

## POSITION PAPER

### Piani urbanistici, waterfront e lungomare, continuità urbana tra centri storici e marina

#### 1. ANALISI DI SCENARIO

*A cura di Francesco Musco – IUAV e Bruno Barel – Avvocato, libero professionista*

La pianificazione urbanistica delle aree costiere rappresenta un tema di particolare rilevanza per l'Italia perché la regolazione delle attività economiche e di sviluppo e la tutela dell'interfaccia terra/mare diventa garanzia di precondizioni locali per il turismo e al contempo di sostenibilità ambientale.

Le zone costiere rappresentano lo spazio di transizione, che comprende sistemi territoriali prossimi alla costa e le adiacenti acque territoriali. Questa fascia include sistemi diversi come le aree deltizie, le zone umide, le lagune, le piccole isole, le pianure costiere basse, le spiagge sabbiose e le coste sedimentarie: sistemi nei quali le attività turistiche a valenza balneare e ricettiva rappresentano uno delle principali attività economiche.

Tutti i sistemi costieri hanno caratteristiche di dinamicità, caratterizzati da processi morfologici, ecologici e socioeconomici che interagiscono tra di loro. Alcune delle caratteristiche li distinguono da qualsiasi altro sistema (IPCC, 2007, 2013, 2014) possono essere riassunte:

- un alto tasso di cambiamenti climatici nell'ambiente naturale
- un alto tasso di crescita della popolazione e di sviluppo economico
- un alto tasso di degrado delle riserve naturali
- un'elevata esposizione agli eventi estremi favoriti dal cambiamento climatico
- una specifica necessità di sistemi di pianificazione urbanistica in grado di garantire la regolazione delle attività e la loro intensità sul fronte mare.

È un dato di fatto che le zone costiere offrano risorse in termini spaziali per le attività economiche e gli insediamenti. Si stima che a livello globale fino al 70% della popolazione sia collocata in aree urbane costiere con evidenti conseguenze. Dei 6477 km di coste italiane, includendo Sicilia e Sardegna, 3291 km sono stati trasformati in maniera permanente: 918 km sono occupati da aree urbane, 720 da industrie, porti ed infrastrutture. Un altro dato rilevante riguarda la densità degli insediamenti urbani: il 25% della linea di costa è occupato da insediamenti a bassa densità e spesso con usi stagionali.

In questo quadro non vanno trascurati i fenomeni atmosferici estremi, incrementati dal cambiamento climatico, che negli ultimi anni hanno interessato in maniera crescente i sistemi urbani costieri e le infrastrutture turistiche e ricettive, creando in molti casi danni ingenti alle attività balneari e ricettive. In questa prospettiva una opportuna progettazione e la pianificazione urbanistica diventa quanto mai fondamentale per garantire una resilienza di lungo periodo delle attività e della residenzialità nelle aree costiere, anche in vista dell'attuazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici promosso dal MATTM ed approvato a fine 2016 dalla Conferenza Stato-Regioni.

Diventa quindi fondamentale definire come i sistemi e le infrastrutture di servizi (in primo luogo energia, acqua) possano essere messi a sistema per rendere le città e i sistemi urbani costieri nel loro complesso maggiormente resilienti alle variabilità climatiche, garantendo la funzionalità della stessa anche in situazioni di eventi estremi.

Al contempo la sicurezza affidata al reticolo idraulico superficiale dei sistemi urbani deve trovare una stretta convergenza tra i piani di gestione comunale delle acque – previsti in varie forme delle legislazioni regionali di governo del territorio o come derivazione della direttiva UE Alluvioni (2007/60) – e il piano urbanistico sia a livello strategico che regolativo.

Nell'ambito di una seppur breve introduzione agli strumenti di pianificazione di diretto interesse per il fronte terra/mare, non può essere trascurata la recente introduzione della Pianificazione Spaziale Marittima in Italia, come strumento utile a gestire gli spazi e le risorse marine e costiere in un'ottica di sostenibilità ambientale, economica e sociale di lungo termine. Viene definita come "un processo pubblico volto ad analizzare e a definire

la distribuzione nel tempo e nello spazio delle attività umane che insistono sugli spazi marittimi, al fine di raggiungere obiettivi ambientali, economici e sociali precedentemente definiti attraverso un processo politico". A livello europeo la Pianificazione Spaziale del Mare trova introduzione con Politica Marittima Integrata (COM 575/2007), che la identifica come strumento trasversale volto a 'ottimizzare' l'uso degli spazi marittimi in un'ottica di 'Crescita Blu' ("Blue Growth", COM 494/2012) nei limiti del mantenimento dell'integrità degli ecosistemi (Direttiva 2014/89/EC). La direttiva ha previsto per tutti gli Stati Membri l'individuazione di un'autorità competente (entro il 2016) e la redazione dei piani spaziali marittimi (entro il 2021): l'Italia ha identificato come autorità competente il Ministero delle Infrastrutture (MIT) che attraverso il Tavolo Interministeriale di Coordinamento costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrebbe attuare la direttiva in Italia. Quali saranno le ricadute specifiche sui sistemi locali non è ancora stato chiarito completamente, anche perché l'estensione al mare dei sistemi di pianificazione richiede competenze specifiche e un notevole lavoro visto la potenziale estensione territoriale delle aree potenzialmente oggetto di pianificazione in Italia. Le ricadute positive in termini di regolazione, usi e interazioni delle attività economiche costiere sono in primo luogo quelle che riguardano l'estensione delle aree di interesse turistico, associando al turismo balneare, funzioni di visitazione del mare anche interagendo con altre attività economiche (es. pesca, navigazione da diporto) e regolando tali interazioni anche in termini spaziali. La preparazione dei piani comporterà la necessità di affrontare una serie di sfide, legate non solo alla necessità di conciliare gli obiettivi di crescita economica con la preservazione del buono stato ambientale degli ecosistemi marini e costieri, ma anche all'integrazione e al coordinamento di strategie settoriali potenzialmente in conflitto, alla definizione di strategie di coordinamento transnazionali (particolarmente rilevanti in contesti come quello mediterraneo), e all'adozione di misure integrate che considerino l'interazione fra l'ambito marino e quello costiero e le necessità di coordinamento fra i quadri legislativi, politici e pianificatori che regolano la gestione di tali aree fino all'interazione e congruenza dei relativi strumenti di piano alle varie scale.

## Bibliografia

- Zanchini E., Zampetti G., Venneri S. (2016), Rapporto Ambiente Italia 2016. Presente e futuro delle aree costiere italiane, Edizioni Ambiente, Milano
- Magni F., Magnabosco G., Musco F. (2017), "Climate change e città costiere: misure, politiche e strumenti per l'adattamento di aree urbane ad alta vulnerabilità, in Urbanistica e/è azione pubblica. La Responsabilità della Proposta, Planum Publisher, Milano
- Magni F., Appiotti F., Maragno D., Innocenti A., Negretto V., Musco F. (2018), Tourism-driven Strategic Planning in Pilot Areas, CO-Evolve MED Interreg, Project Report 3.18.2
- Musco F., Gissi E., Appiotti F., Bianchi I., Innocenti A., Maragn D. (2018), Introduzione al Maritime Spatial Planning. L'approccio ecosistemico per la pianificazione spaziale del mare, FrancoAngeli, Milano

## 2. QUESTIONI DA AFFRONTARE/DOMANDE CHIAVE

- a) generalmente gli strumenti giuridici di pianificazione urbanistica sono configurati dalla legislazione regionale in termini generali. Rimane un adeguato spazio di flessibilità per la regolazione locale delle località balneari oppure se sia da auspicare un adeguamento del quadro legislativo estendendo pratiche e strumenti già previsti da alcune legislazioni regionali (ad esempio ai "Piani Comunali" delle Coste in Puglia)?
- b) la pianificazione urbanistica è ancora molto orientata sulla trasformazione edificatoria del territorio mentre si ricorre ad altri strumenti per programmare altri aspetti ormai coessenziali, come le reti verdi, la gestione delle acque superficiali, la biodiversità, l'energia e la messa in sicurezza del sistema costiero anche in una prospettiva di cambiamento climatico, come pure tutti gli aspetti legati alla mobilità lenta. Sarebbe interessante esplorare esperienze innovative di uso integrato dei vari strumenti settoriali in una visione unitaria e strategica della fruizione del territorio e se vi sono *best practice* tra gli enti locali partecipanti.
- c) la domanda turistica sembra estendersi dell'arenile e servizi di spiaggia alla città e al territorio circostante, anche con l'obiettivo di ampliare la stagionalità. Esistono politiche pubbliche locali per la valorizzazione del territorio o prevale ancora l'iniziativa individuale o di singoli imprenditori?

d) sono in corso processi di metamorfosi del tessuto edilizio delle località balneari, più innovativo fronte mare e talora più lento e meno innovativo nelle zone retrostanti. In alcuni casi si constata una forte ricerca di qualità architettonica e paesaggistica premiata dal mercato. Quale ruolo può avere la rigenerazione urbana delle località balneari, spesso sorte o cresciute in modo disorganico e frettoloso, per il loro posizionamento sul mercato?

e) i piani particolareggiati degli arenili sembrano ancora orientati verso obiettivi tradizionali minimali, volti a offrire servizi essenziali e a garantire un ordine minimo agli stabilimenti balneari e al posizionamento di ombrelloni e lettini. Esperienze internazionali lasciano però intravedere ampi spazi di possibile innovazione anche per l'arredo degli arenili e per la loro fruizione anche nelle ore serali e notturne. Che cosa frena questo processo?

f) la verticalità è uno dei grandi temi della futura urbanistica, che sembra tendere alla densificazione e rifuggire dal consumo di suolo, e aumentano i progetti sperimentali di grattacieli fronte mare, seppure con forti difficoltà legale soprattutto alla mancanza di grandi spazi e agli effetti sulla illuminazione solare del contorno.

g) in rapporto all'introduzione della direttiva europea sulla Pianificazione dello Spazio Marittimo (89/2014) e il recepimento nel 2016 in che modo il settore del turismo sarà interessato dalla pianificazione del mare della costa che verrà introdotto in Italia entro il 2021?

h) Altro tema discusso riguarda l'uso del territorio aperto in forme innovative rispetto a hotel, campeggi e villaggi turistici tradizionali, per un più intenso contatto con la natura. Quali orientamenti emergono su questi temi nelle diversificate realtà balneari italiane?

i) La pianificazione urbanistica è ancora molto orientata sulla trasformazione edificatoria del territorio mentre si ricorre ad altri strumenti per programmare altri aspetti ormai coesenziali, come le reti verdi, la gestione delle acque superficiali, la biodiversità, l'energia e la messa in sicurezza del sistema costiero anche in una prospettiva di cambiamento climatico, come pure tutti gli aspetti legati alla mobilità lenta. Che tipo di esperienze innovative di uso integrato dei vari strumenti ordinari e settoriali in una visione unitaria e strategica della fruizione del territorio vi sono tra gli enti locali partecipanti?