie. I provvedimenti legislativi più recenti di semplificazione e liberalizzazione, che si prevede arriveranno a compimento entro la fine di settembre, se da un lato puntano a raggiungere obiettivi economici prefissati, dall'altro ri-

schiano di avere effetti potenzialmente pregiudizievoli sul territorio. Mettere i Comuni in condizioni finanziarie rigide e sensibilmente erose per far fronte al pagamento del debito pubblico rischia di mettere in moto una "svendita" del territorio per fare cassa e continuare a garantire i servizi ai cittadini. Occorre per questo trovare un punto di incontro tra il perseguimento di scopi economici e la conservazione del territorio e la tutela del paesaggio. L'esigenza principale nel definire il governo del territorio, emersa nei tanti incontri e dibattiti che abbiamo svolto, è quella di razionalizzare la normativa e allocare le competenze in un modo più efficace, che sia in grado di evitare le sovrapposizioni tra i diversi livelli di governo. La legge 1/2005 ha già inserito una unificazione delle procedure che però, lungi dall'essere una semplificazione, rappresenta praticamente una uniformazione. È necessario che le amministrazioni pubbliche si interrogino a fondo sui processi con cui operano, perché la crisi di rappresentatività che in questo momento è evidente, da un lato dipende anche dai pa-

radossi ingenerati dalla continua sovrapposizione di competenze, dall'uso di una babele di linguaggi, e l'urbanistica in questo senso ne è l'esempio perfetto, che impediscono di rispettare i criteri di efficienza e armonizzare il proprio operato con le esigenze dei cittadini. Quale idea di urbanistica adottare per agire efficacemente sullo sviluppo? Pensiamo ad una urbanistica che superi la concezione consensuale o concordata, ma che sia un'urbanistica di accordi. Il paesaggio è interesse pubblico, così come la crescita economica. Ciò non significa che interessi solo l'amministrazione pubblica, ma che, anzi, deve coinvolgere nelle sue trasformazioni e nella sua evoluzione tutte le parti che sul territorio vivono e operano. Le amministrazioni in primo luogo, ma anche i soggetti economici. È quindi necessario che gli accordi siano portati all'attenzione dei cittadini, sottoposti al loro giudizio dalle amministrazioni, che solo così riusciranno anche a dare piena attuazione alla legge regionale sulla partecipazione.



http://www.flickr.com/people/ro_buk/

Il territorio alla luce della crisi e delle nuove leggi

GINEVRA CERRINA FERONI Università di Firenze, Vicepresidente Cesifin

Due giornate organizzate da Anci Toscana e Cesifin hanno voluto fare chiarezza sui rapporti che intercorrono tra le funzioni di governo, la protezione del paesaggio e lo sviluppo delle attività economiche, nonché sui recenti decreti che disegnano una nuova legislazione per l'affidamento dei lavori pubblici

La Fondazione Cesifin e Anci Toscana – la prima per la sua tradizionale vocazione a studiare i fenomeni economici, la seconda per l'attenzione ai temi più attuali e discussi del diritto amministrativo – hanno inaugurato una collaborazione scientifica organizzando a Firenze, nel mese di maggio 2012, due giornate di formazione e aggiornamento sul governo del territorio.

La prima iniziativa ha avuto per oggetto l'analisi dei rapporti che intercorrono tra le funzioni di governo, le esigenze di protezione del paesaggio e lo sviluppo delle attività economiche. La crisi che ha colpito l'economia globale ha inciso infatti, in modo particolarmente pesante, sull'edilizia. Non solo. Il consumo di suolo registrato negli ultimi anni ha indotto le autorità preposte al governo del territorio e alla tutela del paesaggio ad una stretta che ha ulteriormente ridotto la vitalità del settore. A fronte di ciò, i provvedimenti legislativi più recenti hanno cercato di rilanciare la domanda e gli investimenti attraverso misure di semplificazione e di liberalizzazione, che rischiano tuttavia di avere

effetti potenzialmente pregiudizievoli sul territorio. L'obiettivo ultimo è stato quello di individuare soluzioni che consentano di coniugare in modo equilibrato le esigenze di rilancio dell'economia con quelle di tutela dell'ambiente.

La seconda iniziativa ha avuto per oggetto il delicato tema del Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 163/2006). Si tratta, come ben noto, di un testo di fondamentale importanza per gli operatori del settore, che ha avuto il pregio di razionalizzare l'intera materia disciplinando in modo unitario l'affidamento e l'esecuzione di pubblici lavori, servizi e forniture in conformità alle direttive comunitarie (2004/17 e 2004/18) di cui costituisce il recepimento. Il suddetto Codice è stato tuttavia nel tempo oggetto di numerose modifiche, a volte di non facile coordinamento. La giornata di aggiornamento ha dunque inteso fornire un quadro generale degli istituti e delle problematiche più rilevanti che si pongono in relazione alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture e soprattutto evidenziare le più importanti novità introdotte nel corso della legislatura dai numerosi

decreti legge (poi convertiti in legge), in particolare il c.d. "Decreto Sviluppo" (d.l. 13 maggio 2011, n. 70), "Decreto Salva Italia" (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201), "Decreto liberalizzazioni" (d.l. 24 gennaio 2012, n. 1), "Decreto semplificazioni" (d.l. 9 febbraio 2012, n. 5).

Ma governo del territorio e disciplina dei contratti pubblici sono materie che non si comprendono soltanto sfogliando le Gazzette Ufficiali, o consultando le banche dati elettroniche. Se non si ha presente il complesso di principi – scritti e soprattutto non scritti – che connotano il diritto amministrativo, si incorre sicuramente in una serie di incertezze ed errori. Ecco perché il dato normativo assunto da solo non è mai sufficiente. Ad esso è necessario aggiungere una valutazione che vada al di là del mero diritto e cerchi di dare unità all'ordinamento attraverso l'individuazione di una trama di regole principi. Una trama che sta dietro, appunto, al diritto positivo, e che abbiamo cercato di tessere con il contributo di autorevoli esperti e operatori del settore.





Liberalizzazione e semplificazione in urbanistica

PIERPAOLO GRAUSO Magistrato amministrativo T.A.R. Toscana

In estrema sintesi, un primo banco di prova del ruolo rivestito dall'urbanistica nell'attuale momento politico-economico è rappresentato dal rapporto fra la pianificazione territoriale e quelle attività che, incidenti per definizione sugli usi del territorio, sono state liberalizzate per mano del legislatore: un rapporto che, pur all'indomani dei recenti decreti "salva-Italia"

(D.L. n. 201/2011) e "cresci-Italia" (D.L. n. 1/2012), vede confermata – stante la oramai ineliminabile compenetrazione fra governo del territorio e tutela dell'ambiente – la persistente funzione di limite svolta dalla pianificazione territoriale nei confronti dell'esercizio delle attività economiche. L'atteggiamento del legislatore è in linea con la previgente disciplina in materia di commercio che, ac-

canto alla tutela della concorrenza, si poneva l'obiettivo di rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento, e di valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano (si veda l'art. 6 del D.Lgs. n. 114/1998). La stessa giurisprudenza ha in più occasio-

“ Un banco di prova del ruolo dell'urbanistica nell'attuale momento è nel rapporto fra la pianificazione e le attività che incidono sugli usi del territorio, come quelle dell'iniziativa economica privata, che sono state liberalizzate dal legislatore ”

ni riconosciuto legittimità a quelle scelte programmatiche adottate dalle amministrazioni in materia commerciale, allo scopo di contemperare la concorrenzialità del sistema distributivo con altri fattori di carattere urbanistico, come l'orografia dei luoghi, la vocazione delle diverse aree e le specifiche condizioni di viabilità, escludendo che tali fattori possano dirsi assorbiti nella pretesa alla libera iniziativa commerciale. Questo alla luce della normativa europea, che fa salvi i vincoli di carattere urbanistico nella misura in cui la protezione dell'ambiente e dell'ambiente urbano confluiscono nella nozione di "motivi imperativi di interesse generale", che compendia i possibili limiti all'iniziativa economica privata. La pianificazione urbanistica continua poi a costituire l'ovvio riferimento operativo degli interventi di impulso dell'attività edilizia promossi dallo Stato nel recente passato (il "piano-casa" variamente declinato), fermo restando che la disomogeneità delle normative regionali nel dare attuazione all'intesa del 31 marzo

2009 ha dato luogo, sul territorio nazionale, a un panorama variegato quanto all'ampiezza delle deroghe agli strumenti vigenti. Sul versante della semplificazione, al di là di alcuni istituti a carattere eccezionale come la variante ex art. 5 D.P.R. n. 447/98, da oltre un decennio è di grande interesse il tema dell'urbanistica consensuale, oggi più che mai strumento attraverso il quale le amministrazioni puntano ad assicurarsi le necessarie dotazioni di beni di uso collettivo. Al riguardo, non vi sono difficoltà a individuare nel modello di accordo disciplinato dall'art. 11 della legge n. 241/90 il paradigma generale applicabile ai moduli consensuali di pianificazione attuativa "a valle" delle scelte conformative, anche in funzione perequativa. Incertezze (ingiustificate) circondano invece la praticabilità teorica e l'utilità pratica di accordi "a monte" delle scelte conformative, vale a dire di accordi integrativi dei provvedimenti di adozione degli stessi piani urbanistici generali.



Agricoltura, da “cenerentola” ad attività privilegiata

Duccio Traina Avvocato, docente di Diritto pubblica presso Università di Firenze



“

Dopo un periodo in cui il territorio rurale ha rappresentato la riserva di caccia per future urbanizzazioni, con l'avvento delle Regioni è stata riconosciuta all'agricoltura, oltre alla funzione produttiva, quella di preservazione dell'ambiente e dei tratti storici del paesaggio...

”

Al pari delle altre attività economiche, per essere esercitata l'agricoltura ha necessità di strutture immobiliari, le quali debbono trovare sede nel territorio e formare oggetto delle previsioni urbanistiche e paesaggistiche. Ma, a differenza delle altre attività economiche, l'agricoltura si svolge sulla terra e attraverso la terra, sì che le discipline del territorio, che della terra determinano usi e trasformazioni, finiscono con il conformare non solo il regime dei beni, ma anche il regime delle attività. In questa diretta incidenza sulle attività, stanno le principali problematiche, in quanto, per il resto, le attività agricole godono di un regime privilegiato. Per anni

l'agricoltura è stata la “cenerentola” dell'urbanistica italiana, perché trattata come funzione “recessiva” rispetto a tutte le altre, e il territorio rurale ha rappresentato una sorta di riserva di caccia per future urbanizzazioni. Tale condizione è profondamente mutata con l'avvento delle Regioni. Queste infatti, sulla scia della normativa comunitaria, dell'agricoltura hanno riconosciuto e valorizzato, accanto alla fondamentale funzione produttiva, anche il ruolo di conservazione dell'ambiente e dei valori naturalistici del territorio, ben comprendendo che – almeno nelle sue manifestazioni virtuose – previene lo stravolgimento dei suoli e mantiene i tratti storicizzati del paesaggio.

La stretta interdipendenza tra agricoltura-produzione (da valorizzare perché destinata all'alimentazione degli uomini e degli animali) e agricoltura-protezione (dell'ambiente) ha dato vita ad un peculiare regime urbanistico, replicato pressoché in tutte le leggi regionali oggi in vigore, in base al quale l'imprenditore agricolo può realizzare le strutture funzionali alle esigenze di conduzione del fondo a prescindere dalle previsioni del piano, e pertanto è forse l'unico soggetto ancora in grado di esercitare un effettivo *jus aedificandi*, decidendo se, quando e come edificare in stretto collegamento con le esigenze di sviluppo dell'azienda agricola, e dunque nel pieno esercizio della libera

iniziativa economica. Il grado di autodeterminazione dell'imprenditore agricolo, pertanto, è massimizzato: la pianificazione urbanistica non svolge un ruolo preventivo e condizionante, determinando cioè le condizioni e le quantità edificabili, bensì tende ad adeguarsi alle sue esigenze, consentendole di soddisfarle. Problemi, invece, si registrano con riferimento alle previsioni (urbanistiche e paesaggistiche) a tutela del paesaggio, che sovente contengono limitazioni vevoli anche per gli assetti agrari. Ma si tratta di limitazioni di dubbia legittimità, attesa la sottrazione delle attività agricole al regime dell'autorizzazione paesaggistica (art. 149, d.lgs. 42/2004)

e, talvolta, l'irragionevolezza (ad esempio il divieto di impianto del cipresso dall'Arizona). In conclusione, l'agricoltura rappresenta uno dei pochi settori, insieme agli impianti di comunicazione e alle fonti energetiche rinnovabili, che non abbisogna di nuove leggi per rispettare l'appuntamento del fatidico 30 settembre 2012 (v. art. 3, c. 1, d.l. 138/2011, conv. in l. 188/2011), entro cui gli ordinamenti degli enti territoriali dovranno liberarsi di tutti quei “lacci e laccioli” che oggi imprigionano le attività economiche, lasciando in essere solo i vincoli posti a tutela di superiori valori costituzionali e comunitari.





<http://www.flickr.com/people/willysaw/>

Le fonti di energia nella disciplina nazionale

LUISA AZZENA docente presso la Facoltà di Economia, Università di Pisa

La disciplina delle fonti di energia, in particolare dell'energia elettrica, negli ultimi anni ha risentito profondamente di una serie di fattori. Innanzitutto della globalizzazione economica, per il tramite degli sviluppi tecnologici che consentono oggi a molte aziende transnazionali di essere fortemente competitive nel settore attraverso l'utilizzo di reti comuni. In secondo luogo, della crescente at-

tenzione per i problemi dell'ambiente: la frontiera odierna, così come chiaramente delineato dall'Unione europea nella Comunicazione Europa 2020, tende sempre di più a ricercare la riduzione dell'inquinamento e a creare le condizioni per la sostituzione delle tradizionali fonti di energia esauribili, con le cosiddette rinnovabili.

La disciplina nazionale delle fonti di energia, sintetizzata nel mecca-

nismo della riserva originaria contenuto nell'art. 43 della Costituzione, è stata progressivamente sostituita da un nuovo regime che ha ridimensionato quella fiducia nell'intervento pubblico che aveva determinato, in primis, la nazionalizzazione dell'Enel. L'impulso decisivo alla liberalizzazione e privatizzazione del settore è dato dall'Unione europea (che con il Trattato di Lisbona acquisisce una specifica competenza concorrente

sulla materia energia) che nel corso del tempo comincia a premere con forza sempre maggiore sugli Stati per la realizzazione di un mercato unico dell'energia che sappia inglobare i progressi tecnologici, garantire gli approvvigionamenti anche a fronte di crisi energetiche e, non ultimo, rispettare l'ambiente.

Questi obiettivi europei vengono perseguiti con i tre cosiddetti pacchetti-energia (contenuti nelle direttive 92/1996, 54/2003 e 72/2009, quest'ultima recepita in Italia con il d.lgs. 93/2011), che mirano a creare un mercato unico dell'energia aperto alla concorrenza capace di coniugare obiettivi di efficienza con obblighi di servizio pubblico, nel rispetto e tutela, dunque, dei diritti dei consumatori ad usufruire di un servizio di alto livello a tariffe ragionevoli.

Nel settore dell'energia elettrica, a seguito di tale processo di liberalizzazione, le attività di produzione, importazione ed esportazione sono libere.

Invece le attività di trasmissione (poiché necessitano di una rete) e dispacciamento (volte, cioè, all'utilizzazione e all'esercizio coordinati degli impianti di produzione, della

rete di trasmissione e dei servizi ausiliari), a causa delle condizioni di monopolio naturale e delle esigenze di coordinamento, sono assoggettate a regime di riserva e affidate in concessione al gestore della rete di trasmissione nazionale. Il concessionario/gestore (attualmente, la società Terna) ha l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta, secondo le condizioni tecniche ed economiche fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Anche l'attività di distribuzione (ovvero il trasporto), e la gestione della relativa rete, può essere esercitata soltanto previo rilascio di concessione.

La vendita agli utenti finali, infine, è stata completamente liberalizzata; permangono tuttavia misure di tutela a favore dei soggetti deboli sul piano contrattuale (consumatori domestici e piccole imprese).

In questo modo si realizza, allo stato attuale della disciplina nazionale, un sistema volto alla massima liberalizzazione del settore, in una disciplina complessiva delle fonti di energia che sempre più guarda con forte interesse al risparmio energetico e alle fonti rinnovabili. 

“ Gli indirizzi dell'Ue verso un mercato unico dell'energia che sappia inglobare i progressi tecnologici, garantire gli approvvigionamenti e rispettare l'ambiente, vengono perseguiti con i decreti che liberalizzano produzione, importazione ed esportazione ”

Housing sociale e intercettazione della rendita fondiaria

ANDREA PISANESCHI docente presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università di Siena

“ Nel procedimento dell'housing sociale si distinguono tre fasi: l'individuazione delle aree, la loro acquisizione e la realizzazione degli alloggi. La seconda fase si basa sulla cessione gratuita delle aree da parte dei privati, attraverso il riconoscimento di diritti edificatori. La realizzazione può avvenire con risorse comunali, oppure coinvolgendo operatori pubblici e privati, o essere affidata ai proprietari dell'area ”

In passato, gli interventi pubblici sulla casa si basavano principalmente su politiche di sovvenzionamento. La legge n.43 del 1949, il cosiddetto piano INA casa, era un programma sovvenzionato dal datore di lavoro, dal lavoratore e dallo Stato. Esso si basava sull'idea di privilegiare la proprietà della casa attraverso il riscatto. Le successive leggi del 1963 e del 1978 (n.457), seguivano lo stesso modello. Forse solo la legge n.865 del 1971 si poneva l'obiettivo di ridurre il costo degli interventi edilizi attraverso la riduzione della rendita fondiaria. Tale possibilità si basava sull'idea che diritto di proprietà di un terreno e ius aedificandi fossero separati (assunto poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 5 del 1980). La possibile intercettazione della rendita fondiaria come strumento per

diminuire il costo dell'intervento di housing sociale si fa strada con la normativa attuale.

Gli interventi legislativi sono sostanzialmente tre. In linea generale, seguono una logica diversa rispetto al mero sovvenzionamento, basandosi su strumenti di partenariato pubblico privato con la possibilità di intercettare la rendita fondiaria attraverso strumenti di perequazione urbanistica. Deve essere presa in considerazione in primo luogo la legge 8 febbraio 2007 n. 9 che definisce la materia edilizia sociale e rinvia ad un decreto ministeriale per la definizione di alloggio sociale. In secondo luogo la legge 24 dicembre 2007 n. 244, che stabilisce essenzialmente le procedure per il reperimento delle aree. In terzo luogo il decreto legge 2008 n. 112 cosiddetto Piano Casa, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133 che

disciplina, tra l'altro, gli strumenti di perequazione urbanistica finalizzati al *social housing*, oltre a fornire una definizione di alloggio sociale. Per alloggio sociale deve intendersi l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. Nella legge n. 244 del 2007 (commi n. 258 e 259), l'edilizia residenziale sociale è disciplinata attraverso il

ricorso a due strumenti principali. In primo luogo, essa costituisce una sorta di dotazione territoriale per domande di abitazione sociale. Negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari di aree da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione. In secondo luogo, viene utilizzato lo strumento dell'aumento di volumetria. Infatti il Comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volume-

tria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria previsti.

Questi strumenti di perequazione urbanistica e il partenariato pubblico privato sono stati poi ampliati con il decreto legge n. 112 del 2008, prevedendo:

- la promozione di interventi da parte di privati;
- il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori;
- la cessione di tutto o in parte dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica.



Quali cambiamenti nella legge urbanistica della Toscana?

MAURO GRASSI Assessore alla valorizzazione del territorio e all'ambiente del Comune di Livorno

Il Piano pubblico deve essere la guida delle trasformazioni del territorio, indirizzando la localizzazione delle attività umane per generare sviluppo sostenibile, qualità urbana e luoghi dotati di senso

Finita la fase della crescita economica e demografica e, di conseguenza, della espansione urbana l'obiettivo principale della pianificazione strategica è quello di favorire uno sviluppo sostenibile e di qualità. In termini meno astratti, di avere città e paesi nei quali vivere in maniera ordinata e gradevole, in un ambiente salubre e ricco di servizi di sistema e per la persona, e anche, questione non meno importante, in cui si percepisca l'appartenenza ad un luogo dotato di "senso". Per questo, nonostante anche alcuni fallimenti e criticità, pensiamo che il Piano pubblico debba ancora essere la guida delle trasformazioni territoriali. E debba puntare, ancora più di prima, ad indirizzare la localizzazione delle attività umane generando e favorendo quella qualità urbana che è oggi richiesta con sempre maggiore forza dalle comunità locali.

Ma gli strumenti normativi a disposizione del pubblico sono oggi, nel paese e in particolare in Toscana, adeguati a porre la qualità come obiettivo principale della pianificazione? E ancora: quali sono, pur in considerazione che, nel panorama nazionale, la Toscana rappresenta un luogo di sperimentazione avanzata,

gli elementi che dovrebbero essere modificati per portare ad un sistema di norme e di comportamenti maggiormente efficace?

In maniera schematica, segnalo i seguenti punti:

a) **La semplificazione.** Il sistema, ben oltre il volere del legislatore, è oggi particolarmente 'barocco'. Occorre rivedere le norme e gli strumenti per eliminare le cose inutili (quando non dannose), per semplificare quelle necessarie ma ridondanti (come la Vas) e infine per rendere meno incerte quelle più incomprensibili.

b) **Il perimetro del piano.** La programmazione e la pianificazione strategica non possono far riferimento a un singolo Comune. Se ci sarà il superamento delle Province, occorre puntare senza tentennamenti sull'associazionismo obbligatorio dei Comuni. Se invece le Province resteranno nel sistema istituzionale, questo potrebbe essere il livello adeguato (magari attraverso forme di 'copianificazione' istituzionale fra Provincia e Comune capoluogo). La cosa certa è che il Piano strategico deve essere necessariamente sovralegislatura e sovracomunale per dare indirizzi di

lunga durata e di area vasta alle politiche operative.

c) **Il superamento dell'urbanistica dei numeri e del dimensionamento.**

Il consumo di suolo nella nuova fase deve essere proibito. A meno di motivazioni forti e valutate da parte del Comune. Per quanto riguarda invece la città costruita, occorre abbandonare la logica del dimensionamento per andare verso criteri di qualità urbanistica, ambientale, architettonica e infrastrutturale. Nella città costruita occorre rigenerare spazi urbani complessi e questo può essere fatto da progetti economicamente sostenibili. Altrimenti la città "sta ferma".

d) **La valutazione paesaggistica non deve essere un vincolo ma uno strumento di qualità.** Voglio usare l'idea di paesaggio che si ritrova nelle "Memorie di Adriano" di Marguerite Yourcenair. Dice Adriano: "Ho ricostruito molto: e ricostruire significa collaborare col tempo nel suo aspetto passato, coglierne lo spirito o modificarlo, protenderlo, quasi, verso un più lungo avvenire; significa scoprire sotto le pietre il segreto delle sorgenti". Appunto: scoprire e tutelare le sorgenti, e non tanto o solo le pietre.





<http://www.flickr.com/photos/andreapicchi/>

Il divario tra il principio della salvaguardia del territorio non edificato - sancito dalla legislazione regionale - e la realtà è ancora ampio. Mentre la riqualificazione del territorio già urbanizzato potrebbe trasformarsi in investimento reale pubblico e privato

Attrarre investimenti. Urbanistica e sviluppo economico

CARLO LANCIA Direttore Ance Toscana

Il tema del governo del territorio e della sua normativa, da sempre al centro dell'attenzione della società toscana, ha trovato di recente ulteriori motivi di interesse e talvolta di polemica. In particolare la situazione economica ha riacceso il dibattito sui rapporti tra pianificazione urbanistica e sviluppo economico e sulla capacità di attrazione di investimenti, o specularmente di disincentivo, degli strumenti di pianificazione.

Rispetto al tema della attrattività degli investimenti, al centro della politica della Giunta regionale, particolare rilievo assumono gli aspetti dei tempi della pianificazione, oggetto di una recente ricerca IRPET, e quello della scala territoriale, laddove il confine comunale appare del tutto inadeguato rispetto alla complessità delle variabili oggetto di pianificazione.

In parallelo, si è tornati - da parte di alcuni studiosi e di alcuni movimenti - sulla polemica relativa alla qualità della gestione del territorio nella nostra regione, e quindi di riflesso sul ruolo, da alcuni ritenuto eccessivo, dell'urbanistica e del settore edile rispetto allo sviluppo dell'economia regionale.

In primo luogo occorre sgombrare il campo da un equivoco: l'apporto dell'edilizia allo sviluppo economico non è misurato dall'incremento dei valori immobiliari, ovvero dal rafforzarsi di posizioni di rendita speculativa. La rendita avvantaggia soggetti che sono esterni al settore delle imprese di costruzione, e che nulla apportano alla riqualificazione ed al

recupero del territorio.

Quando Ance parla di settore delle costruzioni, intende una filiera industriale fatta di produttori di materiali, progettisti, imprese strutturate che lavorano nel rispetto delle molte, forse troppe, regole normative del settore.

Altro elemento che, ciclicamente, torna al centro del dibattito è quello del consumo eccessivo del suolo. In proposito i dati non sempre confermano quella che sembra più una impressione dettata dalla polemica politica.

Il rapporto "Metro Cubo autorizzato per abitante" nel periodo 1995/2007 pone la Toscana al quintultimo posto della graduatoria nazionale, con 34 Mc contro la media nazionale di 45 Mc e il valore massimo di 83 Mc

del Trentino Alto Adige.

Se consideriamo che dietro la Toscana troviamo con valori inferiori regioni come Sicilia e Campania (il cui dato ufficiale è probabilmente sottostimato per il fenomeno dell'abusivismo), potremmo azzardare che la Toscana è forse la regione in cui si è costruito di meno negli ultimi anni.

Tutto questo non ci esime dall'approfondire anche le nostre responsabilità rispetto al dibattito e al ruolo futuro delle imprese, tralasciando, in quanto soggettiva, ogni valutazione di ordine estetico sull'edificato, anche se il tema della qualità progettuale dovrà a nostro avviso trovare indicazioni a livello normativo.

Già da tempo, dalla legge 5/1995, la Toscana ha scelto la salvaguardia del territorio non edificato, privilegiando

la strada del recupero e della riqualificazione o della "rigenerazione urbana", con una legislazione recente (L.R. 40/2011 e 8/2012) che si è posta l'obiettivo di accelerare e semplificare questo processo. La concreta esperienza degli operatori e il citato studio IRPET sull'attuazione della pianificazione urbanistica, testimoniano come il fossato tra principi e realtà sia ancora ampio.

In questo quadro crediamo sia necessario mettere a regime i molti strumenti di intervento a disposizione dei comuni e delle imprese perché la riqualificazione del territorio già urbanizzato possa uscire dall'ambito dei desideri trasformandosi in reale investimento pubblico e privato.

Modello toscano: innovare, senza perdere 15 anni di esperienza

LORENZO PAOLI Anci Toscana, Consulente Anci Toscana per il governo del territorio



Rendere l'ordinamento legislativo regionale più snello e razionale è necessario, quanto rendere più efficace la pianificazione operativa dei Comuni, a partire da Regolamenti Urbanistici più dinamici

È ormai entrato nel vivo il percorso di revisione e aggiornamento dell'ordinamento toscano, che vede la Regione impegnata da un lato nella riformulazione di parti sostanziali della LR 1/2005, dall'altro nella reimpostazione di metodo e contenuti del Piano Paesaggistico regionale.

Il segnale di 'lavori in corso' e la gravissima congiuntura economica alimentano un diffuso dibattito presso tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nei processi di pianificazione e nelle attività di governo del territorio. Dibattito che è utile incardinare attorno ad alcuni punti fermi.

PRIMO Disponiamo in Toscana di un modello che era e resta estremamente qualitativo e innovativo, e che soffre essenzialmente di alcune ridondanze e nebulosità. Occorre innovare e razionalizzare, ma non possiamo assolutamente permetterci di ricominciare tutto daccapo, dilapidando il prezioso patrimonio di esperienze e conoscenze formatosi negli ultimi quindici anni.

SECONDO Quasi tutti i Comuni to-

scani sono ormai dotati di piano strutturale: pertanto il tema centrale del processo di adeguamento dell'ordinamento toscano non è tanto la forma o il contenuto del PS, quanto la qualificazione e l'efficacia della pianificazione operativa (regolamento urbanistico in primis) e la necessità di garantire massima tempestività nei suoi percorsi di adeguamento. Una volta garantito il pieno rispetto degli obiettivi strategici e delle prescrizioni statutarie del PIT, del PTC e del PS - da tradurre in disciplina di valenza conformativa - dobbiamo far sì che il regolamento urbanistico sia rapidamente aggiornabile e 'riorientabile'. Solo un RU così dinamico potrà consentirci di governare efficacemente il continuo cambiamento del quadro sociale ed economico, senza costringere chi amministra ad inseguire affannosamente e tardivamente le repentine evoluzioni del quadro di riferimento.

TERZO Le risorse economiche umane e strumentali per le attività di pianificazione a disposizione degli enti locali, si sono negli ultimi anni ridotte

in modo sensibile. In futuro le risorse saranno ancor più esigue. Il modello procedimentale delineato dalla Regione nel 2005 (il c.d. 'procedimento unificato') allo stato attuale necessita di decisi snellimenti, con una più chiara ripartizione di compiti.

QUARTO Tutto ciò che può qualificare e rafforzare il processo decisionale sotteso alla formazione degli strumenti di pianificazione - garantendo maggiore trasparenza degli effetti ambientali, paesaggistici e socio-economici delle scelte, coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholders* - è certamente meritevole della massima considerazione. Occorre però evitare di trasformare questi utili e virtuosi contributi in ulteriori ipertrofie procedurali.

Per concludere. Negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva erosione del ruolo politico-istituzionale degli enti preposti al governo del territorio, cui ha fatto da contraltare la frammentazione del processo decisionale e la proliferazione di adempimenti procedurali. Pur talora ineccepibili nelle finalità dichiarate, gli ulteriori obblighi procedurali hanno di fatto alimentato oltre il livello di tollerabilità la diffidenza interistituzionale e la conflittualità pubblico-pubblico. Occorre quindi un deciso processo di razionalizzazione dell'ordinamento, sia statale sia regionale, individuando un percorso evolutivo condiviso che porti al più presto la 'macchina pubblica' a ripensarsi dall'interno come organizzazione complessa capace di fare sistema nelle interazioni tra enti.



Come ridare efficienza al governo del territorio

ANNA MARSON Assessore all'urbanistica, pianificazione del territorio e paesaggio della Regione Toscana

I tempi mediamente assai lunghi delle procedure di pianificazione, così come emersi da una recente ricerca Irpet del marzo scorso, riflettono senza dubbio un deficit di efficienza nell'esercizio della funzione di governo del territorio. Si tratta di una questione che, come amministrazione regionale, stiamo affrontando nella revisione della legge regionale in corso, in quanto i tempi lunghi non solo rischiano di produrre piani già obsoleti al momento dell'approvazione, ma soprattutto di far ricercare scorciatoie alternative alla pianificazione.

Anche nel governo del territorio c'è stata negli ultimi anni una deriva proceduralista. Per alcuni contenuti ciò deriva da norme europee e statali. Su quelle di competenza regionale stiamo invece lavorando, con la revisione in atto della legge, per una razionalizzazione delle fasi del processo.

Il lavoro in cui siamo impegnati, anche con la collaborazione degli enti locali (non sono affatto 'anticomunarda' come vengo a volte descritta!), è pertanto quello di rendere più chiari gli adempimenti necessari nelle diverse fasi del processo di pianificazione, coordinando i contenuti urbanistici, di valutazione e partecipazione, e considerando anche la possibilità di introdurre sanzioni per

i procedimenti che non dovessero rispettare i tempi standard che fissiamo come riferimento.

Ciò al fine di assicurare ai cittadini certezza del diritto, e di evitare che vengano mantenuti in vigore vecchi strumenti in attesa dei nuovi, con relative previsioni anacronistiche.

All'origine della domanda di efficienza nei processi di pianificazione, il riferimento prevalente è al rapporto del cittadino/imprenditore con la capacità di risposta alle stesse da parte dell'amministrazione. Nel campo dell'urbanistica e ancor più del governo del territorio, c'è tuttavia qualcosa di più complesso dell'interesse del singolo o dell'interesse di un gruppo, ossia l'interesse collettivo. E questo rende il compito più difficile, come sempre quando sono in gioco questioni di efficacia. E, come noto, una efficienza anche straordinaria può non coincidere affatto con l'efficacia.

Relativamente a una serie di affermazioni, emerse in sede di dibattito, in merito alla necessità di ottemperare alle esigenze dell'economia, dissento da un'idea di pianificazione del territorio che deve semplicemente dare risposte alle domande formulate dagli attori economici, tanto più in una situazione di crisi conclamata. Proprio perché siamo in una situazione di crisi straordinaria dovremo invece puntare ad una

pianificazione che concorra a ripensare lo sviluppo, valorizzando l'identità dei luoghi. Una potenzialità che la legge 1/2005 ci offre già attualmente, almeno nei propri principi, e che va potenziata. Abbiamo cioè gli strumenti e dovremmo usarli.

Un esempio positivo a tale riguardo ritengo sia già stato rappresentato dal lavoro svolto sul fotovoltaico. Dobbiamo proseguire in questa direzione. Sono convinta che riusciremo a proporre, condividendola anche con Anci, una riforma utile e ragionevole.



“ Tempi troppo lunghi nelle procedure di pianificazione. Ma la Regione punta alla razionalizzazione delle fasi e a rendere più chiari gli adempimenti necessari, coordinando urbanistica, valutazione e partecipazione ”





La nuova politica di coesione e il ruolo di Comuni e città

FRANCESCO MONACO Responsabile Politiche Europee dell'ANCI nazionale

L'introduzione nel Trattato UE della terza dimensione della coesione, quella territoriale¹, è stato l'ultimo riconoscimento (in ordine di tempo) del ruolo del sistema dei Comuni e delle città europee nella programmazione ed attuazione delle politiche europee. Si tratta dell'evoluzione naturale delle posi-

zioni di Commissione² e Parlamento europeo che, tradizionalmente, hanno sempre sottolineato il ruolo strategico degli enti locali, delle città ed delle aree urbane (i.e. partenariato istituzionale), per la crescita, lo sviluppo e la coesione dei territori.

Dal "Libro bianco sulla governance

multilivello"³ alle "Conclusioni sulla Quinta Relazione sulla coesione"⁴, fino al pacchetto di proposte di regolamenti per il nuovo ciclo di fondi strutturali 2014-2020⁵, la Commissione

3. La governance europea: un Libro bianco (COM(2001) 428 def).

4. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea "Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione" - COM(2010) 642/3

5. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 24 maggio 2006 "Pacchetto di proposte legislative a seguito dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria" - COM(2006) 239 def.

2. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea "Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione" - COM(2010) 642/3.

ha sempre considerato centrale il ruolo del partenariato istituzionale nel raggiungimento degli obiettivi di crescita e coesione dell'Unione Europea (oggi, Strategia Europa 2020).

Anche il Parlamento europeo nell'"Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro della politica di coesione" [2010/2158 (INI)], invita la Commissione a garantire che gli Stati membri coinvolgano formalmente gli esponenti politici delle principali zone urbane e delle associazioni degli enti locali e regionali a tutti i livelli del processo decisionale inerente alla politica di coesione.

Dagli ultimi Rapporti sullo stato di attuazione dei programmi comunitari 2007-2013, realizzati dalla Commissione e dalle autorità nazionali di coordinamento (in Italia, il Dipartimento Politiche di Sviluppo - DPS), così come dai Pareri rilasciati sul tema dal Comitato delle Regioni, infine, continua ad emergere - come nel passato - il ruolo necessario degli enti locali per il miglioramento della qualità dei programmi operativi (programmi finalmente "parlanti" che declinino chiaramente obiettivi e cose da fare), nella velocizzazione dei piani di investimento, nell'accelerazione delle procedure (ciclo di progetto) al fine di evitare ritardi e criticità attuative della programmazione⁶.

Gli enti locali devono essere dunque coinvolti fin dalle prime fasi della formulazione dei programmi, nella definizione delle strategie di intervento, nella verifica dei requisiti e condizioni di attuazione degli investimenti, nell'approntamento degli indicatori procedurali, finanziari e di impatto per la valutazione dei programmi e la misurazione dei risultati attesi

6. COM(2010) 135 def del 31.03.2010 "Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Programma di lavoro della Commissione per il 2010 - È ora di agire"; COM(2010)110 def del 31.03.2010 "Comunicazione della Commissione: Politica di coesione: Relazione strategica 2010 sull'attuazione dei programmi 2007-2013"; Parere COTER-V-007 del Comitato delle Regioni su suddetta Comunicazione; Rapporto strategico nazionale 2009

1. Titolo XVIII "Coesione economica, sociale e territoriale", artt. 174 e ss.



La nuova politica di coesione e il ruolo di Comuni e città ► Segue da pag. 13

Panoramica sullo stato dell'arte dei regolamenti a livello comunitario sul ruolo degli enti locali nella programmazione e attuazione delle politiche europee

dalla politica di coesione.

Analogamente, nel tradurre gli obiettivi della Strategia Europa 2020 negli interventi della Politica di coesione 2014-2020 occorre lasciare il necessario margine di manovra per un approccio "place based", che consenta agli enti locali di individuare le loro esigenze, di adeguare gli investimenti al potenziale territoriale esistente e di realizzare opere e infrastrutture funzionali a garantire servizi pubblici collettivi e quindi un ambiente più favorevole alla qualità della vita dei cittadini e all'iniziativa economica.

7. Si veda il "Rapporto indipendente sull'efficacia della politica di coesione" (presentato ad aprile 2009 dalla Commissione, più noto come Rapporto Barca) che indica una politica di sviluppo place-based come la possibile strategia di lungo termine finalizzata ad affrontare le persistenti sottoutilizzazioni di risorse potenziali e ridurre i persistenti fenomeni di esclusione sociale.

Questo quadro in continua evoluzione, quanto alla valorizzazione del ruolo strategico di Comuni, Città ed aree urbane, si è tradotto nelle proposte di regolamenti per il nuovo ciclo 2014-2020 (soprattutto nel proposta regolamento generale, FESR e FSE) della politica di coesione, formulate dalla Commissione Europea nell'ottobre scorso.

Secondo queste proposte, già in fase di definizione del "Contratto di partenariato" (artt. 13 e ss. della proposta di regolamento generale), e cioè dell'accordo che lo Stato membro contrae con la Commissione per l'utilizzo dei fondi strutturali, gli Stati devono organizzare, anche in relazione alla definizione dei futuri programmi

operativi, una fattiva attività di partenariato con le autorità locali e cittadine (e il partenariato economico e sociale) volta a precisare i contenuti territoriali della strategia di intervento, indicare chiaramente gli obiettivi di miglioramento dei servizi pubblici che si vogliono perseguire, organizzare ordinatamente il sistema delle responsabilità dei vari attori istituzionali coinvolti (con una formula: la Regione programma, gli EELL attuano, le autorità centrali controllano). L'obiettivo dichiarato è il rispetto del principio della governance multilivello, garantendo al contempo la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate. In particolare, per l'attuazione del-

le politiche urbane, la Commissione propone (art. 99 della Proposta di Regolamento generale e art. 7 della proposta di Regolamento FESR) che ciascun Stato membro, nel proprio Contratto di partenariato con la Commissione, indichi una lista di città in cui devono essere realizzate "azioni integrate per lo sviluppo urbano" (con un massimo di 20 città per ogni stato membro, 300 città in tutta l'UE), attraverso lo strumento degli Investimenti territoriali integrati (ITI), un approccio integrato cioè comportante investimenti nell'ambito di più assi prioritari, con una delega di funzioni gestionali alle autorità urbane. Alle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile "delegate" alle cit-

tà, la Commissione "riserva" almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale.

Quello che si delinea nelle proposte di regolamenti della Commissione è un approccio già in parte sperimentato con i PIT nel ciclo 2000-2006 e, prima ancora, con il programma URBAN, che - seppur con diversi limiti, oggi certamente superabili - ha dato buoni frutti.

In fase di negoziato sul pacchetto di regolamenti, così come in sede di Comitato delle Regioni, ANCI è impegnato strenuamente a difendere le posizioni in materia di sviluppo territoriale e urbano contenute nelle proposte della Commissione.





Benzina dall'olio da cucina

Succede negli Stati Uniti: la nuova frontiera dei biocarburanti inizia dai fornelli di casa e dagli oli vegetali. Con buoni filtri e additivi come il metanolo

Le strade dell'ecologia portano in diverse direzioni e di questi tempi se ecologia fa rima con economia, tanto di guadagnato. Il prezzo dei carburanti in Italia ha registrato, stando alle stime dell'Istat, un + 15% e allora c'è chi, Oltreoceano, già sta correndo ai ripari. Come recuperare la parte buona dell'olio di cottura o di frittura è possibile già da qualche anno grazie a speciali filtri e aggiunte di additivi come i famosi alcol etanolo e metanolo. Questo contribuisce ad abbassare l'uso di oli vegetali come colza e girasole che inizialmente sono destinati ad uso alimentare. Già noto il problema dell'uso intensivo di vaste aree coltivate a sca-

pito del consumo umano, oggi con il recupero degli oli esausti alimentari il problema perlomeno in America sembra essere un altro: aumentano i furti da parte di singoli e di organizzazioni che "si riducono", si fa per dire, a dare la caccia agli oli fritti e rifritti conservati nei retrobottega dei ristoranti e dei pub. Sembra infatti che al crescere della domanda di biocarburanti corrisponda in America il quadruplicarsi del prezzo per l'olio esausto. Non più buono per l'alimentazione, l'olio diventa invece molto ghiotto per chi in tempi di crisi deve sbarcare il lunario. In fondo dietro questi furti c'è sì un fine criminale, ma anche, possiamo dire, ecologico.



Api sentinelle dell'ecosistema. E dell'economia

520 mila euro all'Italia dall'Ue per la salvaguardia delle colonie dei piccoli insetti del miele, all'interno di un progetto che coinvolge 17 Paesi

L'Ue eroga finanziamenti per la salvaguardia delle api. In particolare, la Commissione europea ha messo a disposizione di diciassette Stati membri circa 3,3 milioni di euro per finanziare gli studi scientifici finalizzati a salvaguardare le colonie degli insetti produttori di miele. Le api sono animali piccoli, a volte fastidiosi, ma essenziali per la tenuta del nostro ecosistema e, addirittura, della nostra economia. Già nel 2009, l'Efsa, l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare, rivendicava e chiedeva maggiori informazioni circa il ciclo di vita e la morte di un'ape. I finanziamenti per salva-

guardare le colonie destinati all'Italia sono oltre 521.000 euro e coprono il 70% del costo totale del progetto di ricerca, che ammonta a quasi 750.000 euro. Gli altri Paesi che riceveranno finanziamenti sono Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito. Salvare le api, piccole, fastidiose ma tanto utili, è l'unico scopo del progetto.



Siria, acquedotti romani contro la siccità

Dal 2008 in questa parte di Medioriente non c'è più acqua. La via d'uscita scelta dall'Onu è il drenaggio delle acque stagnanti e la riabilitazione delle antiche condutture

Un approccio innovativo quello del programma per le risorse idriche portato avanti dalle Nazioni Unite in Siria, che aiuterà la popolazione a superare i problemi della siccità soprattutto nelle zone di Aleppo e di Damasco. Il nord della Siria è la regione più povera dove l'acqua potabile viene comprata per quaranta dollari al mese e l'allarme idrico in questa parte del Medioriente risale al 2008, da allora non c'è più acqua. Il progetto prevede la riabilitazione dei vecchi condotti acquiferi costruiti dai romani e dagli arabi nell'antichità. Il lavoro di pulizia e di drenag-

gio delle acque stagnanti sotto i terreni ormai inariditi potrà aumentare la quantità d'acqua da utilizzare per le comunità locali e aumentare così il loro tenore di vita. Già 35 su 95 falde acquifere sono state riabilite, e ne hanno beneficiato circa 18.000 persone. Il risanamento delle vecchie sorgenti aiuterà in modo sostenibile le zone rurali, ormai abbandonate da tempo dalla popolazione migrata nei centri urbani.



Da cittadini a residenti

MONIA GIOVANNETTI *Cittalia*

“ Nonostante l'attenzione sia ancora fortemente concentrata sugli arrivi di nuovi immigrati, molte comunità hanno raggiunto uno stadio avanzato del ciclo dell'immigrazione, quello appunto della «seconda generazione»: i minori stranieri nati in Italia costituiscono oramai il 71% del totale dei minori stranieri residenti ”

La crescita esponenziale dei minori stranieri, avvenuta in Italia nel corso dell'ultimo decennio, è tra gli indici più significativi dell'evoluzione del fenomeno migratorio nel nostro paese. Essa segnala l'avvenuto passaggio dall'«immigrazione per lavoro e temporanea», ad un'«immigrazione permanente e di popolamento» basata su insediamenti durevoli.

La presenza di minori con cittadinanza straniera regolarmente residenti in Italia ha raggiunto nel 2011 un numero complessivo vicino al milione (993.238), con un incremento dal 2000 ad oggi pari al 332%.

Nonostante l'attenzione della sfera politico-mediatica italiana sia ancora fortemente concentrata sugli arrivi di nuovi immigrati e sul contrasto all'immigrazione irregolare, molte comunità (tra cui quelle marocchina, albanese, cinese e più recentemen-

te quella rumena, per citare solo le più influenti numericamente) hanno raggiunto uno stadio avanzato del ciclo dell'immigrazione, quello appunto della «seconda generazione». Prova ne sia che la proporzione dei minori nati in Italia è negli anni straordinariamente cresciuta rispetto a quella dei minori e giovani immigrati dall'estero, ed essi costituiscono oramai il 71% del totale dei minori stranieri residenti. Lo studio di questo «processo di stabilizzazione» individua nei processi di inserimento e di integrazione dei «figli della prima generazione di immigrati» un punto di osservazione strategico per prevedere le trasformazioni che le comunità immigrate esprimeranno nel lungo periodo. Proprio a partire da queste considerazioni è stata condotta da Cittalia-Anci l'indagine «Da residenti a cittadini», che ha coinvolto una decina di città del



Centro-Nord della penisola (Torino, Alessandria, Genova, Varese, Verona, Trieste, Reggio Emilia, Ferrara, Forlì e Firenze), dalle quali abbiamo tratto che dal 2005 al 2010, su 100 minori stranieri nati in Italia, in media solo 62 ogni anno hanno acquisito la cittadinanza italiana (ex art. 4). Mentre riguardo alle cittadinanze ottenute ex articolo 14, l'incidenza percentuale sui potenziali richiedenti è risultata nettamente più bassa (2%).

Al 2029, l'ammontare di popolazione totale sfiorerà i 64 milioni, con un trend costantemente crescente. In parallelo al calo della popolazione

minorile italiana, abbiamo assistito e assisteremo nei prossimi anni ad un aumento sostanziale della popolazione minorile straniera: dalle circa 350mila unità del 2003 raggiungerà i 2 milioni nel 2029, con una crescita pari al 474,0% nel periodo in esame. Rispetto al totale dei minori residenti in Italia, la quota di minori stranieri passerà da un 9,7% attuale ad un 20,7%: un minore ogni 5 quindi sarà di origine straniera.

I 17enni stranieri nati in Italia passeranno dagli attuali 9.061 (2011) a 78.082 nel 2027: a quella data coloro che l'anno successivo potranno

fare richiesta di cittadinanza italiana (perché nati nel nostro paese e risieduti stabilmente nello stesso sino al 18° compleanno) saranno il 4% dei minori stranieri residenti, ovvero circa 80mila sui 2 milioni residenti.

Se invece venisse accolta, ad esempio, la proposta di legge di iniziativa popolare della campagna «L'Italia sono anch'io», gli esclusi dallo status di cittadini risulterebbero circa 300.000 minori dal momento in cui i nati in Italia da genitori stranieri legalmente presenti da almeno 1 anno diventerebbero automaticamente cittadini italiani.

Stranieri per legge, italiani di fatto

KHALID CHAOUKI, Responsabile Nazionale Rete Nuovi Italiani

Chi nasce o cresce in Italia è italiano. Il nostro non è solo uno slogan per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e della classe politica italiana al fine di riformare al più presto la legge sulla cittadinanza passando dallo *ius sanguinis* allo *ius soli*. Questo appello vuole far riflettere su un dato di realtà che riguarda circa un milione di nuovi italiani di fatto, ma ancora stranieri per legge. Un'anomalia non più tollerabile e inconcepibile per chiunque si fermi a ragionare per pochi istanti, lontano da demagogie e pregiudizi, sui numeri e sulla quotidianità di un'Italia ormai cambiata e in rapida trasformazione.

Chi nasce o cresce in Italia non è un immigrato, ma è figlio di immigrati oltre ad essere figlio della storia di

questo Paese. Un Paese che per lungo tempo ha preferito girare la testa dall'altra parte senza ragionare e decidere con lungimiranza su quale modello si sarebbe dato per favorire una giusta e positiva convivenza. Noi figli di quest'Italia plurale vogliamo ora contribuire fino in fondo, consapevoli del grande ritardo accumulato, a far conoscere la novità di cui siamo portatori, ma soprattutto vogliamo impegnarci nella battaglia per il diritto di essere protagonisti fino in fondo del nostro destino, così come lo sono i nostri coetanei figli dello *ius sanguinis*. Essere cittadini di serie A, senza concessioni e senza ostacoli. Una battaglia che stiamo facendo insieme a tutti coloro che credono che l'attuale legge sulla cittadinanza sia una legge ingiusta e arretrata.



Il senso della comunità ha sempre la meglio sulla 'tribù'

GRAZIANO DELRIO, Sindaco di Reggio Emilia e Presidente ANCI

La ricerca curata da Cittalia Anci-Ricerche "Da Residenti a Cittadini" ci dice che tra venti anni, in Italia, avremo il 20% di minori di origine straniera. Bisognerà che il Parlamento prenda atto di questa situazione, così come del fatto che la gran parte degli italiani è favorevole a concedere i diritti di cittadinanza ai giovani immigrati.

Non possiamo quindi che auspicare una modifica della legge sulla cittadinanza e l'introduzione del voto amministrativo per gli stranieri residenti, secondo le due proposte di legge presentate lo scorso 6 marzo dalla Campagna "L'Italia sono anch'io". Non ci sono tempi giusti o tempi sbagliati per fare le cose giuste; se sono giuste, qualunque momento è buo-

no. Per questo esprimo fiducia nei confronti del Parlamento che, grazie anche a questa ricerca, ha tutti gli elementi di valutazione necessari. Sono fiducioso anche perché siamo consapevoli che la raccolta delle firme, in questi mesi nelle piazze del Paese, ha acceso un dibattito positivo tra gli italiani. Dobbiamo avere più fiducia nella nostra gente; persone che nella

vita quotidiana si confrontano con le difficoltà della convivenza che vanno di certo affrontate, ma con la consapevolezza che non c'è solo la chiave di lettura dei 'legami di sangue': questa ricerca conferma infatti che è sempre il senso della comunità ad avere la meglio sull'appartenenza a una tribù. Guardando in prospettiva, mi pare che il Governo, con le dichiarazioni

del Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri, abbia preso posizione favorevole per una modifica della legge che vada nel senso di uno *ius soli* temperato, con diritti di cittadinanza da riconoscere a chi nasce e svolge studi in Italia. Adesso c'è la necessità di fare un ulteriore passo concreto in avanti, come hanno già fatto quasi tutti i Paesi europei.



La legge è ferma, ma la società si muove

Intervista all'On. **ANDREA SARUBBI** a cura di **Sara Denevi**

“ In nessun altro Paese la cittadinanza rappresenta un elemento di così forte rottura tra gli schieramenti: è per questo che credo fermamente nel tentativo di attuare una proposta che non veda la destra contro la sinistra ma che sia trasversale ”

L'aspetto più innovativo dell'indagine svolta da Anci-Cittalia sui minori stranieri è nel tentativo di elaborare un modello per stimare l'andamento dell'acquisizione della cittadinanza italiana per i prossimi anni. Proprio di cittadinanza abbiamo avuto modo di parlare con Andrea Sarubbi, il deputato (PD) che insieme a Fabio Granta (Futuro e Libertà) ha avanzato una proposta di legge in merito, e che è intervenuto al convegno "Costruire la rappresentanza: diritto di voto, cittadinanza e partecipazione alla ricerca di un percorso" organizzato da Anci Toscana per il Meeting di Cecina.

On. Sarubbi, lei nel 2010 ha lavorato alla proposta di riforma della cittadinanza in un momento in cui, all'inizio della campagna elettorale per le regionali, il tema era avvertito come un terreno pericoloso. Qua-

li le sue considerazioni a distanza di questi due anni?

"Il problema in Italia è che si parla del fenomeno sempre in chiave contingente e non strutturale. Questo modo poco sereno di affrontare il tema si ripropone in Italia praticamente ogni anno, ogni volta che si vota per qualche tipo di elezione. In nessun altro Paese la cittadinanza rappresenta un elemento di così forte rottura tra gli schieramenti: per questo credo fermamente nel tentativo di attuare una proposta che non veda la destra contro la sinistra ma che sia trasversale.

L'Italia si dimostra indietro rispetto ad altri paesi e con una legge ormai anacronistica?

"Sì. Tra l'altro ci siamo sempre appellati ad altri paesi come la Grecia o la Germania che, invece, hanno saputo cambiare la legislazione e prendere atto della realtà. In Italia c'è l'idea che se una legge non la fai, la società non cambia. Mentre la società è già cambiata. Gli altri paesi hanno leggi più o meno strette ma che vanno in una direzione precisa: o nasci e sei cittadino o diventi cittadino a determinate condizioni. Viene data una possibilità alle generazioni nuove di dire "io non sono più della generazione dei miei genitori". Si è soliti usare il termine *seconde generazioni* ma di fatto non lo sono. E' indicativo che se parliamo con un ragazzo americano figlio di

immigrati negli Stati Uniti, lui dirà di esser *first generation* perché appartiene alla prima generazione di nuovi americani.

Dobbiamo aspettare il prossimo Parlamento?

"Temo di sì. Se a settembre portiamo in aula la legge sulla cittadinanza i numeri non li abbiamo. Il Governo

è cambiato ma il Parlamento è rimasto lo stesso del 2008. Sono fiducioso del fatto che nel prossimo Parlamento potrà essere elaborata anche una legge caratterizzata dal compromesso in forma minore rispetto a quella che era stata la proposta del 2010. Era una mediazione, e nel momento in cui si è rifiutata pure quella solu-

zione, era evidente che non ci fosse la minima disponibilità a trattare. Una mediazione è certamente utile, ma non trascinandosi oltre le considerazioni dignitose necessarie perché, in tal caso, facciamo solo un danno ai ragazzi. Quindi a questo punto è meglio aspettare un anno in più".

