

Sommario

Aperture

Una “legge di principi” per consolidare il nuovo modello di pianificazione
Federico Oliva, p. 3

Pianificazione intercomunale

*a cura di Barbara Marangoni,
Elena Marchigiani, p. 5*

Piano e sovracomunalità in Italia
Fabrizio Bottini, p. 7

Domanda e ostacoli
Gabriele Pasqui, p. 9

Il laboratorio lombardo, tra aporie, potenzialità e limiti
Valeria Fedeli, p. 12

Piani in forma associata: esperienze in Emilia-Romagna
*Giulia Angelelli, Luisa Ravanello,
Giovanni Rinaldi, p. 14*

Forme di associazionismo a Pian del Bruscolo
Roberta Tartufi, p. 16

Il caso della Val di Cornia
*Camilla Cerrina Feroni,
Alessandro Grassi, p. 18*

Toscana in bilico: qualche speranza dall'Isola d'Elba
Mauro Parigi, p. 21

Percorsi di intercomunalità in Campania
Daniela De Leo, p. 22

Sardegna: quando il sud avanza più del nord
Alessandra Casu, p. 25

Sviluppo rurale in Europa

a cura di Sonia Prestamburgo, p. 29

Lo spazio rurale nel contesto della nuova metropolizzazione
Patrizia Nazio, p. 32

Politiche rurali integrate in Liguria
Federica Alcozer, p. 34

Roma nella politica di sviluppo rurale
Alfonso Pascale, p. 37

Il parco agricolo della Toscana centrale
Daniela Poli, p. 38

Sviluppo rurale e paesaggio in Toscana
David Fanfani, Adalgisa Rubino, p. 41

Il paesaggio rurale per lo sviluppo delle imprese verdi
Fabio Converti, p. 43

Politiche e piani in Sicilia

ESPERIENZE DI AGENDA 21 LOCALE

Una risposta condivisa di qualità urbana
Mariarosaria Fallone, p. 45

Le pratiche di partecipazione promosse dal Comune di Palermo
Marilena Orlando, p. 46

STRATEGIE INNOVATIVE

Sun & Wind: la casa bioclimatica mediterranea
Ornella Amara, p. 48

Equal Valorenatura nella Provincia di Palermo
Maria Pietrobelli, p. 49

La valle del fiume Oreto a Palermo
Vincenzo Todaro, Dario Gucci, p. 50

L'esperienza del Prusst di Palermo
Giuseppe Abbate, p. 52

Una Stu per l'Albergheria
Benedetto Romano, p. 53

Mobilità sostenibile e qualità ambientale in Sicilia
Ferdinando Corriere, p. 54

POLITICHE URBANE

Palermo, tra recupero e *deregulation*
Pierluigi Campione, p. 57

La periferia in centro
Marilena Orlando, p. 59

Ambiente e territorio

L'attuazione del piano paesaggistico della Sardegna
Sebastiano Bitti, p. 61

Aree protette e pianificazione d'area vasta in Toscana
Daniele Mazzotta, p. 63

IL PPSER DELLA PROVINCIA DI PRATO

Un percorso tra conoscenza, tutela e sviluppo
Elisabetta Cancelli, p. 66

La conoscenza
Elisabetta Cancelli, Savina Mazzantini, p. 68

una finestra su: Barcellona

a cura di Marco Cremaschi, p. 71

Il piano di trasformazione urbana 22@Barcelona
Fabrizio Guzzo, p. 71

Santa Caterina e Sant Pere
Cristina Tartari, p. 74

La Ley de Barrios
di C. T., p. 77

Opinioni e confronti

Inchiesta sui “contributi Bucalossi”
Paolo Avarello, p. 79

I crediti edilizi per la qualità del territorio aperto: il caso di Montebelluna
Ezio Micelli, p. 81

Riforma urbanistica

a cura di Sandra Vecchiatti

Le questioni di fondo
Pierluigi Properzi, p. 83

Inu

La Vas nel Dlgs 152
Inu, Gruppo di studio nazionale, p. 86

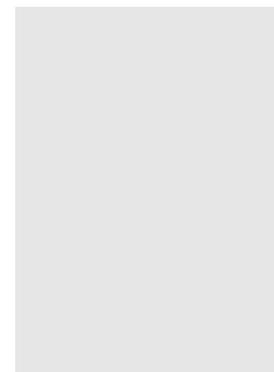
Assurb

Riflessioni sulla classe di laurea in Scienze della pianificazione
*Domenico Patassini,
Gino Cesare Mauro, p. 90*

Sisifo e i pianificatori territoriali/urbanisti
Beppe Vitale, Giuseppe De Luca, p. 91

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 93



abbonamenti 2007

abbonarsi è sempre più conveniente

“la comodità di ricevere direttamente a casa i sei fascicoli annuali versando un importo di soli € 50”

“il risparmio di oltre il 15% sul prezzo di copertina e la possibilità di inserire l'intero importo tra gli oneri deducibili nella dichiarazione dei redditi”

“l'omaggio delle monografie *Urbanistica DOSSIER*, fascicoli mensili dedicati a temi attuali della ricerca e della pratica urbanistica”

promozione speciale agli stessi costi del 2006

abbonamento a *Urbanistica Informazioni* (bimestrale) € 50,00 + abbonamento a *Urbanistica Dossier* (mensile) € 30,00 + abbonamento *Urbanistica* (quadrimestrale) € 68,00
€ 100,00 (invece di € 148,00)

NOME COGNOME VIA/PIAZZA

CAP CITTÀ PR TELEFONO E-MAIL

P. IVA PROFESSIONE ENTE DI APPARTENENZA

Prego attivare il seguente abbonamento:

- Urbanistica Informazioni* 2007 + *Urbanistica Dossier* 2007, € 50,00
- Urbanistica* 2007, € 68,00 (solo per i soci INU € 54,00)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2007, € 100,00

Ho effettuato versamento anticipato dell'importo da me dovuto tramite:

- c.c.p. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma"
- bonifico bancario tramite Banca Antoniana Popolare Veneta, agenzia n. 37, conto n. 10739 - V intestato a "INU Edizioni Srl", ABI 5040, CAB 3375.

Carta di credito del circuito: Cartasi Visa Mastercard n. scadenza

- allego assegno bancario non trasferibile intestato e INU Edizioni srl

Data

Firma

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni della Legge n. 196/2003, ai fini della registrazione della richiesta dell'abbonamento alle riviste da Lei indicate e per l'invio delle riviste stesse. I dati verranno copiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche da parte della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno essere altresì utilizzati da INU Edizioni per la promozione di altri prodotti editoriali e per l'invio di newsletter solo dietro Sua espressa autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

- sì, Vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter
- no, non inviarmi materiale pubblicitario e newsletter

Firma



Una “legge di principi” per consolidare il nuovo modello di pianificazione

Federico Oliva

Finalità e caratteri della legge

Il dibattito sulla “legge di principi” per il governo del territorio, cresciuto negli ultimi mesi per iniziativa dell’Inu (i due convegni di Roma in settembre e Firenze in novembre, il dibattito interno presente sul nostro sito web) ha messo in luce con chiarezza finalità e caratteri della legge, oltre a definirne i contenuti fondamentali. Si tratta di un provvedimento indispensabile per completare il processo di riforma in atto, proteggendo le leggi regionali riformiste già approvate e stimolando quelle ancora da approvare. Deve essere una legge sintetica ed essenziale, oltre che priva di caratteri inutilmente descrittivi regolativi; ma deve anche essere efficace, per sostituire integralmente l’attuale ordinamento, e per consentire alle Regioni di produrre leggi migliori, che consolidino le innovazioni già acquisite e ne introducano ulteriori. La “legge di principi” non deve inoltre ridursi alla riforma delle competenze e delle responsabilità della pianificazione, ma deve tendere verso un approccio complessivo di governo del territorio. Il nodo fondamentale da sciogliere riguarda la “copianificazione”, vale a dire la necessità di superare le tante “pianificazioni separate” che hanno fino ad ora impedito un razionale ed efficace governo del territorio, con l’affermazione dell’unicità e dell’unitarietà del soggetto decisore e con l’obiettivo quindi del “piano unico”, alle varie scale e ai vari livelli istituzionali. Non sarà quindi sufficiente affermare la necessità del coordinamento delle varie competenze, ma sarà necessario prevedere la partecipazione obbligatoria e organica al processo di formazione del piano

degli “enti separati” (dalle Soprintendenze alla Autorità di Bacino), partecipazione che poi obbligherà gli stessi enti a rispettare le scelte sottoscritte. La legge deve inoltre affermare con grande nettezza la responsabilità pubblica del governo del territorio: le scelte devono essere decise e operate dalle istituzioni elette democraticamente e giudicate dal voto degli elettori. Nell’attuazione è invece indispensabile il ruolo degli operatori privati, che potranno utilizzare le normali possibilità offerte dalle componenti operative del piano, ma che dovranno anche essere sempre di più coinvolti in un approccio di concorrenza concorsuale, in particolare nei grandi interventi di trasformazione, per garantire al massimo l’interesse pubblico, che è la condizione fondamentale della scelta pianificazione. Dovrà comunque essere anche definita con chiarezza la partecipazione dei privati nella realizzazione delle dotazioni territoriali e delle infrastrutture: il nuovo modello attuativo perequativo comporta una partecipazione determinante dei privati alla realizzazione della “città pubblica”, perché le cessioni compensative sono garantite dalle attuazioni private e accrescono “automaticamente” il demanio comunale di aree. Per evitare che tale ingente patrimonio venga condannato al degrado e all’abbandono, è necessario garantire la possibilità di efficaci realizzazioni “a scomputo” di attrezzature e infrastrutture pubbliche, rispettando naturalmente la soglia di importo massima, che rende obbligatoria la gara.

Gli strumenti della pianificazione

La necessaria tripartizione del piano

comunale in una componente strutturale, in una operativa per le trasformazioni e in una regolativa per la gestione dell’esistente appare ormai consolidata, almeno nell’esperienza regionale. Sarà comunque opportuno insistere perché la legge definisca questo aspetto fondamentale in modo circostanziato e inequivoco, introducendo anche la possibilità per le Regioni di non rendere obbligatorio tale modello, in particolare per i piccoli comuni. Riprendendo anche la “novità” (perché per la prima volta chiaramente esplicitata dalla nostra elaborazione) dell’equiparazione tra vincoli pubblici e diritti privati, entrambi legati alla scadenza quinquennale. Se i caratteri degli strumenti sono ormai ben definiti, vale comunque la pena di ricordarli brevemente e di insistere perché siano così precisati. Il Piano Strutturale ha un carattere programmatico generale a tempo indefinito, non prescrittivo e non conformativo dei diritti proprietari, escludendo così il pagamento dell’Ici; definisce uno scenario futuro e contiene il quadro conoscitivo necessario per operare ogni scelta; le previsioni residue del predenti Prg (il “residuo di piano”) non sono né cancellate, né confermate, ma sospese e affidate al momento operativo. Il Piano Operativo riguarda le trasformazioni urbanistiche; è prescrittivo e conformativo dei diritti proprietari; ha una scadenza quinquennale per le previsioni pubbliche e per quelle private. Il Regolamento urbanistico – edilizio riguarda la gestione dell’esistente; è prescrittivo e conformativo (diritti esistenti) e ha validità a tempo indefinito.

Il “residuo di piano”

La soluzione del problema del “residuo di piano”, deve rappresentare un’altro obiettivo importante della “legge di principi”, per rimuovere un ostacolo assai rilevante all’affermazione del nuovo modello strutturale – operativo. A monte di ogni scelta va chiarito cosa debba essere considerato “residuo” e quindi a quali condizioni giuridicamente fondate questo possa essere adeguatamente trattato. Il primo aspetto comporta una definizione attendibile di “diritto edificatorio”, mai presente in nessuna proposta di legge, strettamente legata alle modalità di trattamento, vale a dire ciò che può essere cancellato, compensato e confermato. Il secondo aspetto, cioè la selezione dello stesso “residuo”, potrebbe essere affidata alla Valutazione ambientale strategica, un processo che accompagna l’intera formazione del piano e che può garantire la validità della conferma, della riduzione, della soppressione o della compensazione delle previsioni residue. Risolvere questo problema, oltre a dare slancio al nuovo modello di pianificazione, chiuderebbe anche una polemica che ha fortemente condizionato l’urbanistica italiana degli ultimi anni.

La pianificazione d’area vasta

La pianificazione d’area vasta, regionale e provinciale, deve assolvere un ruolo essenzialmente di tipo strutturale e strategico, riservando il ruolo operativo agli altri livelli istituzionali, evidenziandone così la complementarietà e la non sovrapposizione. La pianificazione regionale dovrebbe essere inoltre collegata con la programmazione dei fondi strutturali, europei e nazionali, in modo da poter correlare le previsioni degli strumenti con le realizzazioni; e dovrebbe anche essere coordinata con la programmazione nazionale i cui aspetti territoriali riguardano responsabilità esclusive dello Stato. La pianificazione d’area vasta dovrà comunque essere affidata alla responsabilità esclusiva delle Regioni, sia per quanto riguarda l’ormai indispensabile livello della città metropolitana, sia per quanto riguarda la geometria variabile della pianificazione territoriale, necessaria per affrontare nel modo più efficace il processo di metropolizzazione, in base alla situazione specifica dei diversi territori

regionali e dalle finalità che sono poste alla base della pianificazione.

La perequazione

La perequazione è ormai entrata stabilmente nelle leggi regionali riformiste come modalità ordinaria di attuazione delle trasformazioni previste dal Piano operativo e come strumento più conveniente per l’acquisizione delle aree pubbliche, mentre l’esproprio assume il carattere di misura straordinaria. Saranno i Comuni a scegliere quale strumento utilizzare per realizzare le proprie previsioni, trascurando ogni forzatura ideologica e pensando al migliore interesse pubblico da perseguire. La “legge di principi” dovrà comunque uscire dalle formulazioni generiche che spesso contraddistinguono le leggi regionali, più attente alla tecnica della perequazione che alla sua sostanza giuridica, per chiarirne alcuni elementi fondamentali e consolidarla giuridicamente. In particolare: la perequazione sarà utilizzata solo negli interventi di trasformazione; i diritti edificatori potranno essere trasferiti da un ambito all’altro solo in base alle indicazioni del Piano strutturale, interessando solo aree di cui è prevista la trasformazione; tali trasferimenti non sono tassabili, riservando la tassazione alla fine del processo di trasformazione; i diritti edificatori sono attribuiti in proporzione ai valori catastali degli immobili e gli interventi possono essere avviati con la maggioranza assoluta di tali valori; il Comune può riservarsi una quota di tali diritti, aggiuntivi rispetto a quelli assegnati ai privati, da esercitare sulle aree pubbliche, esclusivamente per il perseguimento delle proprie attività istituzionali. Una particolare attenzione dovrà essere inoltre dedicata alla perequazione territoriale, per incentivare la formazione e l’operatività dei Piani Strutturali Intercomunali, per facilitare le scelte concordate per la riduzione delle esternalità negative sul paesaggio e sull’ambiente e per garantire le necessarie risorse per la realizzazione delle reti infrastrutturali brevi, anche mediante processi di valorizzazione immobiliare.

Le dotazioni pubbliche

Le dotazioni territoriali riguardano indubbiamente le leggi regionali, sia per gli aspetti quantitativi, sia per quelli qualitativi

e prestazionali. Lo Stato tuttavia, per garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, deve fissare un limite minimo per tali dotazioni. La soluzione più adeguata sarà quella di indicare nella legge i parametri essenziali per articolare la quantità di suolo da cedere gratuitamente con la perequazione (o da acquisire con l’esproprio) per le varie dotazioni territoriali, escludendo tuttavia rigide prescrizioni come nella vigente normativa, ma relazionandole alle condizioni insediative a cui le stesse dotazioni devono essere riferite. Fra le dotazioni pubbliche va compresa l’Edilizia residenziale in Affitto sociale, da considerare a tutti gli effetti come un servizio sociale; come alle altre dotazioni pubbliche, anche all’Eras sarà attribuita una quota di edificabilità di proprietà comunale, che ovviamente non è sottratta all’edificabilità privata, ma è ad essa aggiuntiva. Saranno così modificate le modalità utilizzate nel passato, rendendo prassi generalizzata la diffusione dell’ edilizia sociale in tutti gli interventi di trasformazione.

La fiscalità urbanistica

Affrontare alla radice la fiscalità locale come uno degli strumenti di governo del territorio, può apparire come una prospettiva troppo complessa perché possa essere risolta nei tempi necessari e nelle condizioni politiche attuali. Vanno quindi affrontate e risolte alcune questioni, caratterizzando maggiormente questo strumento in termini “di scopo”. In particolare: l’applicazione dell’Ici deve essere prevista solo sulle previsioni conformative del Piano operativa e del Regolamento urbanistico - edilizio e non su quelle programmatiche del Piano strutturale, che non possono essere in alcun modo trasformate in diritti; deve essere reintrodotta la non tassabilità dei trasferimenti volumetrici nell’applicazione della perequazione; devono essere definiti incentivi e disincentivi fiscali per sostenere interventi di riqualificazione e di manutenzione della città esistente. Con queste posizioni e con queste proposte, l’Inu intende stimolare le forse politiche a presentare al più presto un testo utile ed efficace, in vista di un’approvazione che non può essere mancata in questa Legislatura.

Pianificazione intercomunale

a cura di Barbara Marangoni*, Elena Marchigiani**

Da quasi due decenni il dibattito sulla riforma delle autonomie locali avviato con la L 142/1990 e ripreso dal Tuel (Dlgs 267/2000) ha riportato al centro della riflessione il tema dell'intercomunalità. Un quadro di forme associative differenziate per durata temporale, funzioni, livello di formalizzazione? convenzioni, consorzi e unioni? non solo ha tratteggiato nuove relazioni di sussidiarietà orizzontali tra i comuni (da supportare, almeno nella fase iniziale, con finanziamenti regionali), ma le ha investite di un ruolo strategico nel processo di revisione dei rapporti con gli enti sovraordinati. Tuttavia, al 2005, delle 257 unioni istituite a livello nazionale soltanto 11 riguardavano la gestione associata di funzioni in materia di pianificazione territoriale. Il divario registrabile tra questi dati e la maggiore consistenza (ancorché non particolarmente cospicua) dei processi avviati negli ultimi anni porta a una semplice considerazione: a fronte di una domanda emergente, quella delle unioni è solo una delle vie per la costruzione di strumenti intercomunali di assetto del territorio. Più numerosi sembrano i percorsi 'altri', dei quali questa sezione ricostruisce una prima, incompleta, geografia.

A oggi, tra gli effetti diretti della riforma delle autonomie locali si annovera principalmente la gestione associata di quei servizi di base, duramente messi in discussione dai tagli alla spesa pubblica e dalla limitata autonomia fiscale dei piccoli e piccolissimi comuni. Eppure l'influenza che indirettamente i provvedimenti emanati dagli anni '90 hanno avuto sull'attivazione di percorsi di pianificazione intercomunale non può essere sottovalutata. L'ingresso a pieno titolo dei comuni nella gestione di azioni e politiche di scala sovracomunale, unitamente alle crescenti responsabilità attribuite ai sindaci, hanno infatti contribuito alla rottura dei tradizionali rapporti gerarchici tra le istituzioni preposte al governo del territorio, assegnando ai singoli comuni e alle loro associazioni un maggior peso all'interno delle arene decisionali. Ma non solo. Se dalla legge urbanistica del '42 (e ancor prima), il dibattito disciplinare sul tema della sovracomunalità si è spesso incentrato, da un lato, sull'attribuzione al piano di un ruolo supplente rispetto all'organizzazione amministrativa, dall'altro, sull'individuazione di un ente intermedio tra regione e comuni (di volta in volta riconosciuto nel comprensorio o nella provincia), oggi trova legittimità istituzionale lo spostamento dell'attenzione verso processi dalla natura più squisitamente intercomunale. In questo, assumendo come un possibile motore di percorsi di pianificazione ordinaria quel *volontarismo* – connotante appunto l'intercomunalità – che per più di cinquant'anni l'ha relegata nel campo

dell'eccezionalità.

In sostanza, l'annosa ricerca di una congruenza tra competenze e confini amministrativi, strumenti di pianificazione, processi di isituzionalizzazione e disposizioni normative finalmente sembra riconoscere la *natura* in primis *politica di un progetto locale di territorio*. Un progetto che, superando mere rivendicazioni localistiche, si fonda sull'evoluzione del concetto di autonomia, nell'ambito del quale le istituzioni locali acquistino un ruolo più attivo attraverso la costruzione di inediti contesti relazionali e occasioni per definire azioni e visioni condivise.

Le domande della pianificazione intercomunale

Proprio perché la condivisione di funzioni in materia di pianificazione (e di programmazione) territoriale è tra le scelte che, influenzando sulla sfera fiscale, toccano più da vicino l'autonomia decisionale dei singoli comuni, essa non può concretizzarsi che a valle della costruzione di un *patto politico* tra le amministrazioni e tra queste e le società locali. È del resto il carattere intrinsecamente volontario della pianificazione intercomunale ad affidarne l'efficacia alla definizione di accordi stabili e chiari tra i soggetti interessati, chiamati non solo a individuare regole del gioco e campi operativi, ma soprattutto a condividere – per un tempo sufficiente all'implementazione degli strumenti di governo intercomunale – la responsabilità della gestione del bene pubblico. Percorsi, questi ultimi, che oggi trovano ulteriori ragioni in un

repertorio di domande al plurale, le quali tratteggiano uno sfondo rilevante per i processi di riforma istituzionale in corso.

In primo luogo le *domande emergenti dal territorio*, laddove dinamiche insediative e socioeconomiche disegnano confini spaziali sempre meno corrispondenti a quelli amministrativi dei singoli comuni e sempre più riferibili a quadri di relazioni che acquistano maggior senso se letti alla scala dell'area vasta. Parallelamente, le istanze di *territorializzazione delle politiche pubbliche* supportate negli ultimi anni dai finanziamenti emanati a livello europeo e nazionale, coniugandosi a una rinnovata nozione di sviluppo locale, hanno fornito alle amministrazioni comunali nuove opportunità di costruire e partecipare a reti attoriali e processi di governance sempre più complessi e multilivello. Spesso, in questi casi, la definizione di forme di associazionismo appare connessa non solo all'obiettivo di intercettare (e controllare) quote più sostanziose di fondi straordinari almeno in parte dirottabili sugli esigui bilanci ordinari, ma anche alla volontà di configurare progetti in grado di rilanciare la competitività del territorio, o ancora all'esigenza di contrastare scelte promosse da altri soggetti (stato, regione, provincia, attori privati...) in quanto giudicate portatrici di impatti e 'disvalori'.

La possibilità di attuare economie di scala, di razionalizzare e ridistribuire risorse e qualità all'interno di spazi dell'abitare ormai allargati, l'opportunità di prefigurare strategie di sviluppo dalla portata più ampia si scontrano tuttavia con *criticità di natura culturale e tecnica*. L'intraprendere percorsi di pianificazione intercomunale non può infatti prescindere da una capacità di lavorare insieme che, pur trovando oggi in altri processi di cooperazione (dalla riorganizzazione del *welfare locale* alla programmazione negoziata) un fertile terreno di sperimentazione, fatica a tradursi in pratiche ordinarie di governo del territorio. Sono necessarie competenze tecniche (la cui carenza è peraltro ovviabile ricorrendo a consulenze esterne), ma soprattutto competenze gestionali: forse più di altre forme di pianificazione, quella

intercomunale implica infatti la costruzione di programmi di lavoro e processi di dialogo tra una molteplicità di attori, da definire caso per caso. Indipendentemente dal risultato finale del processo (sia esso un'agenda strategica, un piano strutturale, ecc.), la natura dello strumento elaborato dovrebbe poi risultare profondamente differente dal piano comunale *tout court*. L'esigenza di rispettare, pur all'interno di forme associative, l'autonomia dei singoli comuni comporta la produzione di strumenti flessibili e di valenza strategica, al cui interno una chiara definizione di obiettivi e indirizzi condivisi in sede politica si accompagna sia all'attivazione di progetti e azioni comuni, sia alla possibilità da parte delle singole amministrazioni di mantenere un giusto livello di discrezionalità nel governo del proprio territorio. Ovvìa conseguenza di tutto ciò è la necessità di far ricorso a meccanismi di compensazione territoriale, tesi a garantire un'equa redistribuzione di costi di attuazione e introiti fiscali. Una questione, quest'ultima, tanto nodale quanto di difficile risoluzione.

Le molte forme e ragioni della pianificazione intercomunale

Quella che si configura come una rinnovata stagione della pianificazione territoriale intercomunale spesso trova tuttavia negli strumenti legislativi recentemente emanati a livello regionale o un semplice riferimento alla possibilità di costruire percorsi associati, o addirittura una palese disattenzione. Con ogni probabilità è però proprio l'assenza di una chiara presa di posizione normativa da parte delle singole regioni ad avere generato una pluralità di processi tra loro profondamente differenziati, laddove né la scala di intervento, né la forma degli strumenti a cui si ricorre, né ancora la tipologia di istituto preposto alla loro costruzione e gestione appaiono riconducibili a modelli dati a priori. Elemento caratterizzante i nuovi percorsi della pianificazione intercomunale è infatti il loro definirsi a partire da condizioni specifiche, di volta in volta legate a domande di sviluppo che attraversano un dato territorio, a istanze di conserva-

zione e messa in valore delle sue risorse, all'esistenza di reti di attori (pubblici o privati) capaci di interagire nella definizione di programmi comuni, alla forza e al sostegno politico assegnato a tali programmi. In particolare, i contributi raccolti in questa sezione permettono di individuare tre famiglie di esperienze.

La prima corrisponde a quello che potrebbe essere definito un *percorso in parte sussidiato*. L'occasione per sviluppare processi di pianificazione intercomunale è promossa dagli enti sovracomunali (regioni e ancor più province), che organizzando conferenze, tavoli e forum interistituzionali supportano l'attivazione di procedimenti di co-pianificazione, i cui esiti spaziano dalla produzione di documenti di programmazione a quella di veri e propri piani d'area. Gli obiettivi appaiono molteplici: radicare nel territorio le occasioni di sviluppo date dalla progettazione integrata e dalla programmazione negoziata; redimere, soprattutto all'interno di contesti metropolitani, conflittualità e disequilibri, tramite la costruzione di strumenti di pianificazione strategica d'area vasta; ridefinire il ruolo delle province, quali enti preposti all'attivazione di processi permanenti di dialogo tra i comuni.

La seconda famiglia si connota per un *percorso* più propriamente *tecnico-strumentale*. La possibilità di rideclinare anche alla scala intercomunale le tre componenti del piano riformista (strutturale, regolamentare, operativa) offre una via concreta e dalle ricadute procedurali più vicine a quelle della pianificazione ordinaria. In genere si tratta di esperienze che denunciano un radicamento nella storia dei comprensori, laddove la presenza di accordi politici consolidati ha talvolta permesso l'avvio di sperimentazioni nel campo delle procedure gestionali e della compensazione territoriale.

La terza famiglia sembra seguire *percorsi dal carattere più informale*. In alcuni casi la produzione di agende e piani strategici si colloca all'interno di processi più squisitamente definibili come 'dal basso', nell'ambito dei quali amministrazioni e sindaci decidono di intraprendere processi condivisi di pro-

grammazione e pianificazione del territorio, al fine di acquistare nuova capacità istituzionale tramite la costruzione di inediti spazi progettuali e decisionali.

Ciascuna di queste famiglie ancora evidenzia – come del resto sottolineano i testi qui presentati – notevoli margini di difficoltà e incertezza, che solo una sperimentazione continua e convinta potrà forse ridimensionare.

* Dottore di ricerca in Progettazione urbana, territoriale e ambientale.

** Ricercatrice in Urbanistica.

Riferimenti bibliografici e siti web

Bottini F. (2003), *Sovracomunalità 1925-1970*, Milano.

Fedeli V. (2005), "Autonomie locali alla ricerca di strategie", in Innocenti R., Ristori S., Ventura F. (a cura di), *Mutamenti del territorio e innovazioni negli strumenti urbanistici*, Milano.

Fedeli V., Gastaldi F. (a cura di) (2004), *Pratiche strategiche e pianificazione*, Milano.

Talia M. (2006), "La questione metropolitana e il governo del territorio", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal territorio 2005*

Piano e sovracomunalità in Italia

Fabrizio Bottini*

Una delle difficoltà principali che l'urbanistica italiana incontra nell'operare alla scala sovracomunale deriva dall'essersi sviluppata e affermata al di fuori del sistema amministrativo in cui si trova poi ad agire¹

La sovracomunalità italiana nasce una bella mattina di sole del 1924, fra rombo di motori e risate di eleganti signore. Dopo il taglio del nastro di seta, l'automobile reale seguita dal codazzo delle altre vetture imbocca il nastro d'asfalto, puntando dritta a nord-ovest verso la linea blu delle montagne, ormai a portata di mano. E diventano a portata di mano anche tutti i territori tagliati dal tracciato dell'inaugurata Autostrada dei Laghi (prima autostrada del mondo), dalla periferia di Milano, attraverso la prima e seconda fascia del suburbio più o meno già industriale, sino a località ex-remote, ora possibile luogo di residenza anche per chi lavora nel capoluogo. Non a caso di lì a pochi mesi Cesare Chiodi farà inserire nel bando di concorso per il piano regolatore di Milano l'obbligo di considerare anche il territorio extraurbano nel pensare il sistema insediativi². Ma è Alessandro Schiavi a cogliere in pieno le implicazioni del nuovo nastro d'asfalto, tanto diverse da quelle dei binari ferroviari e tranviari³. Ora la città proietta in modo diffuso i suoi effetti su un vasto territorio, le cui trasformazioni assumeranno ritmi inediti. Da qui la necessità di estendere il piano regolatore urbanistico al bacino sovracomu-

nale interessato dal corridoio di mobilità. Schiavi distingue anche due possibili percorsi decisionali: uno gerarchico, con un'autorità superiore di promozione, coordinamento, attuazione; un secondo più propriamente intercomunale e orizzontale, attraverso l'associazione delle amministrazioni municipali interessate. Sono così individuati due ambiti, non necessariamente alternativi, entro i quali la pianificazione si misura alla pari coi processi di diffusione insediativa. Schiavi porta ad esempio i britannici *joint committees* fra amministrazioni locali; in contemporanea con le sue riflessioni si stanno sviluppando in Gran Bretagna i primi studi di Raymond Unwin su quello che sarà il Greater London Plan, mentre oltreoceano Thomas Adams coordina i lavori per la regione di New York⁴.

Circoscrizioni, amministrazioni locali: un ostacolo alla pianificazione?

La nascita del problema sovracomunale coincide più o meno con lo strutturarsi della sua potenziale soluzione, ovvero con l'affermazione istituzionale della pianificazione urbanistica. Si chiude infatti rapidamente nella seconda metà degli anni '20 il processo di organizzazione professionale-corporativa degli architetti-urbanisti, e cominciano la stagione dei concorsi di piano regolatore e il lungo dibattito sulla legge urbanistica. Porrei l'accento su 'architetti-urbanisti' perché, come abbastanza noto, è questa la componente che prevale, sopra (e in parte contro) i rappresentanti delle discipline amministrative, socioeconomiche, insomma di tutto

quanto garantisce funzionamento corrente agli organismi di sviluppo e attuazione di qualunque piano: a maggior ragione dei piani articolati su varie circoscrizioni. Si assiste da qui in poi a una e vera e propria divaricazione fra gli aspetti tecnici e funzionali, gli obiettivi spaziali della pianificazione territoriale (ben rappresentati dalle tavole 'regionali' dei concorsi) da un lato, la realtà amministrativa dell'articolazione interna degli uffici e dei limiti di circoscrizione dall'altro. Naturalmente questo secondo aspetto continua a rimanere al centro dell'attenzione, soprattutto per chi è orientato più alle questioni istituzionali e gestionali della pianificazione, che non alla definizione di particolari obiettivi e assetti spaziali.

Paradigmatico in questo senso è un articolo di Virgilio Testa⁵ parallelo al suo lavoro di relatore del primo progetto di legge urbanistica nazionale, che pur timidamente introduce la dimensione sovracomunale. Il lungo saggio di Testa passa in rassegna numerosi e articolati modelli di lettura e intervento, da quelli più affini al modello gerarchico all'italiana (formalizzato dal Giovannoni nel 1928⁶ e, attraverso gli schemi per i concorsi, poi istituzionalizzato nel 1942), sino ai complessi intrecci di agenzie pubbliche, circoscrizioni amministrative e soggetti privati delle associazioni volontarie anglo-americane. La consapevolezza scientifica fatica però a tradursi in riflessione istituzionale, se in sede di dibattito legislativo prima si discetta su un ruolo non chiarissimo per i piani "regionali/intercomunali" (sic), poi nel progetto di legge presentato (e rapidamente ritirato) tra il 1932 e il 1933 dal ministro Di Crollalanza si torna ad una vaga formulazione di bacini urbanistici sovracomunali, senza specificarne né la dimensione, né l'articolazione amministrativa e decisionale. I contenuti del piano sovracomunale anticipano di fatto quelli del piano territoriale della legge del 1942, ma sembra per il momento scomparsa la lucida separazione/articolazione individuata immediatamente da Schiavi, e poi analizzata da Testa: un percorso discendente di coordinamento; uno orizzontale più elastico e partecipativo, diverso e complementare nei contenuti e negli obiettivi.

Le 'gerarchie' della legge urbanistica

Nel testo approvato della Legge Gorla del 1942 è vero che si formalizzano le due dimensioni e articolazioni – gerarchica e partecipativa – della sovracomunalità, ma da un lato resta aperta a qualunque ipotesi la definizione del bacino di coordinamento territoriale (regionale, provinciale, intermedio, ...), dall'altro l'intercomunalità dell'art. 12 nasce più che altro dall'oggettiva impossibilità di procedere secondo aggregazioni successive di comuni contermini a quello maggiore. In un modo o nell'altro, la doppia dimensione del piano sovracomunale viene comunque stabilita per legge. L'intercomunalità 'orizzontale' e partecipativa trova inoltre spazio nel piano elaborato da un consorzio di piccoli comuni nel nord Milano, col coordinamento di Luigi Dodi⁷, senza alcun bisogno di ricorrere o rincorrere mutamenti istituzionali, addirittura qualche mese prima della legge del 1942.

A specificare alcuni contenuti dell'altro modello, quello gerarchico/pervasivo, arriverà nel dopoguerra per prima l'impostazione metodologica degli studi sul piano piemontese redatti nel 1946 dal gruppo di Astengo⁸.

Pur riconoscendo il nuovo quadro democratico e delle autonomie locali, il piano non sfugge ad un approccio in cui prevale una razionalità esclusivamente disciplinare, anche se mitigata da considerazioni complesse.

Il territorio, in piena coerenza con le 'scatole cinesi' della legge del 1942, si articola così in comprensori omogenei attorno a un nucleo ordinatore, e lo stesso riferimento a circoscrizioni esistenti come quelle provinciali si accompagna alle abbondanti premesse per una serie di revisioni, circoscrizionali e di competenza.

In altre parole, sembra che sia il territorio (e le sue articolazioni amministrative) a doversi adattare al piano, e non viceversa.

Comuni, regioni, enti intermedi ... pensati su misura per la pianificazione

Una buona sintesi delle due questioni convergenti – sovracomunalità e intercomunalità – è offerta dalla relazione

introduttiva di Bruno Zevi al Congresso sui piani intercomunali del 1956: "Se manca l'ente mediano tra stato e comune, se manca la regione bisogna sostituirla, dall'alto e dal basso"⁹. Ma si tratta, ancora una volta, di una parziale confusione, rispetto sia alle funzioni del piano sul territorio, sia ai suoi obiettivi. La disciplina assume di nuovo un ruolo supplente e parallelo a questioni come l'istituzione dell'ente regione, la revisione dei confini, l'organizzazione di un ente intermedio fra la regione e il comune. Non è un caso quindi che il piano piemontese del 1946 si muova fra la dimensione vasta della regione costituzionale, quella intermedia della provincia/comprensorio, e proposte di organizzazione spaziale definite a scala men che comunale, come gli insediamenti lineari lungo l'asse della Padana superiore (curiosamente ripresi molti anni dopo in aree e chiave diversa dallo schema del Piano intercomunale milanese di Corna Pellegrini, alternativo alla "turbina" di De Carlo¹⁰). Ancora al convegno dell'Istituto nazionale di urbanistica del 1956 basta scorrere i vari interventi per ritrovare da un lato gli obiettivi originali della pianificazione intercomunale così come inserita all'art. 12 della Legge urbanistica (assimilabili a un piano comunale), e quelli per dirla con Zevi di "sostituzione dall'alto e dal basso" della pianificazione di coordinamento.

Ancora un ruolo 'supplente' rispetto al riordinamento amministrativo, pur nella straordinaria coerenza interna e precisione di obiettivi socioeconomici e spaziali, tenta di svolgere il *Codice dell'Urbanistica*¹¹, con cui si apre l'ultima stagione di dibattito, parallela a quella della programmazione economica che si concluderà con l'avvio delle regioni a statuto ordinario. Al centro del sistema è ancora il "comprensorio", spazio ideale definito (sin dal primo dibattito degli anni '20) soprattutto dalle premesse e dalle finalità della pianificazione territoriale. Tali premesse e finalità ancora una volta non hanno fatto però i conti con il sistema organizzativo e circoscrizionale su cui ruota invece l'*urbanismo* di matrice tecnico-amministrativa, parzialmente ispirato alla scuola francese. E non è

certo un caso se, puntualmente, quando a regioni avviate i comprensori inizieranno a prendere le forme concrete della loro (breve) esistenza fisica, puntuale dalle pagine di *Urbanistica* arriverà la sconfessione di Astengo: “si è colti da capogiro di fronte al disinvolto sfoggio ... di nuovi e non definiti strumenti”¹².

Un “capogiro” sintomo di un forse ineliminabile (e non solo in Italia) dualismo fra organizzazione storica delle circoscrizioni amministrative, ed evoluzione della cultura di piano. Un dualismo forse attenuabile reinserendo a pieno titolo e dignità nel dibattito sul piano le questioni circoscrizionali e di struttura interna degli enti preposti alla sua concreta gestione.

* Gestore il sito <http://mall.lampnet.org>.

Note

1. Questo testo restituisce un'esposizione sintetica di alcune tesi sostenute in Bottini F. (2003), *Sovacomunalità 1925-1970*, Milano.
2. Cfr. Chiodi C. (1925), “Come viene impostato dalla città di Milano lo studio del suo nuovo Piano di ampliamento”, *Città di Milano*, luglio-agosto.
3. Cfr. Schiavi A. (1925), “Le autostrade e l'urbanismo”, *La Casa*, giugno.
4. I primi studi di Unwin sono efficacemente riassunti a partire dal 1920 nelle battute introduttive del “Preamble” di Patrick Abercrombie al suo *Greater London Plan*, HMSO, London 1945; per il Piano di New York (oltre ai due volumi ripubblicati negli anni '70 dalla Arno Press) e il ruolo di Adams si veda Simpson M. (1985), *Thomas Adams and the Modern Planning Movement*, Mansell, London-New York (capp. 6 e 7).
5. Cfr. Testa V. (1933), “Necessità dei piani regionali e loro disciplina giuridica”, *Urbanistica*, n. 3.
6. Cfr. Giovannoni G. (1928), “Questioni urbanistiche”, *L'Ingegnere*, gennaio.
7. Si tratta di un piano poco noto e affatto studiato. Le uniche tracce contemporanee sono in Albertini C. (1942), “Verso un Piano regionale”, *La Casa*, dicembre.
8. Astengo G., Bianco M., Renacco N., Rizzotti A. (1947), “Piano regionale piemontese”, *Metron*, n. 14.
9. Zevi B. (1956), “L'organizzazione del VI Congresso di Urbanistica”, in Istituto nazionale di urbanistica, *La pianificazione intercomunale*, Roma.
10. Cfr. Romano M. (1967), “L'esperienza del Piano intercomunale milanese”, *Urbanistica*, n. 50-51 (Tav. 5, *Una proposta di sviluppo Lineare*).
11. Istituto nazionale di urbanistica (1960), *Il Codice dell'Urbanistica*, Roma.
12. Astengo G. (1971), “Alcuni fatti”, *Urbanistica*, n. 57.

Domande e ostacoli

Gabriele Pasqui*

Solo lavorando congiuntamente sui diversi problemi (normativi, fiscali, tecnici e politici) che ne ostacolano la sperimentazione, è possibile consolidare la prospettiva della costruzione di piani urbanistici intercomunali

La pianificazione territoriale (e in senso più stretto) urbanistica intercomunale rappresenta certamente un terreno rilevante di ricerca e sperimentazione che, pur radicandosi in una storia lunga, nel corso degli ultimi anni ha visto ridefinire e rideclinare il proprio senso entro pratiche inedite. Per riflettere su questo campo di esperienze è utile in prima istanza chiedersi da quali fattori (esogeni ed endogeni alle pratiche urbanistiche di governo del territorio e, in particolare, di regolazione degli usi dei suoli) sia venuta emergendo una nuova domanda di intercomunaltà.

Dal punto di vista dei fattori interni alle pratiche urbanistiche, l'intercomunaltà ha sempre rappresentato un terreno rilevante di ricerca e sperimentazione, anche in ragione della necessaria intersezione tra dimensioni locale e sovralocale della regolazione degli usi dei suoli e della produzione di esternalità spazialmente differite ad esse connesse, che più volte Luigi Mazza ha sottolineato nei suoi contributi teorici. D'altra parte, una nuova domanda di intercomunaltà sembra essere oggi specificamente sollecitata dall'esigenza di intercettare, nei piani urbanistici, istanze di programmazione che riguar-

dano sia le scelte insediative di servizi e infrastrutture alla scala dell'area vasta, sia i loro impatti territoriali localizzati; di procedere all'identificazione di aree, corridoi, ambienti e paesaggi di naturalità, che necessariamente travalicano i confini amministrativi; di lavorare in forma transcalare all'identificazione e alla costruzione di progetti urbani e territoriali connessi a 'grandi fatti' insediativi.

In presenza di una domanda di regolazione e gestione del territorio sempre più articolata e multidimensionale, la percezione dell'impossibilità di governare le dinamiche di trasformazione a scala comunale comporta una attenzione crescente – e per alcuni aspetti inedita – alle relazioni spaziali che intercorrono tra un ambito territoriale presidiato e regolato entro confini istituzionalmente definiti e un contesto che si costruisce 'a geometria variabile', in rapporto a diversi temi di progettazione e settori di politiche.

Oltre a queste cause interne, nel corso degli ultimi anni è emersa una serie di motivazioni esogene, che ha ulteriormente contribuito a costruire e consolidare le istanze di attivazione di percorsi di pianificazione intercomunale. Alcune di tali motivazioni sono note e sono state ampiamente analizzate. Si pensi alla rilevanza dei processi di riorganizzazione istituzionale dello Stato che, dalla Legge 142/1990 al Testo unico degli enti locali e al nuovo Titolo V della Costituzione, hanno ridefinito sulla base di principi di sussidiarietà verticale le modalità di governo del territorio, fornendo stru-

menti e dispositivi per la sperimentazione di forme di intercomunalità. A questo tema, esplorato in modo esauriente nel contributo di Valeria Fedeli contenuto nell'ultimo *Rapporto dal territorio 2005* pubblicato dall'Inu e curato da Pierluigi Properzi, se ne sono aggiunti altri.

Innanzitutto, la crescente rilevanza di una spinta istituzionale e legislativa (a livello regionale e nazionale) verso la costruzione di processi di programmazione intercomunale, in relazione ai servizi di *welfare* locale (si pensi al peso che ha avuto in questi anni l'attivazione dei Piani di zona istituiti dalla Legge 328/2000) e ai servizi pubblici territoriali (dai rifiuti all'energia, dall'acqua alle piattaforme logistiche per la produzione).

In secondo luogo, la sperimentazione di progetti territoriali di sviluppo, finanziati con risorse europee, nazionali o regionali (dai Patti territoriali ai Progetti integrati territoriali, dalle iniziative comunitarie Interreg e Leader ad una esperienza ampiamente discussa in *Urbanistica Informazioni* come quella dei Prusst), che spesso hanno rafforzato e consolidato la cooperazione tra amministrazioni locali. In terzo luogo, lo sviluppo di politiche settoriali (relative a infrastrutture e mobilità, turismo, beni culturali, industria, e così via), che hanno spesso veicolato la sperimentazione di progetti e programmi di scala intercomunale finalizzati alla loro stessa definizione, attuazione e gestione.

La spinta endogena ed esogena all'intercomunalità è stata in definitiva piuttosto forte, ed ha prodotto esperienze anche molto significative sul fronte delle politiche.

Assai meno copiosa, e per certi aspetti ancora embrionale, sembra invece essere la capacità delle amministrazioni comunali di sperimentare davvero forme di pianificazione urbanistica intercomunale, attinenti alle funzioni e alle competenze di governo del territorio in senso stretto.

Intercomunalità e sovracomunalità

Per riflettere su questa difficoltà è in primo luogo opportuno distinguere nettamente le esperienze di pianifica-

zione urbanistica sovracomunale, incardinate nell'azione di governo e di pianificazione di enti sovraordinati, dalle pratiche di pianificazione intercomunale; intendendo queste ultime come esito dell'attivazione, da parte delle amministrazioni comunali, di procedure di condivisione 'dal basso' delle scelte di governo del territorio. La prima famiglia di esperienze, riconducibile sia al quadro dei tentativi di pianificazione provinciale sia all'interno di altri strumenti di governo del territorio (piani d'area, piani di coordinamento di parchi e fiumi, etc.), ricorre a dispositivi di razionalizzazione delle scelte di ordine sovracomunale, tesi a invitare e incentivare i comuni a lavorare insieme e a cooperare. Gli incentivi, come è noto, possono essere di diversa natura: quel che conta è che si tratta comunque di pratiche che non mettono in gioco direttamente la funzione di governo del territorio comunale.

Per intercomunalità, invece, è opportuno intendere una modalità di azione congiunta tra amministrazioni comunali che, volontariamente e sulla base di un quadro legislativo che lo consente, sono in grado di costruire dispositivi e strumenti di governo ordinario del territorio, nei quali ogni singolo comune mette a disposizione del livello intercomunale stesso le proprie competenze e la propria sovranità.

Su quest'ultimo fronte, come già accennato, le difficoltà sono formidabili. Anche quando le amministrazioni comunali sono in grado di lavorare insieme su un numero rilevante di politiche di settore (dalla gestione associata dei servizi al *welfare*; dalla programmazione dello sviluppo territoriale all'ambiente), e persino di sperimentare forme di condivisione di scenari di sviluppo (costituendo soggetti *ad hoc*, quali le agenzie di sviluppo, o attivando pratiche di pianificazione strategica), la costruzione di piani di governo del territorio di carattere intercomunale è un processo che incontra ostacoli spesso insormontabili.

Perché è difficile

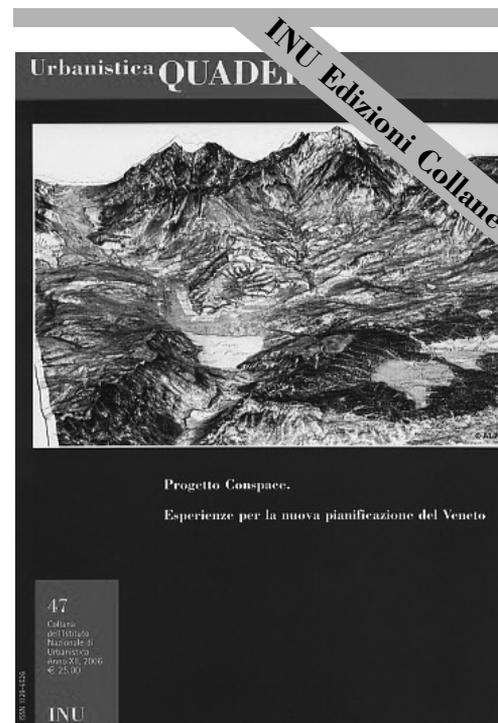
Le ragioni di questa difficoltà sono riconducibili a quattro famiglie.

Innanzitutto, la pianificazione urbanistica intercomunale deve potersi dispiegare entro un quadro legislativo chiaro, che permetta ai comuni che intendono spingersi in questa direzione di attivare un processo tecnicamente ed economicamente sostenibile. Per fare solo un esempio, la nuova legge regionale lombarda per il governo del territorio permette sì la realizzazione di Piani di governo del territorio a scala intercomunale, ma pone nelle proprie Linee guida vincoli alla produzione di elaborati tecnici (con relativi formati) che sembrano poter essere rispettati esclusivamente alla dimensione del singolo comune (o, al più, di un gruppo limitato di piccoli comuni). Generalmente non sembra esistere una cultura tecnica e giuridica in grado di offrire, ai comuni che vogliono sperimentare la pianificazione intercomunale (soprattutto per aree sufficientemente ampie e complesse), le risorse normative adatte a incentivare tali forme di cooperazione. Si tratta dunque di mettere a punto dispositivi legislativi, che pongano effettivamente le amministrazioni comunali in condizione di promuovere piani di governo del territorio a livello intercomunale, attraverso la previsione di procedure e di prodotti adatti a rispondere alle esigenze specificamente poste dall'intercomunalità. In secondo luogo, la regolazione urbanistica costituisce un cardine della finanza locale. La possibilità di sperimentare efficacemente piani urbanistici intercomunali dipende dall'intersezione con una efficace politica intercomunale di distribuzione e redistribuzione territoriale dei vantaggi e degli svantaggi, anche attraverso meccanismi compensativi. Su questo terreno, come testimoniano diversi servizi di *Urbanistica Informazioni*, sono stati fatti passi avanti importanti; ma non bisogna dimenticare che solo una maggiore autonomia fiscale, e in generale finanziaria, delle amministrazioni locali (che l'ultima legge finanziaria purtroppo erode ulteriormente) può consentire di identificare forme efficaci di contrattazione e scambio, che permettano di distribuire equamente sul territorio costi e benefici.

In terzo luogo, per fare piani intercomunali è necessario imparare a lavorare insieme, innanzitutto dal punto di vista delle strutture organizzative e delle competenze interne alle amministrazioni. Come è noto, soprattutto nei comuni medi e piccoli, gli uffici tecnici non sempre sono attrezzati, dal punto di vista della strumentazione tecnica e dell'impianto culturale, ad una difficile attività di cooperazione e coordinamento. Dunque, l'attivazione di azioni di *capacity building*, rivolte a consolidare competenze amministrative e tecniche nei comuni (a partire, ad esempio, dalla promozione di forme stabili di gestione associata di alcune funzioni degli uffici tecnici), appare una condizione necessaria per rendere efficace la sperimentazione di piani intercomunali. Ovviamente, questo problema riguarda anche i tecnici e i consulenti esterni alle amministrazioni, che molto spesso non sanno maneggiare gli strumenti più utili per gestire questo tipo di pianificazione. In quarto luogo, la pianificazione intercomunale richiede non solo capacità tecniche, ma anche leadership politica. In questa fase, nella quale la spinta propulsiva della prima stagione dei sindaci sembra essersi esaurita, i problemi di guida strategica dei processi intercomunali, specialmente in un settore delicato di intervento come quello del governo del territorio, appaiono particolarmente acuti e gravi. Proprio perché, diversamente dalle pratiche di pianificazione sovraumunale, i piani intercomunali sono necessariamente volontari e devono definire i propri confini, l'assenza di una forte leadership politica lascia questi processi orfani dell'opportuna regia strategica. Su quest'ultimo aspetto è più difficile pensare di lavorare per via legislativa: si tratta piuttosto di consolidare la capacità di cooperazione già maturata in altri campi, sostenendo dal punto di vista politico e culturale tale prospettiva. In definitiva, per potere dispiegare pienamente le opportunità offerte dalla pianificazione urbanistica intercomunale serve l'attivazione congiunta di quattro condizioni: regole più chiare; risorse; capacità tecnica; regia politica. Su ciascuna condizione è

possibile lavorare anche distintamente, purché però si comprenda l'intreccio tra questi diversi aspetti, che insieme configurano il campo d'azione all'interno del quale si può rendere utile ed efficace una pratica certamente utile ma assai complessa.

* Professore, dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano.



Progetto Conspace. Esperienze per la nuova pianificazione del Veneto

a cura di Franco Alberti
e Luca Lodatti

“È con questa esperienza, unitamente alle altre già effettuate e alle prossime che verranno, che la Regione Veneto intende dare il proprio contributo per la costruzione di un'Europa delle Regioni che assuma come elemento fondante una comune visione strategica su temi che abbisognano di una risposta comune, come la gestione e promozione del patrimonio storico e naturale, lo sviluppo territoriale, il policentrismo e la mobilità”.

Pagine 24, illustrazioni b/n e colori, €25

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:
INU EDIZIONI SRL
PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA
TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773
E-mail inuprom@inuedizioni.it

Il laboratorio lombardo, tra aporie, potenzialità e limiti

Valeria Fedeli*

Forme di pianificazione d'area ed esperienze di pianificazione strategica offrono materiali per rideclinare in maniera non tradizionale il rapporto tra intercomunalità e pianificazione territoriale

Il contesto lombardo può costituire un caso significativo, per quanto paradossale, per la riflessione sul rapporto tra intercomunalità e pianificazione territoriale. Pochi tratti possono essere utili a presentarlo criticamente:

1. *un numero ormai significativo di esperimenti di intercomunalità, di diversa natura, portata, contenuti e significato.* La Lombardia, con 54 unioni di comuni (dati Anci-Camelot, 2005), si colloca al primo posto nella classifica nazionale: un primato parziale, se guardato dal punto di vista della percentuale di amministrazioni comunali interessate (solo quasi il 12%), ma che la colloca comunque a notevole distanza dall'Emilia-Romagna, che vanta nel 2005 solo 9 unioni. Appare recuperato anche lo svantaggio rispetto ai dati relativi a processi di associazionismo comunale diversi dall'unione: se un tempo infatti l'Emilia-Romagna vinceva di gran lunga la sfida della intercomunalità proprio grazie alle altre forme di associazionismo da essa promosse, le mappe elaborate dall'Irer evidenziano ormai anche per la Lombardia la crescente rilevanza del fenomeno delle gestioni associate differenti dalle unioni, spesso legate a modalità di coalizione su progetto di diversa natura.

2. *esperimenti a cui corrisponde un*

investimento istituzionale ancora debole. Se la Regione Lombardia è tra quelle la cui riflessione su questo tema ha promosso esperimenti importanti saliti alle cronache disciplinari nazionali (basti pensare ai comprensori), gli ultimi anni, a partire dalla adozione del Tuel (Testo unico degli enti locali), sembrano segnare una ben diversa stagione. La Regione ha infatti a lungo tardato ad applicare il Titolo V e ad emanare appropriate forme di sostegno finanziario alla intercomunalità, rimanendo legata più all'ingegneria istituzionale e a ridosso di questioni di efficienza nella produzione di servizi. Fino al 2003 essa ha semplicemente disciplinato i contributi da concedere al fine di premiare unioni di piccoli comuni, con problemi di offerta minima di servizi ai propri cittadini. Con la Lr 6/2001 ha poi lavorato alla definizione di livelli ottimali di esercizio delle funzioni dei comuni di minori dimensioni e al programma di individuazione degli ambiti territoriali. Solo con l'ultima riformulazione della normativa, i contributi vengono riconosciuti anche ad aggregazioni municipali di altra natura, andando sia all'attivazione di progetti esplorativi, sia a sostegno di esperienze recentemente avviate o consolidate.

3. *assenza di un'attenzione specifica ai temi della pianificazione del territorio.* Nessuno stretto legame viene intessuto in maniera programmatica tra governo del territorio e intercomunalità. Nonostante nell'assegnazione dei contributi per l'intercomunalità, urbanistica e governo del territorio siano tra le funzioni più importanti da premiare, l'investimento appare più che altro simbolico.

In effetti la recente riformulazione del quadro legislativo regionale (Lr 12/2005) ha introdotto rilevanti, e contestate, modifiche in termini di contenuti obbligatori del Piano di governo del territorio e contemporaneamente ridimensionato il ruolo assegnato alla province. E questo senza prestare nessuna specifica attenzione alla promozione di forme di pianificazione intercomunale al di là del Piano territoriale regionale d'area, avente finalità di inquadramento finanziario e di coordinamento delle scelte delle amministrazioni locali, la cui elaborazione è prevista per approfondire alla scala adeguata gli effetti socioeconomici e infrastrutturali di interventi di importanza regionale che interessino territori intercomunali significativi.

Il contesto milanese: un'eccezione o la regola?

Se questo è lo sfondo, ragionando su un caso come quello milanese, possiamo aggiungere qualche elemento che complica il quadro delle aporie e contribuisce però a metterne in luce alcuni limiti e potenzialità. Se negli anni '60 il Piano intercomunale milanese (Pim), con la costituzione del consorzio volontario dei comuni, è risultato fondativo sul tema della pianificazione territoriale, oggi appare evidente quanto esso abbia anticipato la difficoltà di coniugare in maniera diretta e biunivoca la questione istituzionale e il tema del governo del territorio. Una difficoltà in cui la riflessione disciplinare è spesso caduta, finendo per rincorrere una ipotesi normativa del concetto di intercomunalità contrapposta ad un riferimento dinamico pro-

cessuale e aperto. Se tale equivoco ha trovato nelle vicende del Pim la propria parabola esplicativa (cfr. Campos Venuti 1976; Balducci 2003; Gualini 2003), le più recenti esperienze di pianificazione d'area avviate in relazione al Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), e il diffondersi di forme di pianificazione strategica, testimoniano che, da un lato, le contraddizioni sono ancora vive e che, dall'altro, le risposte alla domanda di intercomunalità finiscono per essere rintracciabili, a fatica, e non senza contraddizioni, in un campo diverso da quello che si continua a coltivare. L'Assessorato provinciale alla Pianificazione del territorio, con il *Documento di indirizzo e linee guida per l'adeguamento del Piano territoriale di coordinamento provinciale vigente*, torna oggi ad assegnare uno specifico ruolo ai *Piani d'area*, promossi in maniera sperimentale nella prima fase di ideazione dell'attuale Ptcp in risposta a quanto previsto dalla allora vigente Lr 1/2000. Con essi si intendeva garantire il coinvolgimento dei comuni nella costruzione del proprio strumento di governo del territorio, chiamandoli a fare parte della Conferenza dei comuni (con diritto di parere preventivo sul Ptcp) e di Tavoli interistituzionali intesi come "sede di copianificazione a carattere permanente" (art. 8). Nel susseguirsi di tre giunte – che hanno interpretato con maggiore o minore consapevolezza, e interesse, gli esiti di questa possibilità a carattere essenzialmente volontaristico – la vicenda ha iniziato soltanto di recente a produrre alcuni risultati. Necessariamente contraddittori. Solo alcuni territori hanno superato la fase dello *Studio d'area*, e cioè quella che, dopo la sottoscrizione di un accordo politico tra amministrazione provinciale e comuni coinvolti, lavora a ricostruire programmaticamente il quadro delle problematicità e delle risorse. Quattro Studi d'area sono ad oggi completati, quattro avviati e due sono in fase di avvio; un solo Piano d'area è stato completato, uno avviato e due sono in fase di avvio. La terza stagione, da poco inaugurata, di nuovi finanziamenti provinciali ai comuni a sostegno dell'iniziativa sta contribuendo a rilanciare l'operazione, anche se i Piani d'area rimangono comunque strumenti di natura volontaria, il cui rapporto con il

Ptcp non è ancora stato fissato e riconosciuto per legge.

Se si indagano le ragioni di questa lentezza si scoprono alcune questioni ricorrenti: la difficoltà dei comuni nel ritrovarsi in forme stabili di cooperazione; la complessità di alcuni processi decisionali in corso in alcuni territori, che fa del piano un campo di discussione di problemi e conflitti spesso non trattabili; la temuta, e al tempo stesso necessariamente poco chiara, valenza normativa dei Piani d'area. Tutto ciò a fronte di una percezione, altrettanto diffusa nelle amministrazioni locali, della necessità di dare forma e continuità alle esperienze di intercomunalità, che tuttavia fa i conti con la fatica di costruire e consolidare coalizioni di attori inedite (come quelle formate da sindaci), e con il sovraccarico simbolico connotante alcune di queste sperimentazioni (spesso interpretate dai comuni come occasioni uniche di riconoscimento del proprio statuto di attore); a questo si aggiunge la consapevolezza del persistere di un gap tra dimensione volontaristica e dimensione normativa con cui un processo di pianificazione di solito si conclude. Questioni e criticità, quelle fin qui richiamate, che anche le sperimentazioni di maggiore successo si trovano ad affrontare.

Dai piani d'area ai piani strategici: spazi di innovazione?

Esplorando esperienze simili attivate in altri campi (anche diversi dalla pianificazione del territorio) si scopre tuttavia che, pur con sfumature diverse, molte di esse stanno operando uno spostamento da una cornice un po' stretta di ipotesi di pianificazione d'area intesa in forma tradizionale, verso forme di piano che osservatori e protagonisti stentano a riconoscere/definire come tali, rispetto alle quali è oggi in corso un fenomeno di rinominazione che segnala al tempo stesso il disagio e l'innovazione. In particolare, le forme di pianificazione strategica intercomunale (dal Nord Milano, all'Alto milanese, alla Brianza, per arrivare al Progetto strategico di cui la Provincia di Milano si è fatta promotrice) testimoniano importanza e contraddizioni della rottura degli stretti binomi pianificazione-governo del territorio,

sovranità-territorialità. Una rottura che passa per quelle che De Certau avrebbe definito le condizioni inevitabili di un sapere tattico più che strategico: non siamo infatti di fronte a soggetti dotati di un potere chiaro e isolabile in funzione delle proprie volontà, né di un luogo e di un tempo identificati e circoscritti su cui esercitare le scelte; ma piuttosto di attori che giocano in assenza sia di un luogo proprio che conferisca loro autonomia, sia di un orizzonte temporale definito. Si tratta di un gioco del più debole, tutto a ridosso del luogo e del potere dell'altro, in cui ci si muove allo scoperto, spesso senza difese e senza una visione d'insieme, approfittando delle occasioni. Dove è proprio l'assenza di uno spazio di potere dato a richiedere l'azione e, al tempo stesso, a renderla assolutamente non scontata, anzi spesso contestata (cfr. De Certau, 2001, pp. 71-75). Potremmo infatti dire che molti comuni lombardi sono oggi impegnati in un 'fare incursioni nello spazio altrui', a volte in termini conflittuali (costruendo la propria attorialità a ridosso di una nuova geografia che si sottrae alla logica della sovranità territoriale), a volte in termini collaborativi (accettando di interrogarsi a vicenda sugli effetti delle proprie scelte). Nel fare ciò, come nel fare altrettante 'incursioni nel tempo' (bucandolo con le *vision* e tornando a ricucirlo con i progetti e le norme), essi finiscono per lasciarsi alle spalle – spesso senza accorgersene – sia il modello di pianificazione sia quello di intercomunalità che leggi e piani continuano ad inseguire. E proprio per questo che una trattazione del tema proposto da questa sezione appare tutt'altro che facile, e trova utili spunti non tanto in quello che i primi paragrafi hanno provato a sintetizzare, quanto piuttosto nelle suggestioni che quest'ultimo cerca di fornire.

* *Assegnista di ricerca, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano.*

Riferimenti bibliografici

- Balducci A. (2003), "Policies, plans and projects. Governing the city-region of Milan", *DISP*, n. 152.
 Campos Venuti G. (1976), *Un'alternativa urbanistica per Milano*, Milano
 De Certau M. (2001), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
 Gualini E. (2003), "The Region of Milan", in Salet W., Thornley A., Kreukels A. (eds.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, London.

Piani in forma associata: esperienze in Emilia-Romagna

Giulia Angelelli, Luisa Ravello, Giovanni Rinaldi*

Un primo bilancio sul tema dell'intercomunalità, che in Emilia-Romagna negli ultimi anni è stato largamente affrontato grazie all'esperienza dei piani urbanistici comunali redatti in forma associata.

Nel corso degli ultimi anni il tema dell'intercomunalità in Emilia-Romagna si è riaffermato, in diverse e significative esperienze di pianificazione urbanistica associata, come risposta alla consapevolezza della dimensione sovracomunale della pianificazione locale. Questa tendenza, tutt'ora in atto trova, da un lato, un richiamo originario nei casi di pianificazione di carattere comprensoriale, attivata attivati negli anni '70, in risposta per far fronte all'esigenza di pianificare e coordinare l'attuazione delle trasformazioni urbanistiche ad un livello intermedio tra quello regionale e quello comunale, dall'altro, è espressione di rinnovate esigenze ed obiettivi della pianificazione riferibili al mutato contesto disciplinare che, con la recente riforma, ha visto il superamento del tradizionale sistema a cascata e l'affermarsi del principio di sussidiarietà anche nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale.

Il contesto normativo di riferimento, a partire dal quale è andata via via maturando l'esperienza della pianificazione intercomunale, è rappresentato dalla prima legge urbanistica regionale (L.r.Lr 47/1978) che istituisce i comprensori, ma è solo con la recente L.r.Lr 20/2000 *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio* e con

la sua legge di finanziamento L.r.Lr 11/2001 *Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di Enti Locali*, che prendono fortemente piede i piani urbanistici redatti in forma associata. Con la L.r.Lr 20/2000, in particolare, si introduce la possibilità di associarsi per la redazione di piani mediante la sottoscrizione di un *Accordo territoriale* tra comuni. La Legge, in realtà, non detta norme che formalizzano un livello di pianificazione intermedio (tra quello provinciale e comunale), ma riconosce la necessità di pianificare a livello adeguato specialmente laddove il Piano piano territoriale di coordinamento provinciale prevede forme di cooperazione tra comuni, con particolare riferimento agli ambiti che presentano un'elevata continuità insediativa, o nei casi in cui le scelte pianificatorie comunali comportano significativi effetti di rilievo sovracomunale e si rendono necessarie politiche di integrazione funzionale (artt. 13 e A-4). Da questo punto di vista, la Legge legge regionale punta a costruire, tra i diversi livelli di pianificazione, procedure in grado di consentire un equilibrio tra autonomia e sussidiarietà, e di promuovere l'instaurarsi di rapporti di cooperazione e coordinamento tra gli enti dello stesso livello. Ciò al fine, da un lato, di evitare che il livello superiore faccia ciò che può essere efficacemente svolto da quello inferiore e, dall'altro, di valutare, alla scala più appropriata, le azioni dei piani urbanistici che possono presentare esternalità sui sistemi territoriali, ambientali, inse-

diativi ed infrastrutturali di rango sovracomunale, concertandone la compatibilità e la eventuale attuazione con i soggetti istituzionali e le amministrazioni di volta in volta cointeressati da tali esternalità.

L'articolazione del fenomeno

Il fenomeno dei piani associati, inteso come pianificazione unitaria tra più amministrazioni di pari livello, coinvolge ad oggi, in Emilia-Romagna, il 47% dei comuni, corrispondente a circa il 31% della popolazione. Si tratta di un fenomeno piuttosto articolato, anche dal punto di vista delle dimensioni delle associazioni di comuni, che vanno da realtà attorno ai 125.000 abitanti fino alle più piccole con 2.500-3.000 abitanti. In particolare è possibile riconoscere tre tipologie di associazione. La prima, comprendente le associazioni più grandi, è costituita da una città superiore ai 30.000 abitanti, epicentro di un sistema locale del lavoro, e da una parte consistente dei suoi comuni di cintura. La seconda tipologia è costituita da agglomerati di piccoli comuni (il più delle volte sotto i 10.000 abitanti), con un unico centro maggiore (tra i 30.000 ed i 15.000 residenti); alcune di tali associazioni sono a loro volta 'satelliti' di un capoluogo di provincia (come accade, ad esempio, a Bologna, dove peraltro le associazioni, assieme al comune capoluogo, partecipano a forme volontarie di coordinamento metropolitane). La terza tipologia, infine, raccoglie associazioni costituite da piccoli o piccolissimi comuni con

caratteristiche dimensionali molto simili.

Emerge, quindi, con evidenza che le prime motivazioni per la redazione di un piano associato sono, da un lato, la realizzazione di economie di scala nell'affrontare un processo che è visto come impegnativo anche dal punto di vista economico e delle risorse professionali (esigenza percepibile soprattutto nei piccoli comuni, per i quali può anche essere l'unica motivazione) nell'affrontare un processo che è visto come impegnativo anche dal punto di vista economico e delle risorse professionali e.), dall'altro, la costruzione delle basi per la definizione di sistemi territoriali locali più coerenti, in grado di superare le limitazioni proprie di una visione strettamente circoscritta dai confini amministrativi (una questione tanto più sentita quanto più il comune 'centrale' è grande).

Quest'ultimo aspetto, in particolare, è risulta evidente se si osserva che i piani associati ricalcano solo in parte preesistenti forme di aggregazione comunale (secondo la definizione che ne dà la L.r.Lr 11/2001). , ma più spesso raggruppano comuni che appartengono a geometrie associative più antiche o, ancora, comuni già partecipanti ad un'aggregazione con comuni "isolati". Non capisco questa ultima parte

Opportunità e fattori di complessità

L'analisi del complesso di talidelle esperienze a oggi avviate consente di fare il punto su come la pianificazione in forma associata abbia potuto avvalersi degli strumenti generali messi a disposizione dalla Legge regionale e, quindi, di focalizzare l'attenzione sul grado di utilizzazione delle opportunità offerte dalla normativa vigente e sugli elementi di criticità incontrati da parte delle pratiche urbanistiche in corso.

Premesso, come già anticipato, che le esperienze di pianificazione associata nascono dalla consapevolezza dell'insufficienza della dimensione locale nella della pianificazione rispetto ai sistemi territoriali e ambientali di area vasta, e dalla scelta delle pubbliche amministrazioni coinvolte di arrivare all'elaborazione di un progetto territo-

riale condiviso e alla formulazione di strategie di pianificazione e azioni concertate, le pratiche urbanistiche in atto dimostrano come di fatto non risultino valorizzati fino in fondo gli strumenti e gli spazi di autonomia disciplinati dalla L.r.Lr 20/2000.

In particolare, se la Legge legge individua nell'insieme degli strumenti¹ e nelle procedure, gli elementi attraverso i quali rispondere ad obiettivi di sussidiarietà e adeguatezza, la pratica mette in luce come la formazione dei piani associati risenta, talvolta, del perpetuarsi di logiche localistiche, non riuscendo a contenere i diffusi meccanismi competitivi per l'acquisizione di peso insediativo nei confronti dei comuni contermini. Si tratta di un atteggiamento, quest'ultimo, che danneggia la formazione delle scelte di un piano, che così rischia di diventare la sommatoria di piccoli interessi locali, slegati da una visione unitaria del territorio e da un approccio volto a garantire la sostenibilità anche nel divenire delle trasformazioni.

Questa situazione vede sicuramente tra le proprie cause il fatto che gli effetti sulla fiscalità locale innescati dal piano si manifestano solo a scala comunale, in un quadro di attuazione asimmetrica del nuovo Titolo V della Costituzione, rispetto al quale deve ancora essere affrontato il tema del federalismo fiscale. L'inadeguatezza dei vigenti sistemi fiscali giunge persino a determinare difficoltà nei trasferimenti finanziari tra amministrazioni e nella gestione di finanziamenti per studi e progetti.

Un ulteriore elemento, che ha reso più complesso lo sforzo volto a coordinare e a rendere coerenti le politiche urbanistiche dei comuni associati, è costituito dall'eterogeneità dei piani regolatori vigenti nei diversi comuni, principalmente connessa alla loro età e, conseguentemente, alla consistenza dei loro cosiddetti 'residui' (quote insediative non attuate). Ciò Tale situazione costringe ad adattare per ogni singolo comune lo spazio di manovra del Piano strutturale (Psc), rendendo talvolta non omogeneo l'impatto delle novità introdotte dalla recente Legge - come la perequazione, il nuovo modello di zonizzazione, le politiche

abitative e dei servizi, ecc. -, -, rischiando di determinare un sovradimensionamento delle previsioni insediative degli ambiti di trasformazione nei comuni con piani regolatori più recenti.

Una disomogenea disponibilità di residui, inoltre, può determinare, nei diversi comuni, atteggiamenti differenziati rispetto ai tempi di conclusione del procedimento di approvazione del Psc, prolungando i tempicelli di formazione dei conseguenti strumenti di attuazione. Ne conseguono gravi lentezze pianificatorie, se non inadempienze, da parte di singoli enti locali nel dare attuazione coordinata a scelte e a progetti comuni.

La dimensione atemporale del Psc (che deriva dalla sua natura non conformativa dei diritti edificatori) esige, al contrario, un coordinamento, anche nel tempo, delle fasi attuative del Piano strutturale associato, al fine di assicurare l'armonica e puntuale messa in opera delle previsioni, con particolare riferimento al coordinamento della realizzazione di infrastrutture, servizi e della distribuzione dei pesi insediativi tra comuni.

Alcune associazioni hanno scelto volontariamente di procedere alla gestione e all'attuazione in forma associata anche dei *Piani operativi comunali* (Poc), nell'intento di programmare le trasformazioni e ridurre le competizioni interne tra i comuni della stessa associazione. Pari attenzione è stata posta anche ai *Regolamenti urbanistici edilizi* (Rue), redatti in forma associata nell'ottica di uniformare norme, parametri e tempi di gestione, seguire linee comuni nelle procedure concorsuali, e di ridurre anche le differenze di linguaggio tra le amministrazioni che scelgono di pianificare in maniera coordinata.

Ciononostante si avverte l'esigenza, per non vanificare gli sforzi della pianificazione associata, di un preciso obbligo normativo volto a far sì che, a partire dalla chiusura della Conferenza di Pianificazione pianificazione, i singoli comuni approvino (più o meno simultaneamente) il Psc e quindi il Rue ed i Poc secondo modalità coordinate, in modo da assicurare una programmazione temporale precisa e certa di

opere ed interventi di trasformazione precisa e certa.

Un ultimo aspetto, infine, trattato da alcuni piani in forma associata è quello della compensazione territoriale applicata all'area vasta. Se la compensazione territoriale teoricamente può comprendere sia la condivisione dell'equa distribuzione degli introiti fiscali e dei costi di realizzazione (prevista esplicitamente dalla Leggelegge), sia il trasferimento dei diritti edificatori all'interno dei territori dell'associazione, a prescindere dai confini comunali, le esperienze fino ad ora condotte, hanno, in realtà, sperimentato solo la prima delle due forme. L'attuazione L'attuazione di tale forma di tale forma è stata assicurata principalmente attraverso l'applicazione di meccanismi di compensazione finanziaria intercomunale e, in particolare, dalla tramite la costituzione del cosiddetto 'fondo di compensazione', spesso però slegato dal piano urbanistico e vincolato invece ad Accordi accordi territoriali tematici attuativi dei Ptcp. Come in altri casi, tale situazione è, ancora una volta, determinata principalmente dai limiti imposti da un sistema della fiscalità locale che non prevede, ma anzi ostacola, un approccio realmente intercomunale per la pianificazione urbanistica e territoriale.

* Servizio Coordinamento e Promozione della pianificazione urbanistica, Regione Emilia-Romagna.

Note

1. È proprio nel piano in forma associata che il livello analitico-valutativo connesso all'elaborazione del Quadro conoscitivo e della Valutazione di sostenibilità territoriale ed ambientale (Valsat) trova la migliore espressione, in quanto tale forma di pianificazione consente di avvicinarsi di più alla reale scala dei fenomeni da analizzare e degli effetti delle trasformazioni da valutare.

Forme di associazionismo a Pian del Bruscolo

Roberta Tartufi*

Da alcuni anni cinque amministrazioni della provincia di Pesaro e Urbino hanno avviato la costruzione di programmi e progetti per uno sviluppo sostenibile e integrato del territorio intercomunale

“Ha da Oriente la Marca, da Occidente la Romagna da Settentrione il mare Adriatico...Contiene sette città, tutte con antichi e assai ricchi Vescovadi, e molte terre nobili, e tante castella cinte di mura: che passano il numero di 400, oltre molte altre”¹.

La bella descrizione del territorio del Ducato di Urbino fatta dall'Ortelio nel *Theatro del Mondo*, rappresenta ancora molto bene questa parte della Provincia di Pesaro e Urbino che, come leggiamo nel Piano territoriale di coordinamento provinciale, “...ci fa pensare a un esempio più unico che raro di territorio a forma di città e di città a forma di territorio”².

La *Città Futura*, così com'è chiamato dagli amministratori il territorio di Pian del Bruscolo compreso e amministrato da ben cinque comuni, si colloca dunque all'interno di una cultura urbana ben consolidata.

Un percorso verso la costruzione di strategie condivise

Dietro al nome fascinioso, che forse inconsciamente vuole evocare la famosissima *Città Ideale* conservata ad Urbino, si riuniscono i comuni di Colbordolo, Monteciccardo, Montelabbate, S. Angelo in Lizzola e

Tavullia, con una superficie di 128,9 km quadrati e 27.199 abitanti.

È questa una delle più vivaci aree produttive della provincia, dotata anche di un ricco patrimonio storico, artistico e ambientale.

Qui si colloca il “distretto del mobile” pesarese, che ha ormai assunto anche a livello nazionale un ruolo di primo piano. L'intera provincia è caratterizzata da un fortissimo decentramento produttivo, che oggi impone di ripensare i modi e i luoghi sia del lavorare sia dell'abitare, e che nell'area dei comuni della Bassa Val del Foglia – di cui ci stiamo occupando – ha prodotto una vistosa crescita sia dei residenti che degli addetti³. Parallelo e conseguente è stato lo sviluppo delle frazioni di fondovalle degli antichi castelli: queste si sono andate ad espandere lungo la vecchia strada Urbinata, ormai declassata a strada di collegamento interno.

I centri di Osteria Nuova, Morciola, Montecchio, Bottega, pur appartenendo amministrativamente ognuno ad un comune diverso⁴, oggi si estendono sulla vecchia strada senza soluzione di continuità, costituendo una nuova città lineare. Con il *Piano territoriale di coordinamento provinciale* sono state indicate le prime linee di pianificazione, improntate ad una visione basata sulla sussidiarietà e sulla cooperazione tra le istituzioni che ha collocato Pian del Bruscolo fra le *Aree da assoggettare ad iniziative concertate di programmazione*. Sempre l'amministrazione provinciale, nel 2001, ha predisposto *Schemi di riferimento per la riqualificazione della Bassa Val Foglia*, aventi come principali tematiche

la riorganizzazione del verde urbano a una scala territoriale, l'individuazione di aree strategiche, il ridisegno della viabilità veicolare e dei percorsi ciclopeditoni. Nel 2002 è stato quindi approvato il *Piano provinciale di sviluppo ecosostenibile*, contenente suggerimenti circa la costituzione di forme di coordinamento intercomunale finalizzate a migliorare complessivamente i livelli qualitativi dell'assetto urbanistico, ambientale, sociale ed economico.

Tutti questi passi sono stati preliminari alla firma, il 28 Maggio 2003, di un Protocollo d'intesa presso il Castello di Monteciccardo, con il quale le cinque amministrazioni si sono impegnate a costruire insieme la Città Futura e a valorizzare il territorio dell'*Unione dei comuni della Bassa Val Foglia*, definendo strategie e obiettivi condivisi.

Laboratori di intercomunalità

La strumentazione urbanistica oggi vigente, seppure relativamente recente, non è tuttavia ispirata ad una visione strategica di scala intercomunale; viceversa, ciascun piano interpreta i bisogni e formula le relative scelte, rimanendo chiuso nell'ambito dei soli confini comunali. Nonostante ciò, alla cittadinanza alcuni servizi sono già forniti in forma associata; tra di essi i servizi scolastici, l'Informagiovani, la polizia municipale ed amministrativa, lo Sportello unico per le attività produttive, il Sistema bibliotecario e gli impianti sportivi. Fondamentale, per il decollo della Città Futura, sarà però l'impegno di risorse finanziarie per l'attivazione di studi di approfondimento sulle problematiche sociali ed economiche dell'area e, parallelamente, per la costruzione di strategie comuni di sviluppo improntate ai principi della sostenibilità, da intendersi quale necessario passo preliminare alla redazione di programmi e/o progetti di riqualificazione urbanistica, ambientale ed infrastrutturale.

Il protocollo di Monteciccardo, per il raggiungimento di tali scopi, aveva del resto già individuato un organigramma operativo articolato in: un Gruppo tecnico di coordinamento (costituito da un dirigente dell'Area Urbanistica e Territorio della Provincia, segretari o direttori generali dell'Unione e dei

Comuni o loro delegati, figure professionali presenti all'interno dei singoli enti); un Comitato urbanistico consultivo; un Ufficio tecnico urbanistico territoriale dell'unione. Oggi, a tre anni dalla firma del protocollo d'intesa, alcuni punti fermi per il decollo della Città Futura sono stati fissati. In particolare con il progetto *PASSO (Programma Ambientale di Sviluppo Sostenibile)*, sviluppato dal Servizio Pianificazione strategica del Comune di Pesaro d'intesa con l'Unione, sono state poste le basi per la definizione di una strategia di riqualificazione urbanistica dell'assetto insediativo di Pian del Bruscolo.

Le azioni così prefigurate dovranno obbligatoriamente passare attraverso la revisione di tutti gli strumenti urbanistici e, nel rispetto delle singole peculiarità comunali, giungere alla proposta di una visione strategica d'insieme dell'intero territorio.

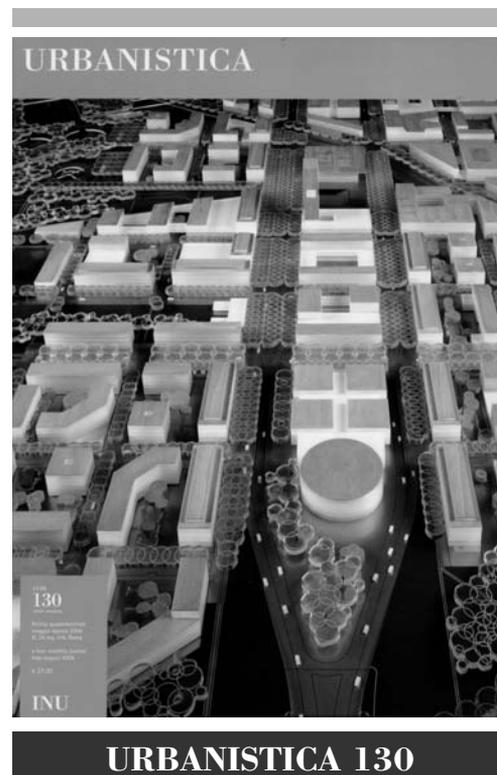
Infine, l'Unione proprio negli ultimi mesi ha posto le basi per la costituzione di un *Laboratorio strategico ed interdisciplinare della Città Futura*, selezionando quindici giovani professionisti residenti nel territorio.

Tra i giovani vi sono alcuni neolaureati del corso di laurea in Tecnico del territorio dell'Università di Urbino che, da qualche anno, ha scelto come area per le esercitazioni progettuali proprio il territorio della Città Futura. Importante è il collegamento fra le diverse realtà che insistono sul territorio e in particolare fra gli ambiti produttivi e quelli della ricerca: solo in questo modo la sfida lanciata dagli amministratori può, un una rinata stagione di pianificazione intercomunale quale quella odierna, portare a risultati positivi e permanenti.

* Professore a contratto, Università degli studi di Urbino "Carlo Bo".

Nota

1. Ortelio A. (1608), *Il teatro del Mondo*, edizione italiana a cura di Pigafetta F., Anversa, 1608.
2. Aa.Vv (a cura di) (1999), *Il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Pesaro e Urbino*, in *Urbanistica Quaderni*, n. 19, p. 112.
3. A questo proposito si veda R. Martufi (2000), "Gli ambienti insediativi locali: valle del Foglia e valle del Metauro", in Pavia R. (a cura di), *Marche figure e luoghi della trasformazione*, Fratelli Palombi Editori, Roma, pp. 60-79.
4. La frazione di Osteria Nuova è in comune di Montelabbate; le frazioni di Morciola e di Bottega sono in comune di Colbordolo; la frazione di Montecchio è in comune di Sant'Angelo in Lizzola.



URBANISTICA 130

TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

Editoriale

Il piano non basta (P. Avarello).

Sezione Problemi, politiche, ricerche

Innovazione e competitività nelle regioni del Centro-Nord (a cura di M. Cremaschi). Interventi di A. Caporale, M. Cremaschi, N. Avlija, M. Bellandi, A. Califfi, A.P. Di Riso, F. Gastaldi, G. Fassino, P. Elisei, M. Bressan, A. Dei, D. Fanfani.

Sezione Progetti e realizzazioni

Un progetto urbano per la Romanina (a cura di M. Marcelloni). Interventi di M. Marcelloni, C. Mariano, F. Rossi, E. Auriemma, L. V. Ferretti, Y. Tsiomis, E. Preger, S. Stanghellini, B. Gabrielli, Manuel Salgado (intervista a), F. Oliva.

Sezione Profili e pratiche

Baimixijie: un progetto di recupero urbano per Pechino (F. Rubeo). La rinascita del boulevard: progettare le strade per la città "vivibile" (Y. Rofè). Analisi comparata dei centri fieristici di Milano e New York (G. Fossa. R. D. Yaro). Potere e autorità nella città che cambia (C. Bianchetti). Ludovico Quaroni: temi precoci per l'urbanistica (P. Gabellini). La risorsa suolo come leva delle trasformazioni urbane (L. Gaeta).

Sezione Metodi e strumenti

Città museo e museo della città: riflessioni su un'utopia (A. M. Colavitti, G. Deplano).

Sezione Recensioni

Due nuove guide per Milano (B. Bonfantini)

N. 130 (maggio-agosto 2006)

Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, €27

PER INFORMAZIONI: INU EDIZIONI, PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773

E-MAIL INUPROM@INUEDIZIONI.IT

Il caso della Val di Cornia

Camilla Cerrina Feroni*, Alessandro Grassi**

In Val di Cornia la complessità e la forte integrazione delle dinamiche socioeconomiche, insediative e delle componenti ambientali ha prodotto l'attivazione di un coordinamento intercomunale nelle scelte di pianificazione territoriale

È ormai da oltre un trentennio che perdura, se pure con fasi alterne, una lunga e consolidata esperienza di pianificazione territoriale coordinata tra i comuni della Val di Cornia, collocata sulla costa meridionale della provincia di Livorno. Una lunga stagione che, attraversando le diverse vicende dell'urbanistica italiana, ricorrendo ai diversi strumenti istituzionali e di pianificazione disponibili, ha condotto di recente all'adozione di un unico *Piano strutturale d'area*.

La scelta di promuovere un processo di coordinamento delle politiche urbane e territoriali ha tratto origine dalla consapevolezza, già sviluppata dagli amministratori degli anni '70, di una forte integrazione delle dinamiche sociali, economiche e insediative, e dalla conseguente richiesta di azioni di governo tra loro congruenti da parte dei comuni dell'area.

È maturato quindi l'obiettivo comune di ricercare un nuovo equilibrio territoriale, capace di dare risposta alle complesse dinamiche e diversità territoriali presenti in una zona di forte industrializzazione, di alta produttività agricola e di sensibile peso turistico, dove permangono risorse ambientali e paesaggistiche di grande pregio.

Questo ha generato nel tempo un processo di crescente identificazione e coesione intercomunale sancita, nel 1998, dall'istituzione, ai sensi della Lr 77/1995, del *Circondario della Val di Cornia* (unico esempio nella Regione Toscana, insieme a quello della Val d'Era nell'empolese).

In particolare, tre fasi fondamentali possono essere distinte nel lungo percorso di coordinamento:

- i piani regolatori generali coordinati degli anni '70-'80 (coordinatore architetto Carlo Melograni);
- i piani regolatori generali coordinati degli anni '90 (coordinatore architetto Romano Viviani);
- la nuova stagione della pianificazione coordinata, in attuazione della Lr 5/1995 e della successiva Lr. 1/2005 (consulente scientifico architetto Vezio De Lucia).

I piani degli anni '70-'80

Nel 1975, i Comuni di Piombino, Campiglia M.ma, San Vincenzo e Suvereto decidono di redigere quattro *Piani regolatori generali coordinati*, in modo che ogni singola scelta insediativa risulti la conseguenza di obiettivi, indirizzi ed elaborazioni di carattere sovracomunale. A tal fine vengono individuati organismi e metodi di lavoro atti a garantire il coordinamento dell'iniziativa, nei suoi aspetti politici, amministrativi e tecnici, quali il *Comitato politico*, il *Comitato tecnico* e l'*Ufficio di piano*.

A seguito di una fase conoscitiva, conclusasi con una *Conferenza economica comprensoriale* (1976), vengono defini-

ti gli obiettivi, ritenuti realistici, da raggiungere entro il 1990:

- limitare l'esodo dalle campagne, conseguente alla tendenza allora in atto, che portava a prevedere la creazione di nuovi posti di lavoro nel terziario e nell'industria;
- individuare le più importanti opere di interesse pubblico ritenute strategiche per la realizzazione del programma economico prefissato;
- prevedere il tipo e il numero di attività produttive e i posti di lavoro generati in relazione al numero dei prevedibili nuovi insediamenti nel territorio.

Nel 1978, quale risultato della Conferenza economica, si giunge quindi alla stesura di un *Documento programmatico*, che definisce gli obiettivi di politica urbanistica, le modalità con cui questi dovranno essere raggiunti, i dimensionamenti ripartiti per settore e suddivisi per comune. Il Documento delinea in sostanza le linee strategiche dei futuri Piani regolatori generali coordinati, che sul finire del 1979 saranno adottati dai consigli comunali e nei primi anni '80 approvati dalla Regione Toscana. Successivamente i comuni procedono, sempre in forma coordinata, all'elaborazione di alcuni piani di settore e dei piani particolareggiati relativi ai parchi pubblici territoriali.

È in quegli strumenti di pianificazione, redatti ancora ai sensi della L 1150/1942 ed in assenza di un quadro normativo nazionale e regionale attento alla tutela del paesaggio e delle risorse ambientali, che risiede la genesi

del progetto territoriale oggi noto come *Sistema integrato dei parchi della Val di Cornia*. Sulla base delle scelte di pianificazione compiute dai piani regolatori generali coordinati, ai sensi dell'art. 22 della L 142/1990, i comuni nel 1993 costituiscono una specifica società mista pubblico-privato, alla quale è affidata la missione statutaria di realizzare e gestire in forma integrata quel sistema di parchi, che rappresenta tuttora una delle realtà più innovative e dinamiche del territorio.

I piani coordinati degli anni '90

A partire dal 1986 prende avvio una nuova fase del coordinamento affidata all'Associazione intercomunale *25 Val di Cornia*, istituita nel 1979 ai sensi della L 37/1979. Viene a tal fine costituita una struttura decisionale-operativa formata dall'*Assemblea dell'Associazione intercomunale*, dalla *Commissione assetto del territorio*, dal *Comitato tecnico di coordinamento* e dall'*Ufficio di piano*.

L'obiettivo dei comuni è cercare di dare risposte ai nuovi problemi che si presentavano in quegli anni: la forte crisi del settore siderurgico e la ricerca di soluzioni per la diversificazione dello sviluppo, la disoccupazione giovanile, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, il potenziamento del sistema infrastrutturale, la promozione dell'agricoltura e del turismo, la gestione delle criticità ambientali.

Nel 1991, dopo una fase di acquisizione e aggiornamento delle conoscenze, ai sensi dell'art. 8 della Lr 74/1984, le cinque amministrazioni approvano l'atto che per la prima volta codifica la possibilità di attivare azioni di coordinamento territoriale tra i comuni.

L'*Atto di coordinamento* – un vero strumento di pianificazione territoriale a cui saranno chiamati a conformarsi i successivi piani regolatori – contiene gli indirizzi strategici di assetto territoriale, sostanziati in una normativa riguardante essenzialmente tre settori di pianificazione: ambiente e paesaggio, infrastrutture di comunicazioni e trasporto, insediamenti residenziali e produttivi.

Successivamente, i comuni procedono alla stesura dei nuovi *Piani regolatori*

generali coordinati tenendo conto anche dell'evoluzione legislativa delineatasi soprattutto in materia di pianificazione paesistica e ambientale.

Cogliendo le opportunità offerte dal mutato quadro normativo (L 431/1985, Lr 52/1982, D.c.r. 296/1988, Lr 4/1990) i comuni decidono infatti di dare ai piani regolatori (che formalmente assumono la denominazione di varianti generali) una specifica valenza paesistico-ambientale, riconosciuta successivamente anche dal Piano territoriale di coordinamento provinciale.

I nuovi Piani coordinati vengono adottati dai Comuni di Campiglia M.ma, Piombino e Suvereto tra la fine del 1994 ed il 1995, e successivamente approvati dalla Regione Toscana tra il 1996 ed 1998. Diversamente i Comuni di San Vincenzo e Sassetta, che inizialmente avevano aderito al coordinamento, poi intraprendono percorsi di pianificazione differenti. Il Comune di San Vincenzo sceglie, successivamente all'entrata in vigore della Lr 5/1995, di elaborare il Piano strutturale approvato mediante accordo di programma con Regione e Provincia. Il Comune di Sassetta opta invece prima per la redazione di alcune varianti urbanistiche parziali e poi, obbligato dalla Lr 5/1995, avvia il procedimento per la redazione del Piano strutturale. In quegli anni si registra quindi la prima 'smagliatura' nell'azione di coordinamento dei comuni della Val di Cornia, cui cercherà successivamente di ovviare l'intesa sottoscritta tra i comuni stessi e la Provincia di Livorno.

La nuova stagione della pianificazione coordinata

È alla luce della nuova stagione di pianificazione regionale apertasi con la Lr 5/1995 (successivamente modificata con Lr 1/2005) che matura l'idea della formazione di un unico *Piano strutturale d'area*, sancita con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 39 della Lr 5/1995. Un articolo che demanda appunto a intese tra province ed comuni la definizione della tempistica per la redazione dei piani strutturali.

Nell'intesa, siglata nel marzo 2001, i

Comuni di Piombino, Campiglia M.ma e Suvereto si impegnano così alla redazione di un *Piano strutturale unico*, confermando la scelta di procedere alla stesura di nuovi strumenti di pianificazione in forma coordinata. I Comuni di Sassetta e San Vincenzo si ripropongono invece di promuovere un confronto complessivo con gli altri comuni, eventualmente operando modifiche ai rispettivi piani, al fine di perseguire una maggiore integrazione con le scelte di pianificazione del Circondario.

Va inoltre rimarcato come, già prima della sottoscrizione dell'intesa, i comuni abbiano creato le condizioni organizzative e istituzionali necessarie a riavviare la nuova fase di pianificazione coordinata, attraverso l'istituzione nel 1997 di un *Ufficio urbanistica comprensoriale*, confluito nel 1999 nel Circondario della Val di Cornia. Un ulteriore tassello si aggiunge nel 2002 quando, avvalendosi di quanto stabilito dalla Lr 40/2001, i comuni decidono di gestire in forma associata, tramite il Circondario, le funzioni inerenti la pianificazione urbanistica generale e attuativa di iniziativa pubblica.

Il percorso di formazione del Piano strutturale d'area viene avviato formalmente nell'aprile del 2005, quando ? in linea con quanto stabilito dalla Lr 5/1995 ? i Consigli comunali approvano un documento preposto a delineare gli obiettivi di lunga durata per il governo del territorio e la ricognizione del quadro conoscitivo disponibile. Per la redazione del Piano, l'Ufficio urbanistica comprensoriale viene affiancato da un gruppo interdisciplinare di specialisti e da un consulente scientifico. Il Piano è quindi adottato dai Comuni di Piombino, Campiglia M.ma e Suvereto nel luglio-agosto 2006.

A livello di contenuti, in linea con i principi innovativi sanciti dalla legislazione regionale, la sfida che ha impegnato il Piano strutturale d'area è quella di una pianificazione territoriale di matrice ambientale, che ponga al centro lo sviluppo sostenibile e, nello specifico, l'integrità dell'ecosistema, l'efficienza dell'economia, l'equità sociale e spaziale. Tutto ciò in un contesto territoriale dove convivono la Toscana del paesaggio rurale e collina-

re, i centri storici, le emergenze archeologiche di Populonia e San Silvestro, le grandi multinazionali dell'industria siderurgica e dell'energia, un porto di rilievo nazionale. In questo quadro, il Piano assegna priorità all'attuazione delle trasformazioni afferenti alle aree maggiormente caratterizzate da degrado, che versino in condizioni di marcata sottoutilizzazione oppure ospitino funzioni incongrue sotto il profilo ambientale, paesaggistico, urbanistico con particolare riferimento a

quelle individuate come "aree critiche". In parallelo alla formazione del Piano strutturale d'area ? cui seguirà l'elaborazione di un unico Regolamento urbanistico per i Comuni di Piombino, Campiglia M.ma e Suvereto ? e al successivo riallineamento dei Piani strutturali di San Vincenzo e Sassetta, il Circondario già dal 2000 ha attivato un percorso di *Agenda 21 locale*, cogliendo l'occasione per sperimentare direttamente l'applicazione della Direttiva europea 42/2001 (relativa alla

Valutazione ambientale strategica di piani e programmi). Ma non solo. Il percorso di Agenda 21 locale è stato tramutato in un più ampio progetto denominato Vas-Vas (*Valutazione ambientale strategica per una Val di Cornia sostenibile*), finanziato dalla Regione Toscana.

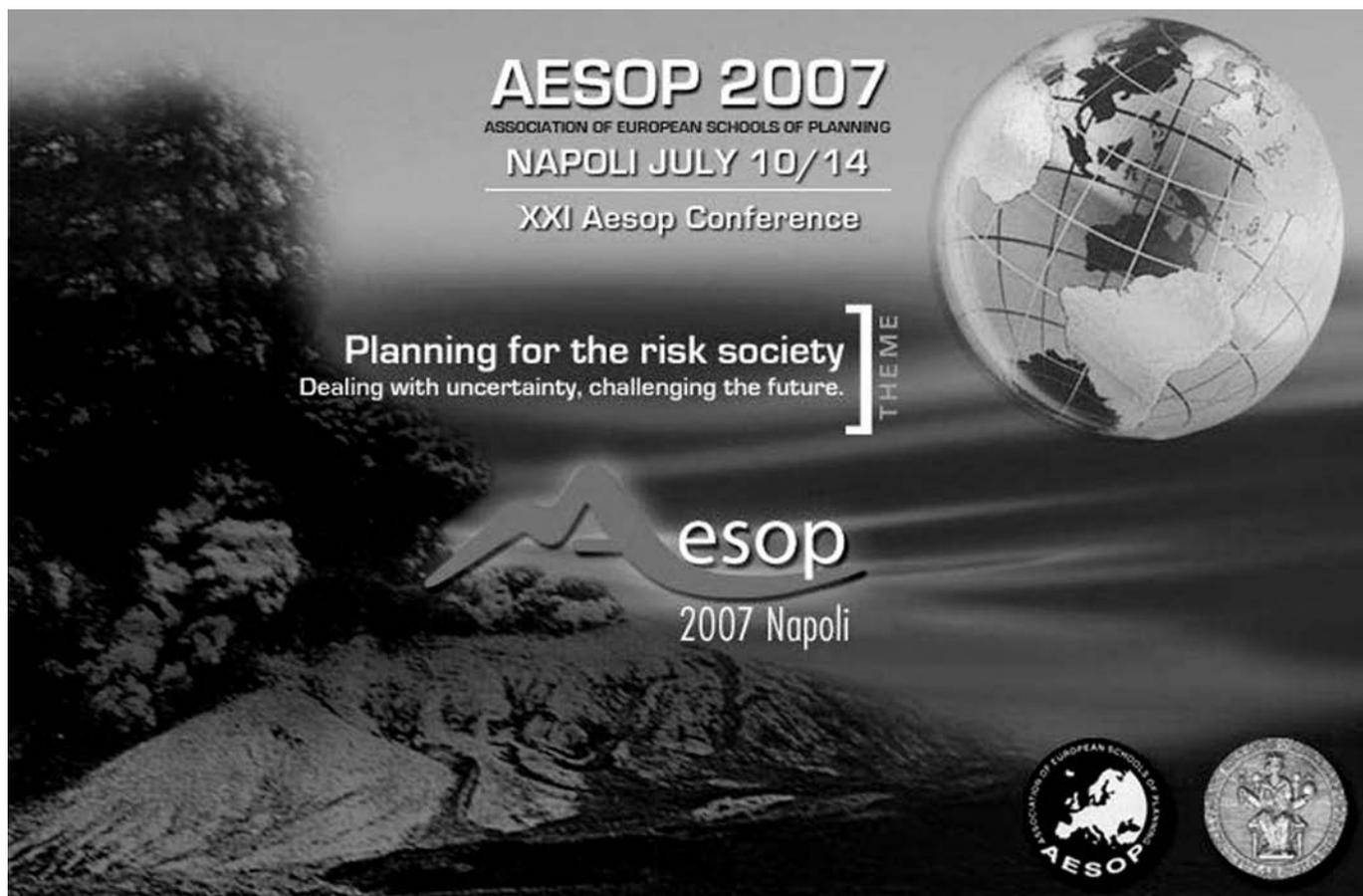
* Architetto, responsabile del Settore Urbanistica, Comune di Piombino.

** Architetto, responsabile del Settore Urbanistica, Comune di Campiglia M.ma; coordinatore Ufficio Urbanistica comprensoriale.

XXI Conferenza AESOP-Association of European Schools of Planning

"PLANNING FOR THE RISK SOCIETY"

Napoli, 11-14 luglio 2007



La prossima Conferenza dell'AESOP (Association of European Schools of Planning), organizzata e promossa dal Dipartimento di Urbanistica dell'Università "Federico II", si terrà a Napoli dall'11 al 14 luglio 2007 e avrà come titolo "Planning for the Risk Society. Dealing with uncertainty challenging the future".

La Conferenza, preceduta dal consueto PhD Workshop (Paestum 7-10 luglio 2006), sarà articolata in 14 sessioni tematiche parallele entro le quali sarà possibile presentare un proprio contributo.

Per maggiori informazioni, per inviare un proprio abstract per la conferenza o per il PhD Workshop e saperne di più si veda l'indirizzo www.aesop2007napoli.it Per contatti: aesop07napoli@unina.it

Toscana in bilico: qualche speranza dall'Isola d'Elba

Mauro Parigi*

Dalle vicende urbanistiche che hanno caratterizzato l'esperienza dell'Elba deriva l'individuazione delle criticità e delle opportunità future per la pianificazione intercomunale

L'Isola d'Elba, per le vicende che hanno segnato il 2004 e gli anni immediatamente precedenti – e che hanno condotto a reiterati interventi della magistratura (è ora prossima la fase dibattimentale di più procedimenti, afferenti ipotizzati reati in materia di urbanistica ed edilizia) –, è stata assunta come paradigma dei problemi della pianificazione comunale ed intercomunale, del malgoverno del territorio, dell'inefficienza dell'architettura di competenze e poteri definita dalle disposizioni legislative. Tali problematiche sono insite nella stessa difficoltà di coordinare le politiche territoriali e gli strumenti di otto realtà comunali, paradossalmente proprio in un contesto in cui la presenza di enti di governo sovracomunale quali la Provincia, la Comunità montana, l'Ente parco nazionale dovrebbe al contrario favorire e sviluppare le attività di coordinamento.

Il caso Elba

Il caso Elba, ossia la critica alla crescita insediativa costituita negli ultimi anni in prevalenza da seconde case, affonda le radici in piani e varianti per lo più approvati con procedure antecedenti a quelle stabilite dalle leggi urbanistiche toscane di più recente generazione (Lr 5/1995 e Lr 1/2005). La stessa critica è

stata in seguito rivolta alle previsioni di sviluppo urbano dei *Piani strutturali*, considerate eccessive prima ancora che tali strumenti avessero concluso l'iter di pianificazione (solo un terzo dei comuni dell'Elba – Rio nell'Elba, Portoferraio, Marciana Marina – hanno adottato i *Regolamenti urbanistici*) la questione dibattuta attiene alla difficoltà di interpretazione/definizione di quale debba essere il dimensionamento dei Piani strutturali, anche se, in alcuni casi, sono state utilizzate proditoriamente procedure che prevedevano, come nel caso dei Piani per l'edilizia economica e popolare, una semplificazione dei processi di formazione e approvazione. È indubbio che vi è stata carenza di coordinamento, che le previsioni insediative sono state il prodotto di casualità e di conflitti con il sistema degli interessi locali e non solo, ma è altrettanto vero che è mancata una reale capacità di guida, legata alle caratteristiche insite nel vigente Piano territoriale di coordinamento provinciale, pur elaborato seguendo i contenuti previsti nella Lr 5/1995. Va comunque ricordato che la proposta di variante per l'adeguamento al Piano di indirizzo territoriale e di aggiornamento biennale dello stesso Piano territoriale di coordinamento, pervenuta alla seconda Conferenza di programmazione ossia alle soglie dell'approvazione, è rimasta sulla carta proprio a causa di una palese ostilità dei comuni verso un piano che definiva con chiarezza obiettivi, indirizzi gestionali e parametri per l'individuazione di limiti allo sviluppo insediativo.

Verso un percorso di coordinamento

Queste vicende, seppure non seguendo un percorso sempre lineare, hanno comunque gettato le basi per processi di coordinamento. Mentre, infatti, gli sforzi regionali in questa direzione hanno portato all'elaborazione di un documento preliminare finalizzato ad avviare la definizione di un atto di programmazione strategica da cui far discendere l'adeguamento o la formazione dei Piani strutturali degli otto comuni dell'Elba, ad oggi si è pervenuti alla sottoscrizione di una convenzione per la gestione associata degli strumenti di pianificazione dei Comuni di Portoferraio, Rio nell'Elba, Capoliveri, Campo nell'Elba, Marciana (Comuni governati dal centrosinistra). Si tratta di primi segnali di mutamento, anche se il fatto che solo cinque degli otto comuni abbiano aderito alla gestione associata dei Piani strutturali dimostra, ancora una volta, sia la difficoltà politica, amministrativa e disciplinare della pianificazione sovracomunale, sia la scarsa efficacia dei Piani territoriali di coordinamento. Difficoltà ancor più evidenti nel momento stesso in cui, anche per debolezze della classe politica (come dimostrano tante altre vicende toscane), occorrerebbe impedire che i comuni subiscano le pressioni degli interessi locali, e, in particolare, il ricatto connesso all'opportunità di riscuotere i contributi di urbanizzazione e l'Ici, che rappresentano una delle fonti essenziali di finanziamento del loro operato. Ciononostante il segnale positivo dato dalla volontà di affrontare alcune questioni comuni assume

una peculiare rilevanza, anche perché prima ancora di giungere alla formazione di un piano unico si vogliono definire in maniera coordinata gli obiettivi strategici per l'isola, determinare i parametri di sostenibilità delle trasformazioni ammissibili, coordinare alcune politiche. Politiche come ad esempio quelle abitative (rimandando la loro attuazione quasi esclusivamente al Peep, per garantire l'accesso alla casa ai residenti in presenza di un mercato condizionato fortemente dalla domanda turistica), quelle per l'uso della fascia costiera e la ricettività turistica. Politiche, infine, come quelle rivolte alla realizzazione dell'armatura di infrastrutture e dei servizi essenziali quali le reti idrica e per la produzione energetica, lo smaltimento rifiuti, la depurazione dei reflui, il trattamento degli inerti, e ancora i porti, gli approdi turistici o gli altri servizi per la nautica da diporto. Si può quindi dire che l'Elba si avvia a voltare pagina.

** Dirigente Area Urbanistica ed Edilizia, Comune di Portoferraio.*

Pianificazione intercomunale

Percorsi di intercomunalità in Campania

Daniela De Leo*

Conversazione-intervista con Francesco Domenico Moccia**

Un possibile quadro dell'intercomunalità nella Regione Campania è ricostruito attraverso una conversazione con l'assessore provinciale all'Urbanistica, attualmente impegnato nella stesura del nuovo Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Napoli

DDL Per ricostruire un quadro dell'intercomunalità in Campania forse dovremmo iniziare con il riconoscerne le radici più significative in tutta una serie di esperienze, che hanno saputo esprimere una forza politica originale e che sono state in grado di connotare la più recente fase di pianificazione territoriale.

FDM In Campania, la lunga esperienza in materia di intercomunalità parte dai *Patti territoriali*. È al loro interno che ne sono state fatte le prime prove, basate sul coordinamento di comunità e risorse locali. Questo tipo di esperienze, avvenute sotto il cappello dello 'sviluppo locale', hanno fortemente contribuito a saldare la programmazione con la pianificazione territoriale. Lungo la traiettoria dell'innovazione – dai programmi europei (a partire da Urban) ai Programmi operativi regionali (Por) – sono stati introdotti sia l'approccio integrato, sia l'attenzione alla sfida del tiraggio finanziario. La valutazione della politica dell'amministrazione destinataria dei finanziamenti

ti è stata collegata alla sua capacità di spesa, oltre che alla performance nella gestione dei fondi strutturali. L'attività amministrativa è così diventata elemento fondamentale, costringendo le istituzioni a confrontarsi con la capacità di programmare, pianificare e progettare, nella consapevolezza che un quadro programmatorio e pianificatorio (economico e territoriale) costituisce il necessario supporto alla progettazione. Proprio perché obiettivo cardine era 'lo sviluppo', in tali esperienze un particolare rilievo è stato assegnato non solo al progetto di sviluppo in sé, ma anche ai processi di sua costruzione, implementazione e gestione nell'ambito di politiche pubbliche.

DDL Oggi, alla base della pianificazione territoriale è senza dubbio il sistema degli accordi intercomunali. Quali sono a tuo avviso gli aspetti caratterizzanti questa situazione?

FDM L'elemento più potente delle relazioni intercomunali è certamente l'aspetto soggettivo: la capacità di coordinamento e di alleanza da parte dei comuni è stata a oggi più incisiva di qualsiasi politica calata dall'alto. Regione e province e si sono deresponsabilizzate rispetto a questioni di loro specifica competenza. Per lungo tempo è così mancata l'individuazione di grandi progetti regionali, di servizi di livello provinciale e d'area vasta, mentre si è assistito alla costruzione di forme fertili di intercomunalità, nelle quali il protagonismo dei comuni (al di là della innovata capacità rappresentativa attribuita ai sindaci dalla riforma

degli enti locali) è stata una molla potente, che ha finito per determinare lo stile della pianificazione sovracomunale. Nonostante ciò, non si riesce tuttavia ancora a concepire la legittimazione di un'istituzione di livello superiore a quello delle singole amministrazioni comunali; un limite, quest'ultimo, che impedisce il riconoscimento degli interessi di comunità esistenti (come quella metropolitana), che pure manifestano una identità condivisa. Così, ad esempio, nel momento in cui si procede alla definizione del Piano strategico operativo per il Vesuvio, le decisioni vengono prese sulla base della consultazione dell'Assemblea dei sindaci che, in qualche modo, oscura qualsiasi altro attore, come imprese, sindacati, associazioni ambientaliste e terzo settore. In questo ritengo che la sovracomunalità non abbia ancora acquisito una *personalità autonoma*, ma sia piuttosto ancora semplicisticamente interpretata come la sommatoria di soggetti diversi. Va però sottolineato come in alcuni casi virtuosi, dove si sono consolidati valori condivisi, con il tempo abbiano iniziato a svilupparsi processi di istituzionalizzazione. È però un percorso difficile e lungo, che richiede la tenacia di particolari attori, disposti innanzitutto a riconoscersi in una missione di questo tipo. Laddove ciò non avviene, l'intercomunalità si sfalda, è episodica, occasionale e non prende corpo. Al contrario, dove questo accade, e le soggettività riescono a organizzarsi, nascono formule interessanti come le *Agenzie di sviluppo*.

DDL Si può quindi affermare che i percorsi di intercomunalità più significativi siano partiti dai Patti territoriali, siano stati sperimentati all'interno dei Sistemi locali di sviluppo¹, per poi crescere significativamente dentro il Por 2000-2006 e approdare a forme consolidate di organizzazioni come le Agenzie. Che ruolo hanno oggi questi organismi rispetto a Regione e province?

FDM Alle Agenzie è affidato, in modo radicale, l'assorbimento di una serie di compiti che i comuni non sono, attualmente, in grado di svolgere e che delegano quindi assai volentieri. Si tratta di un'attività variegata, all'interno

della quale interessanti punti di forza sono i *Patti di reciprocità*: la Regione, oramai, sta incominciando a individuare nelle Agenzie – anche a detrimento di altre istituzioni – gli organi di attuazione della prossima programmazione, con il pericolo però di 'saltare' enti come le province, al fine di semplificare il rapporto con i comuni. Dal momento che le Agenzie svolgono il ruolo di enti di gestione, la Regione guarda in sostanza ad esse come a uno strumento efficace per l'attuazione dei propri programmi.

DDL Se la forza della Regione è legata all'erogazione dei finanziamenti, quella delle province – e, in particolare della Provincia napoletana – è certamente di natura più politica, consistendo nella mediazione tra la città capoluogo e i piccoli comuni. Una mediazione che, specie nelle controversie territoriali (da quelle riguardanti la gestione dei Rifiuti solidi urbani alla localizzazione di impianti non desiderati), vede Napoli rivestire il ruolo di attore forte e le amministrazioni minori di attori deboli. Come l'ente provinciale ha interpretato, in tempi più recenti, il suo ruolo?

FDM Per quanto riguarda nello specifico la Provincia di Napoli, la coalizione dei piccoli comuni è stata orientata alla costruzione di forze alternative. Tale processo è stato cavalcato dalla Provincia stessa, al fine di rafforzare e contrapporre il proprio ruolo a quello del comune capoluogo. Nell'estrema segmentazione dei sistemi territoriali regionali – tra loro poco relazionati e fortemente competitivi – tessere relazioni non significa infatti solo dare forza ai sistemi locali, ma anche costruire un ruolo di leadership metropolitana, di cui i sistemi locali hanno un estremo bisogno. L'attività di mettere insieme e creare rapporti, fare da interfaccia tra reti locali e reti globali rappresenta del resto il compito specifico – seppure ancora piuttosto debole – che si deve svolgere a livello metropolitano. Non sussiste infatti solo il problema del decentramento, ma pure quello dell'accentramento in termini di costruzione e guida di relazioni tra istituzioni territoriali locali.

DDL Quali orientamenti in tema di intercomunalità è possibile rintracciare nei contenuti del Piano territoriale regionale e del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Napoli, oltre che nella 'nuova' normativa regionale (Lr 16/2004)? A questa ultima hai in particolare dedicato la cura del volume Campania. Norme per il governo del territorioⁱⁱ, nel quale svolgi alcune osservazioni critiche, anche in relazione al tuo ruolo istituzionale di assessore provinciale all'Urbanistica.

FDM Nel libro sostengo che la legge ha delle ambiguità, che comunque costituiscono un indispensabile ingrediente del dialogo sociale e della definizione di nuovi accordi.

Innanzitutto, così com'è non è possibile prevederne gli effetti, ma piuttosto sarà importante osservare come verrà interpretata. Pertanto segnalo quelli che ritengo essere gli elementi innovatori del testo, al fine di spingere verso una lettura della legge stessa come un'occasione per un effettivo cambiamento. Il riconoscimento di forme di intercomunalità è previsto solo all'interno del *Piano territoriale di coordinamento provinciale*, ma anche qui ci troviamo a dover affrontare un problema centrale: la valenza paesistica del Ptcp, definita nella Lr 16/2004, è infatti entrata in crisi a seguito del decreto modificativo del *Codice del paesaggio* (n. 157 del 24 marzo 2006), approvato nell'ultimo scorcio della scorsa legislatura. Il Piano, con tutte le sue valenze – tolta appunto quella paesistica, che ora maggiormente si impone dall'alto – svolge una vera e propria funzione di coordinamento, laddove gli enti di settore e territoriali si confrontano dentro il Piano stesso. Quest'ultimo si configura quindi più come un *foro di interazione tra soggetti*, che come un disegno autonomamente elaborato dalla Provincia. Anzi, gli stessi consiglieri provinciali si fanno promotori di incontri con i sindaci sulla base delle proprie circoscrizioni elettorali, assumendo il compito di gestire e coordinare il protagonismo dei comuni e mettendo in secondo piano l'esercizio autonomo della loro potestà. La Regione, da parte sua, attraverso l'istituzione delle *Conferenze*

di pianificazione, ha codificato il coinvolgimento dei soggetti istituzionali di diverso livello, introducendo una norma generale di partecipazione e individuando una lista di associazioni da invitare alle Conferenze.

Naturalmente, in questi contesti i comuni continuano a esercitare una forza maggiore di quella delle associazioni (sebbene queste abbiano la capacità di influenzare l'opinione pubblica). Infine, la Regione ha stabilito il ricorso a forme di intercomunalità nella costruzione dei parchi e degli enti parco, attribuendo loro il compito di attuare programmi locali su tematiche specifiche.

DDL Il metodo della pianificazione strategica, nelle sue molteplici versioni e approssimazioni, viene sempre più

largamente utilizzato quale strumento essenziale per la costruzione di coalizioni e visioni territoriali. Quali rapporti possono essere riconosciuti tra tali strumenti e la definizione di percorsi di intercomunalità?

FDM Attualmente in Campania vi è una grandissima diffusione di tali forme di pianificazione, come dimostrano i *Progetti strategici* in corso di elaborazione nei cinque capoluoghi provinciali. Si tratta di processi appena iniziati, ma il vizio che già mostrano è quello di essere piani strategici di aree metropolitane e non di città. A Napoli stiamo rimediando a tale carenza con l'intesa sottoscritta da Comune, Provincia e Regione, e siamo appena partiti con il primo dibattito pubblico sul tema. Nel Ptcp stiamo poi – nonostante le comprensibili difficoltà

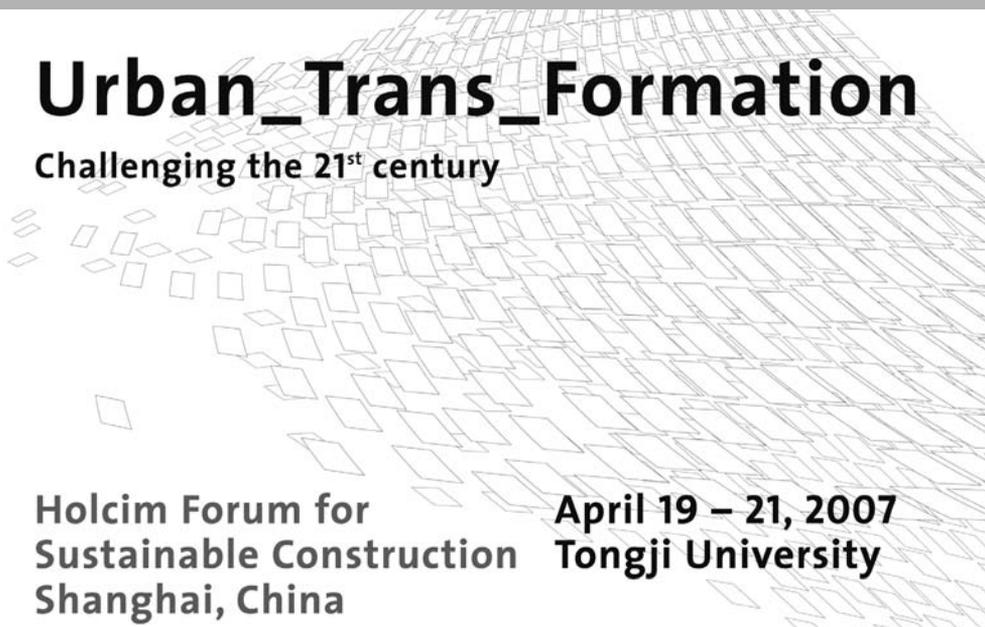
amministrative – esplicitamente introducendo elementi di strategia, al fine di farne convergere i contenuti con quelli del Progetto strategico di Napoli. È comunque da sottolineare come l'aspetto della pianificazione strategica che prende maggiormente piede sia oggi la concertazione e la partecipazione, e come rimanga comunque debole la sua specificità quale strumento per promuovere la competitività territoriale. I ritardi e le incapacità di affrontare adeguatamente i temi della competizione derivano da un'atavica debolezza del sistema delle imprese, oltre che dall'assenza di competenze tecnico-scientifiche che siano in grado di proporre ed affrontare simili problematiche.

** Dottore di ricerca, Dipartimento di Urbanistica, Università degli studi "Federico II" di Napoli.
** Assessore Urbanistica, Provincia di Napoli.*

Note

1. I *Sistemi locali di sviluppo* (Sls) sono esito della storia di dieci anni di programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti d'area, Gal, ecc.), di processi di auto definizione e auto programmazione realizzati nelle fasi di istituzione dei 2 parchi naturali nazionali e degli 8 parchi regionali, e di perimetrazione di Comunità montane, Distretti industriali, ecc. Gli Sls possono essere oggi definiti come la cellula base organizzativa della Campania, essendo stati riconosciuti (in numero di 45) quale futuro riferimento territoriale per tutte le pianificazioni e programmazioni regionali. Essi potranno, al fine di perseguire particolari politiche di scala maggiore, aggregarsi in macrosistemi (due o più Sls), oppure ridurre il proprio perimetro. In questo, le unioni di comuni avranno il vincolo di non produrre accavallamenti in aggregazioni che risultino incoerenti con gli Sls così come autodefiniti.

2. Cfr. Moccia F. D., Parisi G., Laudadio F. (2006) (a cura di), *Campania. Norme per il governo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.



Holcim Forum for Sustainable Construction Shanghai, China

**April 19 – 21, 2007
Tongji University**

The Holcim Forum for Sustainable Construction 2007 is a two-day conference bringing together international experts from architecture, civil engineering, urban planning, natural and social sciences as well as representatives from business, politics, administration and civil society. This global platform will advance concepts for Urban_Trans_Formation towards tangible benefits to diverse communities and offer the possibility for individual discussions and networking, stimulated by keynote speeches, workshops, panel discussions and an optional full-day case study tour in the Shanghai region.

Program details and registration: www.holcimforum.org

- Speakers include:
- Rachid Benmokhtar, Morocco
 - Brenda Boardman, UK
 - Yung Ho Chang, China/USA
 - Kees Christiaanse, Netherlands/Switzerland
 - Fernando Diez, Argentina
 - Sheila Dikshit, India
 - Peter Head, UK
 - Jaime Lerner, Brazil
 - Enrique Peñalosa, Colombia
 - Rahul Mehrotra, India/USA
 - Saskia Sassen, USA
 - Klaus Töpfer, Germany
 - Eyal Weizman, Israel/UK
 - Siegfried Zhiqiang Wu, China



Sardegna: quando il sud avanza più del nord

Alessandra Casu*

La pianificazione intercomunale, che ha stentato in Sardegna nel campo degli strumenti urbanistici, potrebbe conoscere una nuova stagione con la progettazione integrata e la pianificazione strategica

Nonostante l'esiguità di molte piante organiche comunali (che fa sì che gli uffici tecnici siano spesso consortili tra piccoli comuni), le significative esperienze maturate da chi ha formato generazioni di pianificatori in Sardegna (Fernando Clemente, impegnato nel Piano intercomunale bolognese e nell'insegnamento presso l'Ateneo cagliaritano) e il tentativo – da parte del Comprensorio di Cagliari – di dare forma a un Piano territoriale di coordinamento per il capoluogo regionale negli anni '80, la pianificazione intercomunale in Sardegna non ha incontrato il favore delle amministrazioni, se non in tempi recenti e grazie a piani senza contenuti regolativi. Il livello intercomunale di pianificazione si è dispiegato essenzialmente nei progetti per lo sviluppo.

Un primo momento di costruzione di reticoli di cooperazione tra più comuni si è avuto con i *Piani integrati d'area*, strumenti innovativi introdotti con la Lr 14/1996 che, inaugurando la programmazione negoziata¹, sul piano finanziario hanno operato fino al 2005. In questa fase, un ruolo importante era giocato dalle amministrazioni provinciali, che svolgevano una sorta di regia e pre-istruttoria dei piani presentati.

Con l'avvento della nuova programmazione negoziata attraverso i *Progetti integrati territoriali*, l'esperienza – condivisa stavolta con altre regioni – si è consolidata, nonostante le difficoltà e la frammentazione delle responsabilità legate alle “misure” dei Programmi operativi regionali (Por), alle carenze di qualità, selettività ed integrazione delle proposte progettuali, alla mancata attuazione degli interventi di formazione e dei progetti presentati dalle imprese, alla lamentata insufficienza della comunicazione fra gli attori del territorio e l'amministrazione regionale².

La nuova progettazione integrata

Con il rinnovo della Giunta regionale si è dato luogo a una revisione intermedia del Por e del Complemento di programmazione ed è stata avviata una nuova strategia di programmazione territoriale e di progettazione integrata. Tra gli obiettivi: la ricerca di un metodo per la redazione dei futuri programmi economici; il sostegno ai territori; l'avvio di processi di cooperazione istituzionale e di partenariato tra gli attori dello sviluppo locale; maggiori qualità progettuale, integrazione e valorizzazione.

Sono stati così istituiti tavoli regionali e provinciali di partenariato istituzionale e socioeconomico; l'amministrazione regionale ha mantenuto la ‘cabina di regia’, mentre sono stati aperti otto *laboratori di progettazione integrata* provinciali³. Per l'elaborazione e la condivisione della nuova strategia regionale e per l'istituzione dei labora-

tori sono stati effettuati incontri preliminari in ogni sede provinciale (che, nel complesso, hanno visto oltre 1.000 partecipanti), seguiti da altrettanti *forum* con gli attori istituzionali e socioeconomici. Assieme a *focus tematici*, questi incontri hanno costituito la fase di ascolto e analisi del territorio (cui hanno preso parte, in totale, circa 1.600 attori), condensata in un *Documento d'area* per ogni provincia, che è stato poi sottoposto a discussione e approvazione da parte degli stessi forum. È da rilevare che la quota più estesa di partecipanti ai forum (oltre il 30%) è rappresentata dai soggetti privati, seguita dagli amministratori comunali; dal punto di vista della ripartizione geografica, il maggior numero di partecipanti si incontra nel bacino minero-metallurgico in crisi del Sulcis-Iglesiente e nel grande comprensorio agricolo del Medio Campidano: la domanda e l'offerta di progettazione territoriale sembrano, in sintesi, essersi spostate dal livello istituzionale centrale e dalle città principali verso il territorio. Per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sono state individuate tre tipologie progettuali, differenziate in base all'ambito di riferimento: le Azioni di sistema, i Progetti integrati di sviluppo regionale e i Progetti integrati di sviluppo territoriale. Il loro insieme costituisce il *Quadro unitario della progettazione integrata*, che rappresenta lo schema di riferimento per la predisposizione dei singoli progetti integrati. Le *Azioni di sistema* – che costituiscono una forma di sostegno ai progetti,

con lo scopo di promuovere il territorio e le sue risorse in maniera integrata – sono al momento tre: “Territori di Sardegna”, “Sistemi innovativi di accoglienza dei turisti nelle aree rurali e montane” e “Grandi attrattori turistici”, mirate a un solo settore, sia pure ‘trasversale’, come il turismo.

I *Progetti integrati di sviluppo regionale* intendono sostenere la competitività e l’attrattività della regione a livello nazionale e internazionale, agendo secondo quattro assi tematici:

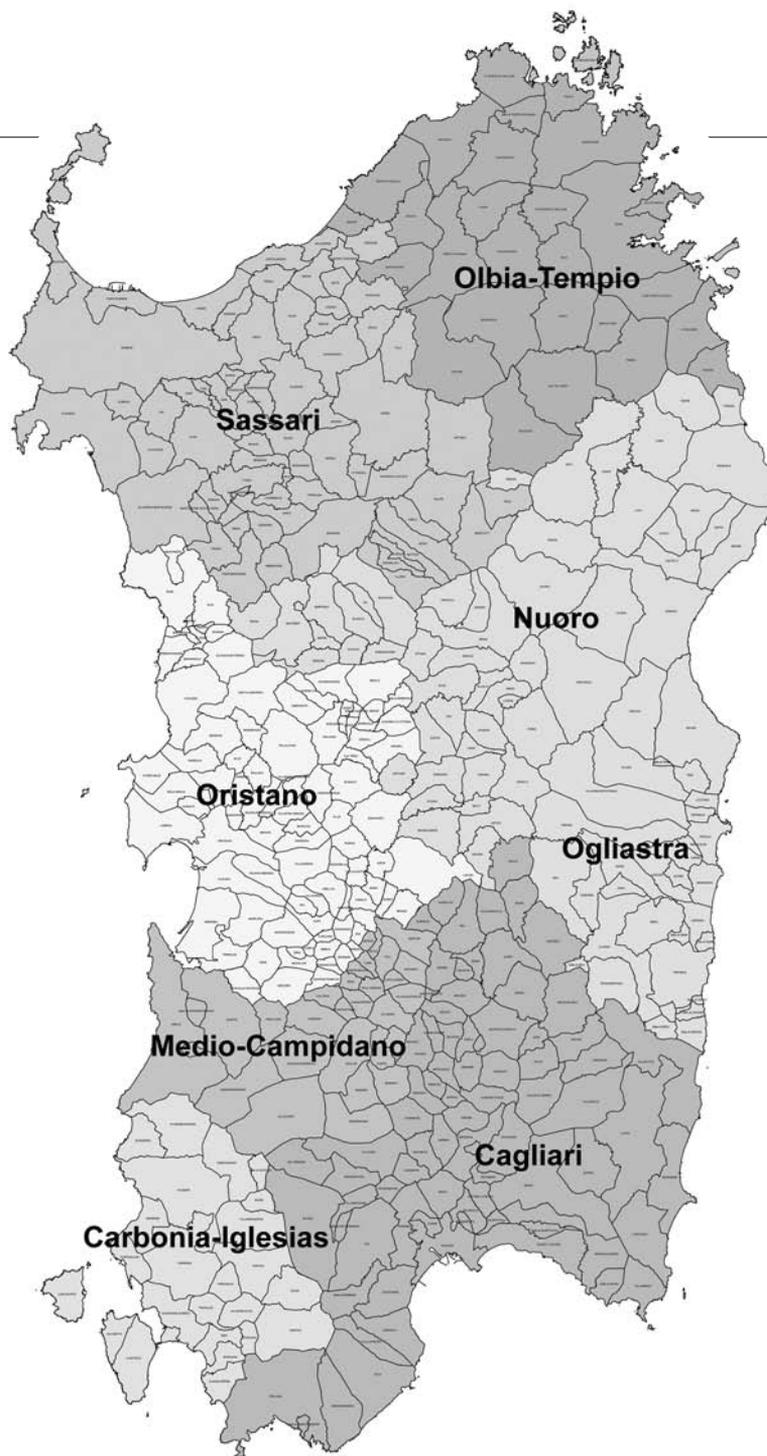
- *industria, artigianato e servizi* (settori o comparti del lapideo e delle pietre ornamentali e naturali, del sughero, della cantieristica e nautica, dell’artigianato tipico e tradizionale, delle iniziative imprenditoriali innovative, del sistema logistico intermodale per il trasporto delle merci);

- *filiere e produzioni agroalimentari e della pesca* (vitivinicola, olivicolo-olearia, lattiero-casearia, di carne e derivati, del mandorlo, florovivaistica, orticola, del pane; dell’acquacoltura, delle aree umide e della pesca stessa);

- *turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale* (rete ecologica regionale, parchi e compendi forestali regionali, itinerari di Sardegna);

- *inclusione sociale, legalità e sicurezza*, per la costruzione di percorsi innovativi in grado di erogare servizi qualificati e rispondenti ai reali bisogni della popolazione e delle categorie svantaggiate, di promuovere l’integrazione sociale e diffondere la cultura della legalità e della sicurezza.

I *Progetti integrati di sviluppo territoriale* nascono con l’obiettivo di accrescere lo sviluppo socioeconomico di specifici ambiti territoriali (le province). La loro organizzazione tematica è simile a quella di scala regionale, vedendo però – grazie a bandi *ad hoc* – il tema dell’inclusione sociale declinato con un’attenzione specifica ad aree urbane e reti di comuni e allo sviluppo delle aree rurali e montane. Alla prima fase di definizione delle strategie di sviluppo dei singoli ambiti territoriali ha fatto seguito il bando per le “manifestazioni di interesse” ai progetti integrati, con scadenza al 16 giugno 2006: oltre 14.000 soggetti, sia pubblici che privati – di norma in par-



tenariato con gli enti locali – hanno presentato schede-progetto, che sono state poi esaminate dai laboratori provinciali e raggruppate in ipotesi di tavoli partenariati tematici.

Gli otto ambiti provinciali evidenziano differenti peculiarità e progettualità: se, in generale, tutti mostrano attenzione alla filiera agro-alimentare e alle relazioni fra aree costiere e montane all’interno di un sistema di offerta turistica integrata, il settore secondario riemerge con ipotesi di crescita dell’artigianato in provincia di Cagliari e di una diversa industrializzazione per Sulcis-Iglesiente e Medio Campidano.

Al momento, sono alla firma i protocolli di partenariato di progetto che, raggruppando diverse schede-progetto attinenti a temi consimili, saranno sottoscritti dai differenti soggetti proponenti, pubblici e privati, i quali in futuro daranno vita ai percorsi di sviluppo territoriale secondo una sempre meno formale aggregazione di territori ed enti locali.

La pianificazione strategica

Con la misura 5.1 del Por – destinata alle aree urbane – e con i Fondi per le aree sotto-utilizzate stanziati dal Cipe,

la Regione sarda ha finanziato la redazione dei *Piani strategici*. A fine 2005 è stato emanato il bando per l'ammissione delle proposte; nel 2006 i lavori di redazione sono iniziati in tutte le *aree urbane* individuate dall'amministrazione regionale: l'area metropolitana di Cagliari, l'area vasta di Sassari, i capoluoghi di Oristano, Nuoro, Olbia e Carbonia, i Comuni di Alghero in provincia di Sassari, Quartu S. Elena e Selargius in provincia di Cagliari. La Regione ha poi individuato gli *ambiti intercomunali di pianificazione*, chiamando le amministrazioni locali interessate a stipulare gli accordi preliminari. Con la sottoscrizione di un apposito protocollo d'intesa tra i Comuni di Cagliari, Assemini, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Monserrato, Quartu S. Elena, Quartucciu, Selargius, Sestu – ai quali si sono aggiunti Maracalagonis, Pula, Sarroch, Settimo S. Pietro, Sinnai e Villa S. Pietro, a completamento della prima e della seconda corona della conurbanazione cagliaritano – è stato costituito il *Forum permanente degli enti locali dell'area vasta di Cagliari*, una struttura stabile per le iniziative di pianificazione strategica, programmazione territoriale e sviluppo locale. I Comuni appartenenti al Forum hanno assunto l'impegno di procedere nell'elaborazione dei propri piani secondo due livelli di analisi distinti, ma strettamente interconnessi: il primo riguardante i singoli comuni dell'area vasta; il secondo attinente alle tematiche di interesse sovracomunale da affrontare in modo integrato. Un protocollo simile ha coinvolto i sindaci di Sassari, Alghero, Castelsardo, Porto Torres, Sennori, Sorso e Stintino; Carbonia ha concordato con altri 15 comuni del basso Sulcis⁴ un percorso ancora una volta a due livelli (comunale per la sola città capofila, di area vasta con gli altri comuni); altrettanto ha fatto Nuoro con altri 11 comuni del circondario⁵; Olbia pare procedere senza accordi intercomunali; Oristano, avendo bandito la gara per l'affidamento dell'assistenza tecnica solo nello scorso settembre, è in netto ritardo. Le differenze sostanziali tra i diversi ambiti stanno proprio nell'approccio alla pianificazione intercomunale: se

nelle città minori l'area vasta costituisce il livello di riferimento su cui proiettare il piano strategico comunale, nelle aree urbane delle due città maggiori (Cagliari e Sassari) la Regione ha finanziato la redazione dei piani strategici comunali di tutti i centri aderenti al livello intercomunale, producendo una moltiplicazione del numero di consulenti, comitati, tavoli istituzionali e tecnici. In particolare, nell'area vasta cagliaritano, mentre i singoli Comuni procedono secondo differenti stati di avanzamento, avvengono incontri regolari dei tavoli tecnici e dei consulenti con attività indipendenti dai piani comunali, ma ad essi sovraordinate. Nell'area vasta sassarese, invece, il livello di elaborazione dei piani strategici comunali è pressoché uniforme, mentre langue quello intercomunale⁶: mancano indicazioni metodologiche chiare per la definizione di percorso e temi e l'approccio che alcune amministrazioni vorrebbero adottare consiste nella semplice lettura e sintesi dei sette documenti strategici di livello comunale, senza condivisione di alcune questioni cruciali come la mobilità, la gestione dei servizi ambientali e di area vasta, la ricerca e la formazione, le scelte di sviluppo. Per una curiosa nemesi, in questo caso in Sardegna il nord avanza meno del sud.

* *Ricercatore in Urbanistica, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Università degli studi di Sassari-sede di Alghero.*

Note

1. Cfr. Regione Autonoma Sardegna-Centro regionale di programmazione, *Documento di Programmazione economico-finanziaria. Schema di indirizzo delle politiche territoriali e ambientali*, Cagliari 1999; Inu Sezione Sardegna, *2° Rassegna Urbanistica regionale*, catalogo della mostra, Cagliari 1999.
2. Cfr. i rapporti del Formez all'interno del progetto *Sprint*, in particolare l'*Indagine ai managers dei progetti integrati*.
3. Con la Lr 9/2001 alle Province di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari si sono aggiunte Olbia-Tempio, Carbonia-Iglesias, Ogliastra e Medio Campidano.
4. Calasetta, Carloforte, Giba, Masainas, Narcao, Nuxis, Perdaxius, Piscinas, Portoscuso, San Giovanni Suergiu, Santadi, Sant'Anna Arresi, Sant'Antioco, Tratalias e Villaperuccio.
5. Bitti, Dorgali, Mamoiada, Oliena, Oniferi, Orani, Orgosolo, Orotelli, Orune, Sarule.
6. A fine ottobre 2006, a una prima riunione dei sindaci ha fatto seguito un solo incontro con i referenti scientifici dei singoli piani.



PhD Workshop 2007 AESOP Association of European Schools of Planning

Paestum, 7-10 luglio 2007
"Call for Abstract"

Nei giorni che precedono la XXI Conferenza AESOP (Napoli, 11-14 luglio 2007) si terrà il PhD Workshop nel quale, un selezionato gruppo di dottorandi provenienti da tutta Europa, si incontrerà a Paestum per discutere delle proprie ricerche in corso sotto la supervisione di A. Balducci, J. Forester, K. Kunzmann, L. Mazza e M. Neuman.

Per partecipare è sufficiente inviare un abstract della propria ricerca attraverso la pagina dedicata al PhD Workshop nel sito della Conferenza www.aesop2007napoli.it

Per ulteriori informazioni:
aesop07napoli@unina.it

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2005

Istituto nazionale di urbanistica



Monitoraggio dell'attività di pianificazione in Italia

Volume nazionale

Pagine 262, illustrazioni a colori

€ 36 *acquista*

Volumi regionali

Emilia-Romagna, € 9 *acquista*

Lazio, in lavorazione *prenota*

Piemonte, € 10 *acquista*

Umbria, € 9 *acquista*

Veneto, in lavorazione *prenota*



ACQUISTI E PRENOTAZIONI - Sconto riservato ai soci INU: 20%

NOME _____ COGNOME _____

INDIRIZZO _____ CAP _____ CITTÀ _____ PR _____

TELEFONO _____ E-MAIL _____ P.IVA _____

Modalità di pagamento prescelta:

- c.c.p. n. 16286007 intestato a "Inu Edizioni Srl, Piazza Farnese 44 - 00186 Roma"
- contrassegno al postino
- bonifico bancario IBAN IT95F050400337500000010739V
- carta di credito del circuito Visa/Mastercard n., scadenza
- prego emettere fattura

INFORMATIVA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE N. 196/2003

INU EDIZIONI attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati ai fini della registrazione del Suo ordine di acquisto del volume nazionale del Rapporto 2005 e per l'invio della pubblicazione. I dati verranno ricopiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno altresì essere utilizzati da INU Edizioni per la promozione di altri prodotti editoriali e per l'invio di newsletter solo dietro Sua espressa autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

- Sì, vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter
- No, non inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Data _____

Firma _____

Sviluppo rurale in Europa

a cura di di Sonia Prestamburgo

Gli interventi agro-ambientali previsti da Agenda 2000, dalla recente Revisione a Medio Termine della Politica agricola comune (Pac) e dalla Politica di sviluppo rurale costituiscono il presupposto per poter interpretare le trasformazioni nell'uso dello spazio e del territorio rurale.

Questo approccio si inserisce nell'ambito dell'attuale discussione sulle politiche e le strategie per un corretto governo del territorio e sulla progettazione e gestione della qualità dello spazio, ove l'interesse per il sistema delle città e le istanze di sostenibilità paesistico-ambientale supportano la visione operativa del dibattito sugli indirizzi e le modalità di utilizzo mirato dei Fondi strutturali per la Nuova programmazione 2007-2013.

In tal senso, la sezione propone alcuni contributi riguardanti riflessioni ed esperienze di progetti, politiche e strategie di sviluppo delle aree rurali caratterizzati dai criteri guida di sostenibilità e multifunzionalità ambientale, al fine di comprendere i rapporti esistenti con gli strumenti della programmazione comunitaria e della pianificazione territoriale.

Nell'attualità, il riconoscimento dell'esistenza di una *nuova ruralità*, intesa non tanto nella sua tradizionale modalità di interpretazione del contesto legato alla realtà del *mondo rurale*, come spazio e/o insieme di luoghi della mera attività di produzione agricola, quanto piuttosto nell'identificazione delle sue moderne dimensioni di *sostenibilità* e *multifunzionalità* costituisce il necessario punto di partenza per comprendere la natura e la consistenza della profonda evoluzione intervenuta a livello di impostazione teorica, approccio normativo-istituzionale e di realizzazione di concreti piani e programmi e precise azioni di intervento multilivello finalizzati alla diffusione di processi di sviluppo integrato del territorio rurale.

Nell'analisi dell'evoluzione e della valorizzazione del ruolo multifunzionale del settore primario nella sua duplice offerta funzionale (produttiva ed ambientale) diviene rilevante riconoscere nell'approccio teorico di riferimento alle tematiche della sostenibilità e della multifunzionalità dell'agricoltura una chiave di interpretazione in grado di coniugare le moderne esigenze di sviluppo e valorizzazione economico-produttiva delle tipicità territoriali con gli obiettivi di qualità e tutela ecologico-ambientale¹.

A ciò si aggiunga, da un lato, la necessità di analizzare l'entità delle conseguenti ripercussioni a livello territoriale di tali scelte operative, nonché, dall'altro, di valutare la possibilità di costruire inediti livelli di confronto e rapporti di relazione con gli strumenti

offerti dalla pianificazione della città e del territorio e dalla progettazione del paesaggio ai diversi stadi di competenza decisionale. Quelli che si intendono indagare, dunque, sono, nello specifico, i rapporti strutturanti che tali politiche e strategie intrattengono con gli strumenti della programmazione comunitaria e della pianificazione territoriale. Questo scenario si coniuga a una più ampia discussione sulla formulazione di politiche e strategie innovative per un corretto *governo del territorio sostenibile* e di tipo *partecipato*, dei sistemi urbani e della gestione della qualità dello spazio in senso lato, laddove il rinnovato interesse per il sistema delle città e dei suoi rapporti con le risorse dei territori rurali supporta la visione operativa che sta alla base del dibattito in corso a livello comunitario sugli indirizzi e le modalità di utilizzo finalizzato dei Fondi strutturali per la Nuova programmazione della Politica di sviluppo rurale 2007-2013².

In particolare, l'attività di pianificazione territoriale, urbanistica e paesistica costituisce la sede, tecnica e politica, per realizzare un efficace strumento di conoscenza, indirizzo e gestione diversificata per le trasformazioni nell'uso del territorio in un orizzonte di indagine di area vasta in grado di coniugare adeguatamente le esigenze di sviluppo economico-sociale e di salvaguardia delle risorse ambientali, in particolare modo a livello locale³.

Tutti questi diversi approcci presuppongono l'assunzione di una *chiave di lettura territoriale*, tesa a collocare il ruolo e le problematiche delle attività

agricole in relazione all'assetto economico e sociale locale, non limitando gli interventi ai soli ambiti rurali, ma coinvolgendo fattivamente tali ambiti nella definizione delle scelte e delle strategie attinenti alla pianificazione e al governo del territorio nel suo complesso.

A tale riguardo, è noto come le problematiche connesse allo sviluppo del territorio rurale ed alla tutela dell'ambiente siano, ormai da tempo, tra le tematiche più rilevanti del dibattito economico, politico e sociale condotto a livello nazionale ed internazionale. Le indicazioni emerse dalle Dichiarazioni di Lisbona (marzo 2000) e Göteborg (giugno 2001) individuano nel recupero della competitività, nella salvaguardia ambientale e nella creazione di un modello di sviluppo a forte connotazione di sostenibilità le azioni di maggior rilievo per il rilancio della crescita delle aree rurali. E ancora, la Conferenza di Salisburgo (novembre 2003) pone l'attenzione su elementi quali il miglioramento della qualità della vita e la promozione della diversificazione delle iniziative economiche nelle zone rurali. Sul fronte operativo, recenti segnali di innovazione provengono dagli interventi "agro-ambientali" predisposti, a suo tempo, nell'ambito del documento di riforma della Politica agricola comune (Pac), Agenda 2000⁴; dalla più recente nuova Revisione a medio termine della Pac, approvata nel corso del 2003⁵ e, come già accennato, dalla rinnovata Politica di sviluppo rurale nella Nuova programmazione 2007-2013 proposta dall'Unione europea.

In proposito, si noti come l'evoluzione del concetto di spazio e, per quanto qui interessa, di spazio rurale abbia portato alla definizione di una *molteplicità di modelli di sviluppo a livello locale*, la cui specificità deriva dalle caratteristiche intrinseche del territorio, inteso sia come spazio di interazione tra elementi economici, sociali e culturali, che quale nodo di un particolare segmento del processo produttivo globale. La semplice individuazione del territorio rurale, quale "insieme complesso" e la sua conseguente "limitazione" all'interno di semplici, singole definizioni, affatto esaustive, non può

più essere considerata sufficiente.

Il territorio è, infatti, l'insieme delle specificità naturali, geografiche, culturali e socio-economiche che definiscono una regione. Tale insieme è unico e genera un *sistema complesso* di comportamenti e strategie individuali e di gruppo, di obiettivi e interazioni, che, in ultima istanza, definiscono le potenzialità di sviluppo di lungo periodo di una regione.

Ne segue che, nell'odierno, il processo di "riscoperta" e "rigenerazione" dell'appartenenza alla moderna ruralità si realizza attraverso la compenetrazione e l'interazione di spazi e di attività eterogenee, urbane e agricole, ove le diverse componenti di origine si fondono e concorrono alla realizzazione di progetti di sviluppo a prevalente connotazione territoriale.

Da quanto finora ricordato, si evince che la gamma di prodotti che l'agricoltura può e deve offrire direttamente o indirettamente al consumatore va ampliandosi, aumentando la partecipazione delle aziende agricole all'offerta di servizi legati al tempo libero, al turismo verde e rurale e all'ambiente, contribuendo così alla formazione ed alla salvaguardia del paesaggio agrario. In tal modo, le due funzioni dell'agricoltura portano ad una diversa interazione con l'economia e con il territorio; mentre la *funzione produttiva* tende ad accentuare l'integrazione nell'economia attraverso rapporti intersettoriali ed è pressoché indifferente alle specificità locali (paesaggistiche o di salubrità del territorio), la *funzione ambientale* svolge un ruolo attivo nella *costruzione dell'ambiente*, la cui adeguatezza rappresenta una condizione irrinunciabile per la qualificazione dei prodotti e dei servizi dell'agricoltura che vi partecipa. Da qui la riprova dell'interpretazione multidimensionale delle attività agricole, nelle quali si coniugano vecchie e nuove istanze di progetto e di intervento in un continuo processo di evoluzione e di adeguamento di queste ultime alle necessità delle moderne società organizzate.

Se la produzione di alimenti e fibre rappresenta il nucleo irrinunciabile dell'attività agricola di base, essa contribuisce alla conservazione, alla gestione e al modellamento dello spa-

zio e del paesaggio ed alla protezione dell'ambiente, anche nei confronti delle calamità naturali, all'accessibilità delle aree rurali, al mantenimento di metodologie di produzione tradizionali, al miglioramento del reddito, all'occupazione e allo sviluppo di nuove attività legate al territorio rurale, nonché a fornire risposte alla richiesta sempre maggiore di qualità, sicurezza alimentare e benessere degli animali. In tal senso, "la multifunzionalità può essere dunque definita come un set di beni pubblici prodotti in modo congiunto con le *commodities*"⁶. Tali funzioni non rappresentano semplicemente degli effetti collaterali indiretti di quella principale, ma partecipano direttamente ed attivamente all'essenza stessa dell'attività del settore agricolo.

Dunque, "... la multifunzionalità non è riconducibile a una mera pluriattività, cioè a un insieme eterogeneo di attività aziendali rivolte alla diversificazione del reddito, ma rappresenta la conseguenza di una progettualità orientata a una gamma di obiettivi integrati ...". Fondamentale diviene allora la figura dell'agricoltore e della sua nuova funzione di produttore di beni e servizi di origine agricola, di custode delle risorse ambientali e delle tradizioni locali, nonché di "architetto" e "difensore" dello spazio e del paesaggio rurale e parte attiva responsabile nella fornitura di nuovi servizi ambientali (presidio del territorio, recupero delle aree marginali, delle aree degradate, servizi ricreativi, turismo verde e sostenibile, agricoltura integrata e biologica, agriturismo, fattorie didattiche, artigianato etc.).

In assoluta sintonia con queste considerazioni si pone il documento di programmazione dell'Ue sullo Sviluppo rurale 2007-2013 fondato su quattro punti fondamentali e segnatamente: Asse 1 - miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; Asse 2 - miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; Asse 3 - diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita nelle aree rurali; Asse 4 - Leader. I Regolamenti di interesse sono due e precisamente: 1) Regolamento (Ce) n. 1290/05 (finanziamento dell'intera Pac con l'introduzione di due nuovi strumenti a carattere finanziario:

il Fondo europeo agricolo di Garanzia, Feaga ed il Fondo europeo agricolo per lo Sviluppo rurale, Feasr, i quali, a partire dal 2007, sostituiranno le attuali due sezioni del Fondo europeo agricolo di Orientamento e Garanzia); 2) Regolamento (Ce) n. 1698/05 (prettamente rivolto agli obiettivi, alle modalità di programmazione ed attuazione della politica di sviluppo rurale) (7). La promozione di un reale progetto di sviluppo sostenibile sottintende, tanto l'esigenza di preservare la quantità e la qualità delle risorse ambientali disponibili, quanto la definizione dei costi e dei benefici socio-economici di breve, medio e lungo periodo, del *trade-off* tra produzione e conservazione dell'ambiente. In tal senso, la Nuova politica di sviluppo rurale tende a superare i limiti derivanti dalla non coincidenza tra spazio agricolo e fondiario e spazio rurale, attraverso l'integrazione delle scelte e dei programmi di intervento condivisi e sostenibili con obiettivi strategici in grado di sviluppare le peculiarità territoriali delle diverse aree rurali, contribuendo all'affermazione proprio di quel *modello di agricoltura europeo* basato sulla multifunzionalità dell'agricoltura e sulla centralità delle aree rurali per la diversificazione e la valorizzazione delle diverse attività di sviluppo del territorio. Programmazione e pianificazione delle aree rurali e del territorio, dunque, appaiono necessariamente unite in un contesto decisionale che si presenta *trasversale*, all'interno del quale il progetto ed il corretto utilizzo dello spazio e delle risorse agricole ed ambientali, la promozione di strategie sostenibili e multifunzionali di trasformazione e sviluppo del territorio e delle aree rurali assumono il ruolo di fattori fondamentali di rilancio e valorizzazione per l'intero sistema.

*Professore straordinario, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Trieste.

Note

1. È ormai opinione diffusa che la moderna nozione di sviluppo sostenibile, vista nell'insieme delle sue dimensioni (socio-culturale, economica, ecologico-ambientale e normativo-istituzionale) assuma, al suo interno, la volontà di integrare il processo di evoluzione e di adattamento dei sistemi ambientali, capacità questa che si esplicita nella precisa possibilità di mantenere nel tempo efficienza, equità e tutela delle risorse naturali, seppure in condizioni di estrema con-

flittualità ed incertezza. Ne segue che il significato di sviluppo sostenibile dell'ambiente dovrebbe essere quello di migliorare la qualità della vita ed il benessere in modo durevole nel tempo, attraverso un "processo di partecipazione", che coinvolge tutti gli attori (pubblici, sociali e privati) presenti nel sistema, ad ogni livello, come creazione e mantenimento di elementi di esternalità positive. In questo senso si può parlare di sviluppo sostenibile, quale *sviluppo sostenibile partecipato* e di approccio di *governance agro-ambientale*.

2. Il ruolo, gli strumenti e gli obiettivi della *governance* trovano origine nella moderna visione delle modalità di relazione e di partecipazione delle società ai "modelli di scelta ed ai processi di governo e controllo" (*Bottom/Up vs. Bottom/Down decisional model; participation and sharing of decisions and responsibility vs. command and control attitude and method* etc.). Ne emerge un preciso schema di cooperazione attiva, di *governance* che interagisce con una struttura della società affidabile ed informata. Più specificatamente, il contributo offerto dalla valutazione dell'impatto dello sviluppo sostenibile presente nei più recenti documenti comunitari incentrati sui principali obiettivi delle politiche sociali, economiche ed ambientali dell'Unione Europea (stabilità socio-economica, diffusione e rafforzamento della democrazia, sicurezza, tutela degli ecosistemi ambientali, equità nella distribuzione di risorse e ricchezza etc.) si completa in un'ottica di indagine di tipo multidimensionale. L'obiettivo della *governance* si rivela dunque quello di determinare, ove possibile, un'area, un "territorio comune" di indagine e di incontro, che ospiti i postulati della *governance* e che offra alle Autorità di governo istituzionali ad ogni livello ed ai i cittadini (a livello individuale e/o collettivo) uno strumento per una gestione razionale, allargata e sostenibile dello spazio, delle risorse ambientali e del paesaggio, come azione di partecipazione e condivisione più ampia delle scelte e delle responsabilità dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e valutazione delle politiche di progetto e di intervento sul territorio.

3. Ci si riferisce agli strumenti di pianificazione ed intervento di tipo regionale, quali, ad esempio, i Piani territoriali Regionali, i Progetti territoriali operativi, i Piani paesistici e così via, in abbinamento alle informazioni fornite dalle attuali tecniche di indagine e conoscenza territoriale (i Sistemi informativi territoriali, la cartografia di base e tematica etc.).

4. Con la pubblicazione del documento programmatico di Agenda 2000 (luglio 1999), le politiche di sviluppo rurale divengono il secondo pilastro della Politica agricola comunitaria (Pac); essa punta alla realizzazione di un "contesto coerente e durevole" di programmazione ed intervento che garantisca il futuro e la valorizzazione delle zone rurali e favorisca la salvaguardia e la creazione di posti di lavoro al settore. Con Agenda 2000 le misure agro-ambientali diventano parte integrante del pacchetto delle politiche per lo sviluppo rurale (Regolamento Ce n. 1259/1999, regolamento orizzontale che introduce i principi di condizionalità ambientale e modulazione degli aiuti diretti). Ciò che si afferma è la definizione di un *modello di agricoltura europeo* (Mae) basato sulla multifunzionalità dell'agricoltura e sulla centralità delle aree rurali per la diversificazione e la valorizzazione delle attività di sviluppo economico degli agricoltori, attraverso l'integrazione tra le politiche agrarie e quelle agro-ambientali.

5. Cfr. *European Commission, Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy, MTR, (CAP), COM (2003), n. 23, final*. In proposito, il processo di revisione conferma e rafforza alcuni punti di rilevante interesse, quali: 1) la certificazione ed il sostegno alla qualità ed alla salubrità delle produzioni agricole ed agroalimentari; 2) la gestione sostenibile delle aree rurali; 3) le politiche agro-ambientali; 4) il disaccop-

piamento totale degli aiuti diretti dalla produzione. 6. In base alle recenti normative europee e ai documenti di studio della Commissione Europea emerge un concetto di multifunzionalità dell'agricoltura incentrato sulle seguenti categorie principali di funzioni finalizzate ad assicurare un equilibrio stabile tra presenza antropica e territorio: funzioni economiche ed occupazionali: sicurezza alimentare (*food safety, food security*); generazione di reddito e occupazione nelle aree rurali; tutela ambientale, sia in termini di mantenimento della qualità dell'ambiente, di conservazione del paesaggio, di presidio del territorio, salvaguardia idrogeologica, di conservazione della biodiversità degli ecosistemi; funzioni sociali: valorizzazione delle risorse, delle tradizioni locali, nonché dei tessuti socioculturali rurali, promozione di sviluppo.

7. I principi di base della *Nuova Politica* riguardano: a) la plurifunzionalità dell'agricoltura; b) l'impostazione plurisetoriale e integrata dell'economia rurale; c) la flessibilità degli aiuti allo sviluppo rurale; d) la trasparenza nell'elaborazione e nella gestione dei programmi anche da un punto di vista burocratico ed amministrativo. Le strategie di intervento prendono in considerazione i seguenti elementi: 1) analisi territoriale; 2) approccio *Bottom-up*; 3) partenariato pubblico-privato; 4) approccio integrato; 5) sistema a rete; 6) cooperazione; 7) carattere innovativo.

Le indicazioni di carattere finanziario sono orientate a: 1) accompagnare e completare la riforma della PAC, assicurando coerenza con i suoi strumenti di intervento; 2) contribuire alle priorità politiche dell'UE: gestione sostenibile delle risorse naturali, innovazione e competitività nelle zone rurali, coesione economica e sociale.

Lo spazio rurale nel contesto della nuova metropolizzazione

Patrizia Nazio*

Una proposta metodologica per la gestione integrata e lo sviluppo socio-economico delle aree rurali peri-urbane

Lo spazio “urbano-rurale” è costituito dagli spazi tra la città e la campagna, dalle aree rurali peri-urbane, caratterizzate da una elevata frammentazione della trama agricola, che, per effetto dell’urbanizzazione crescente tende a divenire interstiziale e residuale, dalle aree sulle quali la competizione tra le funzioni determina fenomeni di trasformazione ed abbandono, dalle aree di periferia urbana, dalle aree di margine ove si localizzano attività economiche, produttive e commerciali, che non trovano spazio nelle zone già fortemente insediate. Al suo interno prendono spesso forma i fenomeni più innovativi e incidenti anche in termini di sviluppo per il territorio nel suo complesso e, per il suo valore paesaggistico ed ambientale, questo spazio può rappresentare una risorsa strategica per migliorare la qualità del sistema urbano. Al tempo stesso esso è quello in cui si riscontrano le più forti contraddizioni e quello generalmente meno soggetto all’attenzione del pianificatore e del programmatore. Grazie al Progetto Extramet, beneficiario di un finanziamento comunitario del Programma di Cooperazione Transnazionale Interreg III B Medocc, alcune regioni europee dell’area mediterranea hanno rivolto la loro attenzione a queste aree. Il progetto vede coinvolti 9 partner europei – Liguria

(capofila), Piemonte, Campania, Sardegna, Murcia, Hérault, Eco Humanus Alentejo, Tessaglia, Macedonia e Tracia – ed è finalizzato a mettere a punto e sperimentare metodologie innovative rivolte allo spazio “urbano-rurale”, definito spazio “extramet”.

Attraverso l’introduzione di approcci innovativi alla gestione del territorio, si intendono sperimentare strumenti in grado di integrare la pianificazione territoriale con la programmazione economica e finanziaria, anche alla luce dei nuovi orientamenti della politica agricola comunitaria (PAC), che prevedono nuove strategie di sviluppo per le aree rurali peri-urbane e nuove funzioni per le aziende agricole. Per dare attuazione a tali orientamenti, vanno individuate forme di intervento capaci, sia di generare nuove opportunità economiche per le aziende agricole, sia di favorire il miglioramento della qualità e sostenibilità ambientale dei sistemi urbani.

Problematiche comuni e alcune riflessioni

È da queste considerazioni che nasce la necessità di capire e studiare lo spazio “urbano-rurale” e di assegnargli una precisa funzione nello *sviluppo del territorio*.

Il ricco confronto stimolato in questa ed altre sedi mette in luce alcune problematiche e spunti di riflessione comuni ai diversi contesti e rappresenta, senza dubbio, un primo importante passo verso la possibilità di introdurre un reale cambiamento nella pianifica-

zione e nella gestione del territorio “extramet”. Gli elementi emersi dal confronto in ambito transnazionale sono molteplici. Il primo riguarda il problema della definizione concettuale e spaziale delle aree “urbane-rurali”, con la conseguente difficoltà di territorializzare le politiche e le strategie di intervento e di selezionare e perimetrare le aree su cui intervenire. Il secondo spunto di riflessione riguarda l’importanza strategica di individuare un modello di *governance* adeguato per tali aree. Un terzo elemento riguarda la difficoltà di innescare il processo riformatore proposto per le politiche di sviluppo rurale. Difficoltà questa dovuta al permanere di atteggiamenti politici ed economici fortemente settoriali e alla ancora diffusa incapacità delle pubbliche amministrazioni di lavorare in modo intersettoriale e integrato. Un ulteriore spunto di riflessione riguarda, infine, l’importanza del coinvolgimento delle aziende agricole nel processo di elaborazione di un programma integrato di valorizzazione per le aree rurali peri-urbane. Quale patto è possibile siglare tra il mondo agricolo/rurale e la comunità locale per il riequilibrio dei sistemi urbani in un processo di sostegno reciproco?

Processo di riforma della Pac

La riforma delle politiche di sviluppo rurale introdotta per il nuovo periodo di programmazione apre un importante confronto sul tema delle aree rurali nei contesti metropolitani. La recente riforma della Pac ha fortemente modi-

ficato il quadro del sostegno all'agricoltura e al mondo rurale in genere. Si è così proposto un vero e proprio *processo riformatore* orientato alla definizione di un nuovo modello di agricoltura multifunzionale legata alla *gestione attiva del territorio*. Il Regolamento Ce n. 1698/05 per lo sviluppo rurale introduce elementi innovativi, sia in merito alle strategie e agli obiettivi, sia al metodo attuativo per perseguirli. In primo luogo, viene introdotto l'approccio strategico. Per garantire una reale sinergia tra le politiche nella predisposizione dei singoli programmi di sviluppo rurale (Psr), gli Stati membri e le Regioni devono elaborare una *strategia coerente* con gli obiettivi e le priorità generali definite a livello europeo e con le altre politiche e azioni per la crescita e l'occupazione. La spesa agricola non è quindi solo strettamente vincolata alle politiche di mercato, ma si inserisce in una strategia di sviluppo economico e territoriale più generale. Il Regolamento promuove un nuovo modello di agricoltura attraverso "l'introduzione o la prosecuzione dell'applicazione di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica". Si intende così destinare maggiori risorse alle politiche di sviluppo rurale e al ri-orientamento dell'attività agricola verso la fornitura di beni e servizi pubblici, quali la salvaguardia dell'ambiente, la cura del paesaggio rurale e il mantenimento dei terreni agricoli. In secondo luogo, i tre assi strategici per le politiche di sviluppo rurale, da cui discendono le misure di intervento (la competitività del settore agricolo e forestale, dell'ambiente e dello spazio naturale, la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione delle attività economiche) sono "orientamenti" complementari e non alternativi, a cui si potranno attribuire "pesi" differenti a seconda degli specifici contesti territoriali.

Correlando strettamente le misure alle strategie più generali da perseguire, si introduce un possibile mutamento nel quadro degli interventi ammissibili. In terzo luogo, per dare attuazione alle

politiche di sviluppo rurale viene proposto un approccio innovativo e integrato, mutuato dall'esperienza dell'iniziativa comunitaria Leader.

L'iniziativa, introdotta nel 1994, aveva l'obiettivo di generare processi di sviluppo a lungo termine nelle regioni europee attraverso l'attuazione di *strategie integrate* di elevata qualità e originali in materia di sviluppo durevole e attraverso la creazione di partenariati e reti di scambi di esperienza. Dimostratasi particolarmente efficace nelle politiche di sviluppo rurale, questa iniziativa non viene più considerata come separata dai Psr, ma come *approccio metodologico* per attuare i tre assi strategici individuati. Viene inoltre introdotta la possibilità di dare operatività ai Psr attraverso i progetti finalizzati, di tipo plurimisura (due o più interventi attuati in stretta connessione), di tipo pluriaziendale (interventi singoli o plurimi attivati in sinergia da più imprese, anche con modalità di filiera) o, ancora, di tipo territoriale. Questi elementi, introdotti a livello comunitario nella futura politica di sviluppo rurale, possono giocare un ruolo cruciale per lo spazio rurale peri-urbano e il progetto Extramet rappresenta un'occasione per sperimentare gli approcci metodologici e attuativi proposti attraverso la sperimentazione condotta a livello locale.

Proposta metodologica innovativa

Il Progetto Extramet intende mettere a punto una metodologia innovativa per definire strategie e priorità condivise e modalità di intervento specifiche per la gestione e la valorizzazione del territorio rurale peri-urbano. La metodologia elaborata si inserisce nel quadro della futura politica di sviluppo rurale e di finanziamento del settore agricolo da parte dell'Unione Europea e viene sperimentata attraverso l'applicazione ad un caso concreto, rappresentativo del contesto territoriale di ciascun partner. La proposta elaborata dalla Regione Piemonte, come esito delle analisi e delle valutazioni di un gruppo di lavoro interdisciplinare, sarà sperimentata in quattro comuni dell'area metropolitana torinese. Per aumentare l'efficacia degli stru-

menti di pianificazione, amministrativi e finanziari si intende procedere attraverso il coinvolgimento dei responsabili del governo del territorio e degli attori che intervengono direttamente nella gestione delle aree rurali. La tipologia dello strumento al quale si intende pervenire è un "Programma integrato", poiché l'obiettivo della sperimentazione è l'elaborazione di uno strumento in grado di integrare la pianificazione territoriale con la programmazione economica e finanziaria. Esso è il risultato di una proposta condivisa tra i comuni, le organizzazioni professionali e le associazioni di categoria, i singoli operatori rurali, gli enti parco, le associazioni locali, la Provincia di Torino.

Con riferimento agli obiettivi che verranno definiti nel corso del processo di elaborazione del Programma integrato, il soggetto collettivo, composto da soggetti pubblici e privati, dovrà operare per garantire successivamente la realizzazione delle azioni individuate e per promuovere altre iniziative coerenti con gli obiettivi condivisi. Si intende promuovere in questo modo un metodo di lavoro basato sulla cooperazione tra istituzioni, attori locali e operatori rurali.

L'elaborazione di un Programma integrato di questo tipo deve tener conto delle scelte progettuali già programmate e compiute dagli enti territoriali. Per definire il quadro progettuale locale occorre analizzare gli strumenti urbanistici generali e settoriali ed effettuare studi specifici, utilizzando anche i molteplici dati esistenti prodotti dalla Regione e dalla Provincia. Le analisi consentono di realizzare una base di conoscenza utile alla successiva fase di approfondimento riguardo ai temi nodali emersi.

Alla fase di analisi preliminare segue la realizzazione da parte del gruppo di lavoro di un'analisi SWOT relazionale per focalizzare i temi nodali, individuare i fabbisogni e aprire il processo di costruzione di una vision territoriale e di strategie di sviluppo, attraverso il costante confronto con i soggetti territoriali, le Amministrazioni locali e gli agricoltori. Una volta definite la *vision* e le strategie condivise, verranno individuate le possibili azioni, gli

strumenti attuativi (una gamma di possibili strumenti finanziari, amministrativi, gestionali, etc.), i soggetti attuatori, un soggetto promotore-facilitatore per l'assistenza all'attuazione del Programma integrato. Infine, per garantire l'efficacia e la qualità degli interventi verranno elaborate specifiche linee guida.

Le riflessioni sul tema delle aree rurali peri-urbane avviate dal gruppo di lavoro transnazionale si avvarranno anche dell'esito delle sperimentazioni condotte a livello locale, attraverso i "progetti pilota" per arrivare, alla conclusione del progetto nel giugno del 2007, a definire linee condivise e comuni di intervento.

*Collaboratore della Regione Piemonte.

narrAZIONI

Valorizzare i centri storici
minori

Orvieto, 9 febbraio 2007
Palazzo dei Sette, Sala del
Governatore

L'appuntamento annuale a
Orvieto per riflettere sulle
politiche e le esperienze

Il convegno è organizzato dal
"Master ACT, valorizzazione e
gestione dei centri storici
minori", Fondazione centro
studi "Città di Orvieto", DIPTU
Università di Roma "La
Sapienza", Monti&Taft

Per informazioni:
w3uniroma1.it/arcorvieto

Politiche rurali integrate in Liguria

Federica Alcozer*

In vista del prossimo periodo di programmazione 2007-2013 la Liguria sta definendo i propri strumenti per integrare l'agricoltura con altre forme di sviluppo territoriale

La Regione Liguria sta predisponendo il nuovo Piano di sviluppo rurale, parallelamente al Disegno strategico regionale. Dal punto di vista formale ed istituzionale, relativamente al Psr, il regolamento è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e si è aperto il percorso che, attraverso consultazioni, riflessioni ed elaborazioni, porta alla stesura del nuovo Piano. Cofinanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Fesr), dallo Stato italiano e dalla Regione Liguria, il nuovo Psr costituirà lo strumento principale per lo sviluppo delle attività agricole e rurali per i prossimi sette anni.

Rispetto al periodo in via di conclusione (2000-2006), questa fase di programmazione dovrebbe caratterizzarsi per un approccio strategico, a livello europeo, nazionale e regionale. A livello europeo, gli orientamenti strategici comunitari sullo Sviluppo rurale delineano le priorità strategiche per tre assi tematici. A livello nazionale, il Piano strategico adatta le priorità Ue alla situazione nazionale, assicurando coerenza e complementarietà con le altre politiche (Fondo sociale europeo - Fse e Fondo europeo per lo sviluppo regionale - Fesr). Infine i Programmi regionali di sviluppo rurale assumono i tre assi e li articolano in misure, definendone i relativi limiti e condizioni.

Secondo questo approccio, i contenuti del nuovo Psr sono articolati in tre obiettivi-assi, più un quarto asse metodologico:

- migliorare la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura, sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;

- migliorare l'ambiente e lo spazio naturale, sostenendo la gestione del territorio;

- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali, sostenendo la promozione di attività economiche diversificate.

Il quarto asse è il cosiddetto "metodo Leader", ovvero l'approccio assunto dalla terza generazione del Programma di iniziativa comunitaria Leader+, nel periodo di programmazione 2000-2006, che ha rappresentato un'esperienza significativa nella realizzazione di azioni *bottom-up* e con un forte coinvolgimento del partenariato locale. Esso rappresenta un *approccio trasversale*, applicabile anche agli altri obiettivi, secondo particolari caratteristiche. In sintesi esse riguardano: la capacità di costruire strategie integrate di sviluppo locale, mirate a territori ben definiti; la capacità di coinvolgere partnership pubblico-private (i Gal!), a cui viene riconosciuto potere decisionale; l'incentivazione alla costruzione di reti locali e sovra-locali di cooperazione.

Oltre all'approccio metodologico emergono diversi elementi di innovazione in merito all'integrazione delle politiche di sviluppo rurale. Ad esempio, l'asse 2 prevede interventi mirati all'"utilizzo sostenibile dei terreni agri-

coli” e “dei terreni forestali”, attraverso misure per lo sviluppo di interventi agro-ambientali, investimenti non produttivi, imboschimento di terreni agricoli, impianto di sistemi agro-forestali su terreni agricoli, imboschimenti di superfici non agricole, e altro. Molte di queste azioni, non direttamente legate allo sviluppo dell’agricoltura produttiva, ma all’ambiente non erano previste nel precedente periodo di programmazione.

Parallelamente, nell’asse 3 l’approccio multifunzionale e territoriale emerge nella previsione di interventi mirati alla “diversificazione dell’economia rurale”, attraverso misure di diversificazione in attività non agricole, creazione e sviluppo di micro-imprese in settori non agricoli, incentivazione di attività turistiche. Inoltre una particolare attenzione è riservata alla “qualità della vita” nelle aree rurali, attraverso la previsione di servizi per l’economia e la popolazione, lo sviluppo e il rinnovamento dei villaggi, la tutela e la qualificazione del patrimonio rurale. Per quanto riguarda il processo, la Regione Liguria ha avviato già dallo scorso anno un confronto e una consultazione con il partenariato in merito alla costruzione del nuovo Psr, con l’obiettivo di conoscere e verificare le esigenze dei soggetti territoriali in tema di agricoltura e sviluppo rurale. I soggetti coinvolti sono stati individuati tra enti locali e territoriali, associazioni economiche e sociali, organizzazioni non governative. Questi sono suddivisi in: “partenariato diffuso”, composto da soggetti con competenze istituzionali e portatori di istanze di carattere ambientale e civile (province, camere di commercio, comunità montane, comuni, organizzazioni professionali, sindacali, ordini professionali, associazioni ambientaliste); “partenariato privilegiato”, composto da soggetti direttamente connessi ai temi del Psr, quali enti locali, organizzazioni professionali agricole, associazioni delle cooperative di settore, oltre ad alcuni dipartimenti regionali.

Il confronto si è organizzato attraverso tre seminari (novembre, dicembre 2005 e marzo 2006) e attraverso la costruzione di un forum su Internet, in cui tutti gli interlocutori hanno potuto

presentare e pubblicare le proprie integrazioni e osservazioni per il Psr 2007-2013. A maggio 2006 si è dato avvio alle attività di animazione e di preparazione dei progetti integrati sui temi prioritari. Nei mesi estivi è stata presentata una bozza del piano di sviluppo rurale 2007-2013 e si stanno definendo nel dettaglio delle strategie di transizione dal 2006 al 2007, per arrivare ad essere operativi con l’apertura degli sportelli dai primi mesi del 2007. A partire da un documento di indirizzo con le proposte dell’Assessorato Agricoltura e Protezione civile, in cui sono stati individuati i tempi per la costruzione e l’avvio del programma, le linee guida generali, le priorità, tenendo conto dei contributi presentati dal partenariato locale (con riferimento a: procedure, contenuti del piano, osservazioni di carattere organizzativo), si è arrivati alla stesura di una bozza del Piano di sviluppo rurale 2007-2013, dello scorso agosto 2006.

Tra i numerosi contributi inviati al forum sono di particolare interesse le osservazioni presentate dalle Comunità Montane, che per loro natura e ruolo esprimono il punto di vista territoriale ed integrato, anche se non tutte hanno ancora acquisito una capacità operativa e attuativa nella direzione auspicata. Sono ugualmente interessanti le posizioni dei Parchi liguri, che sottolineano la necessità di politiche di sviluppo rurale diversificate, multifunzionali e integrate nelle aree protette e con l’individuazione degli enti parco come potenziali soggetti attuatori di tali politiche, in particolare per la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale, per l’incentivazione di attività turistiche rurali, per lo sviluppo locale di iniziative di promozione delle produzioni agricole locali, per la creazione di attività specifiche di educazione ambientale legate al mondo rurale. Questa necessità di integrare politiche differenti, così strettamente legate al territorio regionale, ha accomunato anche l’elaborazione del Disegno strategico regionale (Dsr) con il quale il Psr ha avuto una importante occasione di condivisione e confronto. Il limite di questo confronto sta nella maggiore lentezza nei lavori del Dsr rispetto al Psr, sia per motivi comunitari (sono

stati approvati solo a luglio 2006 i Regolamenti per i fondi strutturali Fse e Fesr) sia per confronti/scontri nazionali e regionali.

La predisposizione del Dsr è stata affidata ad un Comitato di Pilotaggio composto dalle Strutture che svolgono il ruolo di “Autorità di Gestione” o coordinamento regionale degli attuali Programmi Obiettivo 2, Obiettivo 3, Interreg e, ovviamente, il Programma di sviluppo rurale², integrato dalle Strutture di programmazione strategica, Pianificazione territoriale e monitoraggio e valutazione degli investimenti. Nel mese di ottobre 2005 è stata predisposta una prima bozza del documento, con alcune proposte e integrazioni da parte di Assessorati della Regione ed Enti territoriali; che è stato inviato al Ministero della Economia e delle Finanze dopo una comunicazione in Giunta regionale. Non si è ancora pervenuti ad una bozza conclusiva. Almeno nelle intenzioni, la dimensione territoriale assume un ruolo centrale nel processo di definizione del Documento strategico ligure 2007-2013, in primo luogo perché il territorio, inteso in senso non solo fisico-geografico ma soprattutto relazionale, costituisce il capitale su cui si fondano i processi di sviluppo. In secondo luogo, la dimensione territoriale è quella in cui convergono le diverse dimensioni funzionali – economica, sociale, infrastrutturale, ambientale, paesistica, culturale, ecc. – e possono/devono trovare una loro coerenza sintetizzabile nel concetto di sostenibilità. Intendiamo in questo senso il nuovo grande obiettivo, inserito nella proposta di Costituzione europea, della “coesione territoriale”, al di là di qualche permanente ambiguità del termine nei documenti ufficiali: essa non è altro che la dimensione territoriale della sostenibilità.

Il *metodo della pianificazione territoriale* è inteso soprattutto nell’accezione che tale metodo assume per la Regione Liguria, nella legislazione vigente e nelle più recenti esperienze di pianificazione regionale. Questo significa procedere attraverso un percorso di conoscenza e definizione di obiettivi, mirato alla scelta tra opzioni diverse, alla selezione tra gli elementi di cono-

scenza e tra fenomeni in atto e in divenire, alla definizione di gerarchie, scale di priorità, tempistiche. Significa arrivare ad uno strumento "tecnico" che consenta di decidere, disegnando le strategie per lo sviluppo del territorio regionale, innescando una dinamica tra obiettivi e progetti, più che proporre limiti o prescrizioni.

Il metodo adottato nel Piano territoriale regionale (Ptr) porta a riconoscere, per un sistema territoriale, un ruolo e un obiettivo di sviluppo; per raggiungere questo obiettivo vengono individuate delle strategie che si riferiscono a diversi settori di intervento; le strategie individuate si riferiscono ad una progettualità esistente sul territorio, selezionata in funzione delle opportunità esistenti o potenziali, in funzione delle strategie. La stessa metodologia della Pianificazione³ prefigura che in fase attuativa si proceda alla realizzazione dei "progetti integrati", ovvero progetti che perseguono l'obiettivo di sviluppo di ciascun ambito territoriale, dando

attuazione alle strategie individuate. Proprio in questo senso occorre individuare un tema territoriale "forte", di grande valenza strategica e raccogliere intorno ad esso tutti quei progetti, pubblici e privati, che sono in grado di creare convergenza di consensi e di risorse, concorrendo alla stessa strategia di sviluppo e di coesione territoriale. Ad oggi, non è ancora stabilito quanto spazio sarà effettivamente dato alla dimensione della progettazione integrata all'interno del Dsr, ma è certo che questa ha assunto un ruolo di rilievo nel Psr, che lo definisce come complesso di azioni di diversi settori (progetto integrato territoriale) o di diversi segmenti produttivi (progetto integrato di filiera) o di diverse componenti nell'ambito di un tema (progetto integrato tematico), con l'intento di raggiungere obiettivi prefissati di sviluppo del territorio, attraverso un sistema coerente di azioni che "devono avere un risultato complessivo significativamente superiore alla somma delle singole azioni".

È evidente che la politica regionale di sviluppo rurale sta ponendo le basi affinché ci possano essere sensibili ripercussioni a livello territoriale. La capacità di avviare confronti e interazioni con gli strumenti di pianificazione alle diverse scale (regionale, provinciale, locale) rimane una sfida che nella regione Liguria dobbiamo ancora dimostrare di sapere cogliere con successo.

**Dottore di ricerca, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Genova.*

Note

1. I GAL, Gruppi di azione locale, sono organismi dotati di una propria strategia integrata di sviluppo locale; le parti economiche e sociali devono rappresentare almeno il 50% a livello decisionale. Essi possono essere gruppi già consolidati con le precedenti esperienze di Leader o Leader+, oppure nuovi gruppi; possono avere personalità giuridica oppure eleggere al loro interno un capofila amministrativo e finanziario capace di gestire fondi pubblici
2. Al tavolo del Comitato di Pilotaggio ha fornito un contributo critico significativo e collaborativo il Settore Agricoltura nella persona del Dott. Riccardo Jannone.
3. Per approfondimenti si rimanda agli scritti di Franco Lorenzani, Gianni Gaggero e Paolo Rocco, *Il Ptr della Regione Liguria*, in Urbanistica Quaderni.

INU Edizioni Card

INU Edizioni Card è una carta prepagata che consente di acquistare per sé, o regalare ad altri, volumi pubblicati da INU Edizioni o abbonamenti alle riviste a sconti maggiorati rispetto a quelli abitualmente in uso per i Lettori di Urbanistica Informazioni e i Soci dell'Istituto nazionale di Urbanistica.

INU Edizioni Card, Black

Abbonamento annuale a Urbanistica DOSSIER o acquisti di volumi dal catalogo di importo pari a € 30.

Costo della card € 25

INU Edizioni Card, Blue

Abbonamento annuale a Urbanistica INFORMAZIONI o acquisti di volumi di importo pari a € 40.

Costo della card € 35

INU Edizioni Card, Red

Abbonamento annuale a URBANISTICA o acquisti di volumi di importo pari a € 54.

Costo della card € 49

INU Edizioni Card, Gold

Abbonamento annuale a URBANISTICA + Urbanistica INFORMAZIONI + Urbanistica DOSSIER o acquisti di volumi di importo pari a € 100.

Costo della card € 90

Regala due card e la terza è gratis per te

Scegli se regalare abbonamenti o volumi dal catalogo di INU Edizioni che puoi trovare nel sito www.inu.it, Sezione "INU Pubblicazioni", o richiedere in versione cartacea. Ordina subito la Card compilando il coupon e inviandolo tramite fax al n. 06/68214773 oppure telefona al n. 06/68195562 o invia una e-mail a inuprom@inedizioni.it



Spett.le INU Edizioni,

Desidero acquistare regalare n. Card.

NOME COGNOME

DESTINATARIO DEL REGALO

INDIRIZZO

E-MAIL TELEFONO

Scelgo la Card

Black n. Blue n. Red n. Gold n.

Desidero sottoscrivere l'abbonamento incluso

Desidero acquistare i volumi:

Firma Data

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni di legge, ai fini dell'evasione del Suo ordine e per la spedizione delle pubblicazioni richieste.



PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA, TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773
www.inu.it E-mail inuprom@inedizioni.it

Roma nella politica di sviluppo rurale

Alfonso Pascale*

Nel predisporre il Piano di sviluppo rurale (Psr) 2007-2011, la Regione Lazio ha deciso per la prima volta di tener conto delle peculiarità delle aree agricole del Comune di Roma

Questa scelta strategica discende dall'idea che i comportamenti e le azioni della città di Roma riguardo le aree verdi, i terreni coltivati e quelli boschivi, estesi su una superficie di oltre 51 mila ettari vadano necessariamente a ripercuotersi sull'intera organizzazione e gestione del territorio rurale del Lazio. Si è quindi ritenuto che le azioni di governo della campagna rurale della Regione non debbano più prescindere da quanto avviene all'interno del territorio urbano di Roma e dai cambiamenti del sistema economico e sociale dell'area metropolitana romana.

Conseguentemente, la presenza della Capitale, come centro di produzione di beni e servizi, di cultura e di azioni di governo non rappresenta più nel Psr semplicemente un "vuoto" non rurale, ma viene considerata come un insieme di forze che si propagano influenzando i comportamenti di coloro che vivono e agiscono nel territorio circostante, fino ad estendersi a tutta la Regione ed anche più oltre.

Tuttavia, gli strumenti di attuazione del Psr sono ipotizzati in modo tale che il sostegno alle azioni riguardanti la città di Roma non graverà esclusivamente sulle risorse pubbliche destinate allo sviluppo rurale. In altre parole, l'inserimento di Roma serve per evidenziare come le azioni sostenute pub-

blicamente per lo sviluppo rurale si ripercuotano su un bacino di popolazione molto più ampio di quello direttamente coinvolto nel territorio rurale della Regione; in più, proprio su questa base, l'inserimento della Capitale rende possibile integrare negli strumenti attuativi dello sviluppo rurale anche politiche e soggetti finanziatori che hanno abitualmente come riferimento esclusivo il territorio urbano della Regione.

La progettazione integrata

Per evitare una dispersione "a pioggia" delle risorse, il Psr ha previsto tra gli strumenti attuativi il "progetto integrato": un sistema di intervento che, partendo dalle esigenze del territorio, riesce a fondere in una prospettiva unitaria le differenti politiche e i diversi attori coinvolti. Tale strumento è particolarmente adatto per realizzare i complessi interventi nell'area metropolitana di Roma: dalla valorizzazione dei prodotti locali, che per le loro caratteristiche tipiche e la vicinanza al mercato finale si dimostrano adatti a soddisfare i bisogni dei consumatori romani, senza porsi in concorrenza con altre realtà, alla fornitura di servizi sociali mediante l'utilizzo di processi agricoli per integrare e talvolta supplire l'offerta di servizi, a cui i cittadini oggi possono accedere; il tutto nel quadro di una gestione del paesaggio e del patrimonio culturale che ne assicuri la tutela mediante interventi di valorizzazione.

La *progettazione integrata* presuppone uno scambio di conoscenza e di inten-

ti, al fine di orientare le azioni dei privati e delle amministrazioni locali verso obiettivi comuni e condivisi. Si tratta di consentire un'azione di coordinamento non episodica, dettata cioè da eventi eccezionali da coordinare, ma continua, volta quindi a seguire progressivamente la costruzione di un'economia, una società e un ambiente che rappresentino realmente la migliore manifestazione della *ruralità contemporanea*.

I distretti rurali e agroalimentari

Con la recente approvazione del Regolamento attuativo è operante la Lr 23-1-2006 n. 1, che istituisce i distretti rurali e agroalimentari di qualità stabilendo una triplice finalità: favorire lo sviluppo rurale, valorizzare le vocazioni naturali del territorio e consolidare l'integrazione tra i diversi settori produttivi in ambito locale; con questo sottolineando, conseguentemente, lo stretto legame tra le politiche distrettuali e quelle di sviluppo rurale.

A siffatta indicazione strategica fanno seguito nella legge regionale altri due aspetti di notevole importanza. Il primo aspetto riguarda la possibilità per i distretti rurali di caratterizzarsi anche per la presenza di zone individuate ai sensi della Lr 22-12-1999 n. 40 "Programmazione integrata per la valorizzazione ambientale, culturale e turistica del territorio" e di percorsi realizzati ai sensi della Lr 3-8-2001 n. 21 "Disciplina delle strade del vino, dell'olio d'oliva e dei prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali". Il secondo aspetto, fortemente innovativo, concer-

ne la possibilità di riconoscere nel perimetro di un distretto rurale anche le aree agricole peri-urbane che, pur in contesti di forti dinamiche insediative extragricole, presentino uno spiccato interesse agricolo di carattere multifunzionale coerente con le politiche di sviluppo rurale e con le tradizioni e le vocazioni naturali del territorio.

In base a questa normativa, il Comune di Roma e i Comuni dell'area metropolitana romana hanno la possibilità di promuovere, con le rappresentanze sociali, un distretto rurale: è questa un'ulteriore opportunità in mano alle forze locali per programmare ed attuare interventi realizzabili solo in un ambito di area vasta.

**Presidente della "Rete Fattorie Sociali", Roma.*

Il parco agricolo della Toscana centrale

*Daniela Poli**

Lo strumento del parco agricolo non prevede una dimensione spaziale con un confine, ma predispone un utilizzo integrato di strumenti di pianificazione finalizzato alla valorizzazione degli spazi rurali

Nell'attuale condizione di "dismissione dei paesaggi agrari storici" ci imbattiamo in forme paesistiche con diversa stabilità e diversi gradi di strutturalità, che hanno perso la loro funzione originaria, legata alla cultura e all'economia di un tempo. Si originano figure inedite, nate dall'intersecarsi di elementi tipici del mondo rurale con quelli della recente urbanizzazione, spesso insensibile ai problemi dell'identità paesistica. La sfida contemporanea è come gestire questa difficile, ma potenzialmente fruttuosa, relazione. La stagione del piano vincolistico, che correlava troppo strettamente le forme del paesaggio a quelle del monumento o del centro storico ha mostrato, da tempo, la sua inefficacia. Diventa allora centrale operare con strumenti innovativi, originati da una diversa costruzione del problema (Donadieu, 1994). Nella nuova Politica agricola comunitaria (Pac), ad esempio, viene invocata la multifunzionalità dell'agricoltura, in cui l'economia rappresenta solo uno degli elementi caratterizzanti assieme alla salvaguardia ambientale, alla salvaguardia del patrimonio storico, alla valorizzazione estetica del territorio, al coinvolgimento della popolazione nella gestione attiva del territorio, al reinserimento sociale di settori di popolazio-

ne e così via. Il paesaggio, in particolare quello peri-urbano, sta assumendo il ruolo di un nuovo "servizio pubblico", che risponde al bisogno sociale emergente che porta alla non separazione fra città e campagna. Un esempio di questa nuova condizione è dato dallo spazio sempre crescente che in varie parti del mondo stanno ottenendo gli orti sociali, vere e proprie «infrastrutture verdi della città» (Donadieu e Fleury, 2003), in cui si sperimentano attenzioni diverse che vanno dalla quella estetica a quella pedagogica a quella ecologica, che sfocia nella riconquista del "selvaggio", del terzo paesaggio. Quest'ultima concezione non è infatti attualmente "più pensata alla scala del giardino privato, condotto dal paesaggista-giardiniere, ma a quella del territorio urbano pubblico, gestito da paesaggisti, ecologi, orticoltori". Questa nuova sensibilità permea anche i documenti di programmazione della regione Toscana, come quelli redatti per l'adeguamento del Pit, in cui, anche se con toni troppo generici e non legati alla dimensione territoriale specifica, viene individuato il sistema della "moderna ruralità", ricercando «una nuova partnership, basata su di un rapporto equilibrato tra città e sistemi rurali in cui favorire forme di sviluppo endogeno basate sulla diversificazione in relazione alle risorse locali»¹.

Questo breve scritto riferisce di una ricerca nazionale finanziata dal Ministero dell'Università che intende mettere a punto un nuovo strumento integrato e complesso di progettazione



Vista sull'area del parco agricolo e fluviale nella zona di Limite sull'Arno (Fi) (foto di A.Magnaghi)

e gestione degli spazi aperti: *Il parco agricolo: un nuovo strumento di pianificazione territoriale degli spazi aperti*². La sede fiorentina ha scelto come caso di studio la regione urbana della Toscana centrale costituita da una complessa e articolata rete policentrica di nuclei urbani con l'obiettivo di conferire nuovo senso di urbanità a quest'area, per degli aspetti marginale, proprio partendo dalla valorizzazione della relazione fra territorio aperto e rete urbana.

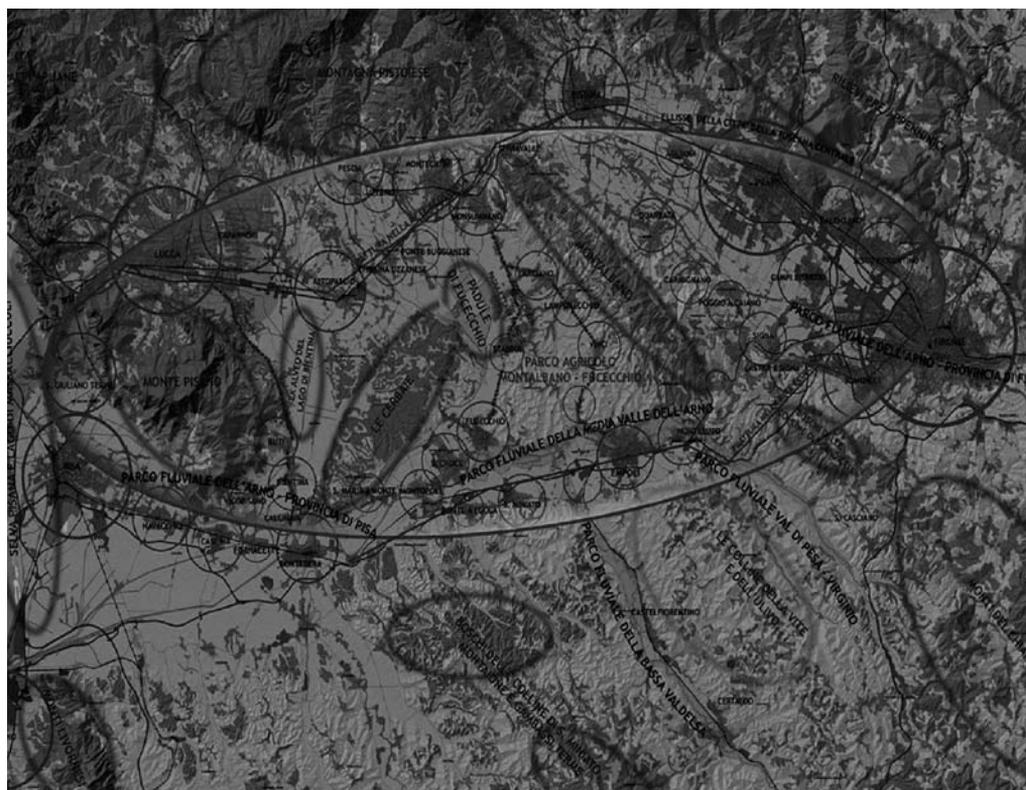
All'interno del sistema regionale, la Toscana centrale (la media e bassa Valle dell'Arno) si presenta come il territorio più urbanizzato, dove sono avvenuti i più intensi processi di industrializzazione. Essa comprende l'area metropolitana di Firenze, Prato, Pistoia, i sistemi territoriali di Lucca, Pisa, collegati a Firenze lungo la valle dell'Arno (Pontedera, Santa Croce, Empoli, Signa). Quest'area configura una corona di città medie e piccole, un'“ellisse” che si differenzia da altri sistemi territoriali, immersi in vasti sistemi rurali, collinari e montani, in cui l'elemento della ruralità è ancora preservato (come Siena, Arezzo e Grosseto). Nel sistema oggetto di stu-

dio, viceversa, sono riscontrate forti criticità ambientali, insediative, paesistiche, sociali, che preludono ad una banalizzazione sia del sistema insedia-

tivo, che tende alla conurbazione, che del sistema paesistico, con la semplificazione delle funzioni e dell'apparato vegetale.

La rete della città policentrica della Toscana centrale è costituita dalla pianura alluvionale dell'Arno - il parco metropolitano dell'area di Firenze - il parco agricolo della piana di Prato, le aree del vivaismo di Pistoia e Pescia, il bosco di crinale del Montalbano, le aree collinari della vite e dell'olivo di Vinci e Cerreto Guidi, il padule di Fucecchio, i boschi delle Cerbaie, i monti Pisani. Ogni nodo dovrà essere valorizzato nella sua specificità (ecologica, produttiva, paesistica, energetica, fruitiva) e messo in relazione con gli altri e gioca un ruolo puntuale nel disegnare la per ridefinire un'identità morfologica complessiva dell'intero sistema.

Sviluppando esperienze già in atto in molte parti del mondo (negli Usa, in Canada, in Francia, in Spagna, etc.), ma anche in Italia (parco sud Milano³, Brianza milanese, Prato, Roma, Palermo, Napoli) si è previsto nell'area centrale della città dell'Arno l'utilizzo dello strumento del “parco agricolo”. Nell'accezione della ricerca, questo



L' “ellisse del sistema urbano della Toscana centrale” (elaborazione di G.Ruffini)

strumento supera la visione vincolistica dell'area protetta, tipica del parco naturalistico. Esso non prevede cioè una dimensione spaziale dotata di un confine fisso, che separa l'interno dall'esterno, ma viceversa intende predisporre una modalità di *utilizzo integrato* di strumenti di pianificazione (territoriale, economica, ambientale, sociale, etc.), finalizzata alla valorizzazione degli spazi rurali. Nella ricerca il termine "parco" allude quindi ad un *laboratorio territoriale*, dove precipitano sperimentalmente le ipotesi di progetto. Nella nostra area sono state individuate sette sistemi territoriali che tengono conto di aspetti morfologici, ambientali, paesaggistici, dell'uso del suolo e delle formazioni geologiche: oliveti terrazzati del versante est del Montalbano, aree boscate del crinale del Montalbano, sistema delle vallecole ad oliveto terrazzati nel versante ovest del Montalbano, pianura alluvionale a vigneto, pianura alluvionale a seminativo, area forestale delle Cerbaie, aree peri-urbane.

In questa area si possono riscontrare alcuni obiettivi progettuali per mantenere la struttura policentrica dell'insediamento, garantendo un innalzamento complessivo della qualità dell'abitare il territorio: impedire la saldatura degli spazi urbanizzati dei nodi urbani del sistema, costituendo un "cuore verde" centrale e dei "corridoi verdi" agricoli, boscati, fluviali, che connettono il cuore verde con i sistemi collinari e montani esterni all'"ellisse"; evitare l'abbandono delle coltivazioni legato alla riforma delle politiche agricole europee, attivando piani di sviluppo rurale; riorganizzare gli spazi agroforestali con funzioni multisettoriali di qualità: produzioni *agroalimentari* (le filiere del vino, dell'olio e del tartufo, prodotti ortofrutticoli tipici); sviluppo del *turismo rurale* (agriturismo); manutenzione e restauro dei *paesaggi storici* della collina toscana; produzione di *energia* da coltivazioni erbacee e legnose (siepi, boschi); *fruizione* del territorio rurale da parte degli abitanti delle città (scambi alimentari e culturali diretti, escursioni sportive, ricreative, paesistiche, ecc); riutilizzo a tal fine delle infrastrutture storiche interpoderali; riqualificazione degli spazi rurali

come *rete ecologica minore*, connettiva delle "core area" regionali; riqualificare il sistema fluviale della valle dell'Arno e dei suoi affluenti come sistema connettivo della città policentrica (Magnaghi, 2006). Il paesaggio, quindi, anche in un'area a forte caratterizzazione turistica, che rischia uno snaturamento in termini di "svendita" al turista non si limita alla salvaguardia della dimensione prettamente morfologica, ma ritrova una centralità produttiva che dà conto del nuovo bisogno di beni alimentari sani e prodotti in maniera equa e solidale, in cui poter sperimentare molte delle innovazioni provenienti dal nord Europa in cui il paesaggio peri-urbano rappresenta, al tempo stesso, un momento di elevata socialità per tutte le età, condizioni economiche e di salute e uno strumento per costruire collettivamente una nuova estetica del quotidiano.

**Ricercatore, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università degli Studi di Firenze.*

Note

1. Documento preliminare, ai sensi dell'art. 48 dello statuto della regione Toscana, sullo stato dei lavori per l'adeguamento del Pit regionale di cui all'art. 48 della legge regionale n. 1/2005.
2. PRIN 2005-2007 coordinato dal prof. Alberto Magnaghi (università degli Studi di Firenze) con le sedi coordinate del Politecnico di Milano (prof. G. Ferraresi); dell'Università degli Studi di Genova (prof. D. Moreno); dell'Università degli Studi di Palermo (prof. B. Rossi Doria).
3. Il parco agricolo Sud-Milano è il primo istituito in Italia con Legge regionale 24/1990 della Regione Lombardia e riguarda 46000 ettari di terreno coltivato.



La Sapienza
Università degli Studi di Roma

VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI CENTRI STORICI MINORI
AmbienteCulturaTerritorio, azioni integrate

Sono aperte le iscrizioni al bando 2007-2008 per accedere al sesto corso del Master universitario di secondo livello ACT - Valorizzazione e Gestione dei Centri Storici Minori - AmbienteCulturaTerritorio, azioni integrate organizzato dall'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - Prima Facoltà di Architettura "Ludovico Quaroni" e dalla Fondazione per il Centro Studi "Città di Orvieto".

Il testo del bando con la modalità di iscrizione ed i programmi dei corsi precedenti sono consultabili presso il sito web:
w3.uniroma1.it/arcorvieto

Il Master ha lo scopo di formare esperti nel metodo della programmazione integrata nell'ottica della pianificazione strategica applicata ai centri storici. Consente inoltre di acquisire una pratica che riguarda anche altri ambiti territoriali di applicazione e quindi offre un quadro di formazione molto richiesto dal mercato, sia dalle amministrazioni che dalle società di consulenza del settore. Questa pratica viene sperimentata oltre che nel laboratorio anche negli stage, opportunamente scelti sia rispetto alle esigenze del corsista che rispetto all'apertura verso il mercato del lavoro.

Presentazione della domanda di ammissione
La domanda di ammissione al Master dovrà pervenire al seguente indirizzo: Prof.ssa Manuela Ricci. Direttore Master ACT-VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI CENTRI STORICI MINORI presso DIPTU - Via Flaminia 72 - 00196 Roma, entro e non oltre le ore 12.00 del 5 marzo 2007. I candidati, unitamente alla spedizione della domanda, dovranno inviare anche la comunicazione dell'avvenuta spedizione al seguente indirizzo di posta elettronica: manuela.ricci@uniroma1.it

Facilities e borse di studio

Il Centro studi "Città di Orvieto" offre ai frequentanti il Master opportunità di alloggio e pasti in regime di convenzione, al fine di agevolare la loro permanenza in Orvieto. È prevista, tramite graduatoria, l'assegnazione di n. 1 borsa da Euro 1.500,00 e di n. 7 borse da Euro 1.000,00 messe a disposizione dall'Università "La Sapienza" di Roma e di n. 8 borse da Euro 500,00 messe a disposizione dal Centro studi, da assegnare con i criteri specificati nel bando. A tal fine, i candidati dovranno presentare apposita richiesta di accesso alla borsa di studio.

Per informazioni:

Prof.ssa Manuela Ricci 335/8015744;
Arch. Roberta Lazzarotti 328/4311477;
Arch. Ferruccio Della Fina 347/5775373
sito web: w3.uniroma1.it/arcorvieto

Sviluppo rurale e paesaggio in Toscana

David Fanfani*, Adalgisa Rubino**

L'assenza di un riferimento, nella strumentazione in costruzione, a sistemi territoriali locali, pone dei dubbi sull'efficacia del modello integrato di governo del territorio e della dimensione rurale

La prospettiva di un governo "integrato" del territorio, anche per quello che attiene il rapporto fra pianificazione e politiche di sviluppo rurale è ormai al centro dello stile di governo regionale toscano.

Affrontare questo tema, dunque, nella fase attuale, significa da un lato rendere conto di alcuni elementi acquisiti e principi fondanti l'azione di governo e, dall'altro, osservare uno specifico stato di avanzamento di questo processo che, come spesso accade, presenta qualche incoerenza e punto problematico.

La Lr 5/95 esprimeva in forma chiara e sistematica l'intendimento di passare da una concezione settoriale dell'urbanistica e della pianificazione ad un modello integrato in cui le diverse politiche di settore potessero essere calibrate rispetto alle diverse capacità ed identità territoriali costitutive di specifici "statuti dei luoghi" e coordinate in maniera tale da evitare reciproche sovrapposizioni ed usi impropri ed antieconomici di risorse. Nel caso delle politiche per lo sviluppo rurale questo trovava una esplicita espressione all'interno del Piano di indirizzo territoriale regionale (Pit) sia nella trattazione specifica che il territorio rurale trovava come "risorsa essenziale" sia nella

individuazione, all'interno del Pit, di quattro specifici "sistemi territoriali di programma" (Toscana dell'Arno, dell'Appennino, della Costa e Meridionale) che, seppure in termini molto, generali, restituivano "immagini" locali diversificate cui ricondurre e calibrare le diverse azioni di settore. In questo contesto è stato possibile ottenere, seppure in maniera limitata, un qualche impatto e incidenza del modello integrato di governo del territorio rispetto ad alcuni aspetti legati allo sviluppo rurale.

Con la nuova Lr 1/05, sostitutiva della Lr 5/95, seppure in continuità con essa, con l'apertura della nuova fase di programmazione regionale 2006-2010 e con l'avvio della revisione del Pit si apre, in effetti, una nuova fase per il governo del territorio.

In questa fase di avvio emergono con forza alcuni elementi:

- riproposizione del modello integrato di governo definito con la Lr 1/05 e rafforzamento delle relazioni con la dimensione della programmazione;
- valore di piano paesistico attribuito al Pit e agli altri due strumenti di governo del territorio (Ptcp e Piano strutturale comunale) ed "assorbimento" della risorsa territorio rurale nel contesto della categoria di paesaggio;
- approvazione coordinata (procedimento unificato) di politiche, piani e progetti anche settoriali che abbiano una rilevanza territoriale.

L'avvio del procedimento per la redazione del nuovo Pit e gli studi preliminari che lo accompagnano¹ rivestono qualche interesse dal nostro punto di

vista in quanto fra gli obiettivi specifici del Pit stesso viene inserito quello relativo "alla rappresentazione di immagini locali, (...), come attitudini territoriali uniche di unici ambienti regionali, in modo da assicurare una maggiore articolazione delle politiche territoriali e di una migliore integrazione delle stesse con gli atti della programmazione di settore per i diversi ambiti della Toscana" (Giunta regionale Toscana, 2005, cit. pag.8). Questo enunciato così importante, che trova peraltro conferma nei primi studi allegati all'avvio del procedimento, sembra dunque preludere ad un rafforzamento, nella parte statutaria del PIT, del modello identitario di governo del territorio per sistemi territoriali locali, e ad una "esplorazione interpretativa" in grado di orientare con maggiore pertinenza e specificità le politiche di settore compresa quella per lo sviluppo rurale.

In realtà, con il documento successivo di "avanzamento dei lavori" sul Pit², ma anche con la progressiva definizione del documento per il Piano regionale di sviluppo 2006-2010 (Prs), il documento fondante le politiche di programmazione regionale, la lettura per sistemi territoriali locali, volta anche al superamento del modello dei s.e.l. (sistemi economici locali), sembra segnare un deciso punto di arresto. Infatti, malgrado venga evidenziata la necessità, anche in relazione alla definizione della nuova Pac, di "definire strategie per lo sviluppo del territorio rurale strettamente legate con la valorizzazione delle identità e delle risorse

locali, (...), che possono costituire orientamento per la tutela attiva del paesaggio, la valorizzazione del ruolo economico dell'agricoltura ed il riferimento per la programmazione delle misure di finanziamento" (Documento preliminare, 2005, cit. pag. 3), in realtà, nello stesso documento, lo spessore delle identità locali trova debole enunciazione all'interno della prima ipotesi costitutiva dello Statuto del territorio del Pit.

Infatti, qui la "rappresentazione strutturale del territorio", in piena consonanza con il Prs (piano regionale di sviluppo) 2006-2010, trova espressione attraverso due macrosistemi territoriali, sostanzialmente non locali, riferiti a "la città della Toscana", la "moderna Toscana rurale". In particolare, la seconda categoria tende a cogliere una rilevante dimensione caratterizzante dello spazio rurale toscano riconducibile alla forte influenza e valorizzazione determinata su di esso dal fenomeno urbano e tuttavia non esaustiva delle sue differenze. Nel medesimo documento, peraltro, appare una "strategia per la qualità del territorio rurale" che in realtà è in gran parte fondata sul sistema delle "reti ecologiche e di grandi sistemi ambientali" intesi, prevalentemente, come sistema delle aree protette regionali.

Sembra problematico, a questo livello di approfondimento e rappresentazione del "rurale" in toscana³, poter identificare nel Pit, nel suo quadro conoscitivo e nei suoi indirizzi, uno strumento adeguato per costituire da guida ed orientamento alle diverse misure e priorità individuate dal Piano di sviluppo rurale regionale e da quelli di livello provinciale.

A questa difficoltà si aggiunge, peraltro, la diversa "fasatura" temporale di elaborazione del Pit e del Psr. Mentre il primo si trova, infatti, ancora, come abbiamo visto, in una situazione di elaborazione intermedia, il piano di sviluppo rurale è già all'esame dei competenti uffici comunitari e se ne prevede l'approvazione entro l'anno. La semplificazione delle articolazioni del territorio toscano in due macroambiti inoltre si ripercuote anche sulla valenza di piano paesistico che il Pit, insieme agli altri strumenti di governo

del territorio, assume all'interno della pianificazione regionale. Così come indicato dal Codice Urbani, infatti, il Piano Paesistico ha il compito di articolare il territorio in ambiti di paesaggio in base ai quali stabilire valori e obiettivi di qualità. L'avvio del procedimento per la redazione del nuovo Pit andava in questa direzione affermando, nella parte statutaria, la necessità di verificare ed eventualmente ridefinire i sistemi delle 4 toscane, anche attraverso l'acquisizione degli approfondimenti effettuati dai Piani territoriali di coordinamento provinciale, e di articularli in sub-sistemi territoriali. Nel documento si afferma che il riconoscimento di tali elementi "non più come risultato delle aggregazioni dal basso delle diverse specificità economiche industriali del territorio, ma come esito della storia dei luoghi permette di trattarli anche come momento strutturante le forme del paesaggio regionale, ricercando in essi criteri per l'individuazione degli ambiti paesaggistici, isolandone le caratteristiche e le regole evolutive" (Giunta regionale Toscana, 2005, cit. pag. 47) sancendo di fatto la ricongiunzione tra le politiche di trasformazione del territorio e quelle di tutela del paesaggio e consentendo di prefigurare le strategie integrate per lo sviluppo sostenibile della regione.

Purtroppo tale relazione tende a sfumare quando nel successivo documento preliminare si conferma la individuazione dei due soli elementi già ricordati, "la città della Toscana e la moderna ruralità toscana" (Documento preliminare, 2005, cit. pag. 16). È comunque importante sottolineare che il Pit dovrà definire i criteri per l'individuazione degli ambiti di paesaggio il cui riconoscimento definitivo e la relativa disciplina spetta alle province che, insieme ai piani di livello comunale, integrano, in una filiera di responsabilità, lo Statuto del Pit e concorrono alla definizione delle azioni di governo del territorio e del paesaggio.

In questo contesto, quindi, la valenza paesistica che il nuovo Pit attribuisce ai diversi livelli di pianificazione può forse supportare una azione di indirizzo territoriale delle diverse misure ed azioni di sviluppo rurale specie in relazione al riconosciuto rapporto tra qua-

lità paesistiche e attività agricole. La valenza paesistica del nuovo Pit si riferisce infatti ad un profilo che caratterizza molti Ptcp già approvati delle diverse province toscane ai sensi della Lr 5/95. La maggior parte dei Ptcp fa riferimento all'articolazione regionale ma quasi sempre è stata perseguita l'esigenza di procedere ad una scomposizione che derivasse dalle peculiarità ed identità dei paesaggi e delle forme d'uso. L'individuazione dei sistemi ambientali, delle unità di paesaggio da parte del Ptcp e la successiva articolazione in microambiti effettuata dai piani comunali assume importanza anche in relazione all'avvio di azioni di tutela/trasformazione appropriati all'identità e alle specificità rurali. Malgrado ciò, va tuttavia rilevato come le caratteristiche descritte del Pit in fase di elaborazione ed un profilo del Piano regionale di sviluppo rurale, sostanzialmente incentrato sulla dimensione di impresa e non di sistema locale rurale, rendano estremamente problematico in Toscana un "recupero" a livello locale di un soddisfacente coordinamento fra governo del territorio ed azioni e politiche di valorizzazione rurale ed agro ambientale.

*Ricercatore, Università degli Studi di Firenze.

**Dottoranda, Università degli Studi di Firenze.

Note

1. Regione Toscana, Giunta Regionale, Lr 3 Gennaio 2005, n.1., *Avvio del procedimento per l'adeguamento del piano di indirizzo territoriale regionale* (Luglio 2005)
2. Regione Toscana (Maggio 2006), *Documento preliminare, ai sensi dell'art. 48 dello Statuto della regione Toscana, sullo stato dei lavori per l'adeguamento del Piano di Indirizzo territoriale regionale di cui all'art. 48 della legge regionale 1 del 2005.*
3. Anche monitoraggi e ricerche di carattere generale portano in realtà a riconoscere situazioni molto più varie nella dimensione della ruralità Toscana, si veda per esempio: Lanzani A.(2003), *I paesaggi Italiani*, pp. 178-189, Meltemi, Roma. Sulla "pluralità" dei territori rurali e sulla necessità di azioni specifiche si incentrano del resto anche recenti documenti comunitari. Si veda per esempio sul tema strategico, per la Toscana, della multifunzionalità dell'agricoltura periurbana: CESE, *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema dell'agricoltura periurbana*, Bruxelles, Settembre 2004.

Il paesaggio rurale per lo sviluppo delle imprese verdi

Fabio Converti*

La nuova politica di sviluppo rurale europea tende ad offrire risposte concrete ai problemi ed alle aspettative della società odierna, assicurando lo sviluppo armonico di tutte le zone rurali d'Europa

Nell'ultimo ventennio si è progressivamente diffusa la consapevolezza dell'esistenza di una molteplicità di modelli di sviluppo a livello locale in cui il concetto di ruralità ha riacquisito un ruolo centrale ed imprescindibile. Di tale esigenza si è fatta certamente promotrice l'Ue che, attraverso un lungo iter legislativo, ha inteso rilanciare la funzione del territorio rurale come spazio di interazione tra attività (agricoltura, artigianato, turismo, commercio, servizi) e soggetti economici, afferenti al tessuto produttivo, e componenti sociali del territorio. In particolare, dove l'agricoltura occupa una porzione rilevante del territorio, anche se ha un ruolo marginale sotto il profilo strettamente economico, può essere decisiva per la gestione del territorio e la conservazione del paesaggio, purché non si prescinda dal contesto rurale, ovvero dall'insieme delle attività connesse direttamente e indirettamente al settore primario. Queste aree caratterizzate da un elevato grado di antropizzazione (presenza diffusa sul territorio dei segni delle attività antropiche, passate e presenti, e in particolare dell'attività agricola) e che presentano i tratti tipici della ruralità, sono sempre più spesso l'oggetto di studi

economico-agrari. Si tratta, infatti, di aree in cui le attività antropiche, spesso quelle agricole, nel corso degli anni hanno modellato il territorio e le comunità locali che vi abitano: qui oggetto di protezione non è solo il patrimonio naturale, ma anche quello prodotto dall'uomo.

In tali aree, l'esigenza di coniugare le azioni di protezione dell'ambiente con quelle di promozione di uno sviluppo sostenibile rappresenta un percorso obbligato.

Le problematiche di protezione dell'ambiente e del paesaggio si intersecano, infatti, in modo molto stretto con i temi dello sviluppo rurale, della qualità della vita e dello sviluppo socio-economico delle collettività locali. Si tratta di temi che da alcuni anni sono al centro dell'attenzione tanto sul piano scientifico quanto sul piano operativo delle politiche pubbliche.

Il riferimento, in particolare, è ai concetti di aree rurali e di sviluppo rurale e di agricoltura sostenibile e multifunzionale che già da diversi anni sono presenti nel dibattito tra gli economisti agrari, che hanno cercato di chiarirne i significati e mettere a punto degli strumenti di analisi e di valutazione, con l'obiettivo di individuare delle azioni di politica idonee a promuovere percorsi di sviluppo sostenibile nelle aree rurali. La presente analisi intende fornire indicazioni utili per la definizione di idonei strumenti di politica per promuoverne la sostenibilità e la multifunzionalità delle attività rurali e di allevamento, in linea con le peculiarità del suo contesto rurale. E' opportuno,

dunque, individuare le opportunità e le sfide per i soggetti economici rurali che derivano dall'evoluzione del sistema economico sovra-regionale, dal cambiamento degli stili di vita e delle sensibilità collettive.

Una prima opportunità risiede negli elementi di complementarità fra le aree urbane e quelle rurali che si possono intravedere nello scambio innanzitutto tra servizi avanzati presenti nelle prime e servizi ricreativi e spazi residenziali disponibili nelle seconde. Inoltre, un'altra opportunità risiede nei flussi finanziari che già si dirigono verso le zone rurali, principalmente nel ramo immobiliare, provenienti sia dall'esterno della regione che dall'interno. Tali investimenti consentono il recupero di complessi colonici e una maggiore presenza sul territorio ai fini residenziali e produttivi (agricoltura e turismo).

Una forte occasione di sviluppo per le aree rurali, non ancora sufficientemente sfruttata nelle sue potenzialità, è la possibile sinergia fra l'offerta turistica delle grandi città d'arte e delle zone balneari e quella delle aree rurali.

I luoghi balneari e le città d'arte attraggono il maggior numero di persone, ma è in forte crescita il turismo diretto verso le aree di campagna. Un elemento di possibile conflitto nello sviluppo del turismo nelle aree rurali e l'agriturismo risiede nella necessità di raggiungere un equilibrio tra la riproduzione delle risorse alla base dell'attrazione turistica e la loro valorizzazione economica. Infatti, quello che si può definire il problema della sosteni-

bilità dello sviluppo vede un trade-off fra la conservazione del “core produttivo” (rappresentato da una salda identità storico-culturale associata ad un ambiente molto sensibile) e l’ampliamento delle relazioni con soggetti/organizzazioni esterne (turisti, tour-operator) indispensabili per il maturare dell’organizzazione del processo produttivo, ma portatori di pressioni e di input potenzialmente disgregatori e divergenti rispetto ai meccanismi di rigenerazione del sistema locale. Questo tema viene, a volte, semplificato nel difficile rapporto tra turismo di massa e turismo rurale, tra salvaguardia delle produzioni e delle tradizioni agricole e sviluppo turistico.

Opportunità e conflitti possono derivare anche dal cambiamento degli stili di consumo, con riferimento soprattutto al mercato di prodotti alimentari e di servizi turistici. Il consumo è, infatti, condizionato sempre più da un insieme di variabili ampio e articolato, dove accanto ai tradizionali fattori di natura socio-economica tende ad aumentare il ruolo delle variabili di natura socio-culturale. Insieme agli aspetti più strettamente economici sopra trattati possono essere ricordati anche alcuni fenomeni che riguardano l’atteggiamento culturale nei confronti dell’ambiente rurale.

La “sostenibilità” di determinati percorsi evolutivi delle aree rurali può essere analizzata includendo gli aspetti culturali connessi anche all’uso del territorio; infatti le tradizioni civiche rurali delle comunità di campagna hanno consentito uno sviluppo sufficientemente equilibrato degli insediamenti residenziali e produttivi accanto ad una consuetudine alla gestione dei fondi in proprio possesso.

Tali tradizioni potrebbero essere messe in difficoltà dal diffondersi di stili di vita diversi, legati anche al formarsi di una nuova struttura di origine sociale delle popolazioni nelle aree rurali (si parla apertamente di rural-urbani, cioè i nuovi residenti nelle campagne che provengono dalle città), conseguente a quei flussi migratori che vedono uno spostamento di popolazione dalla città alla campagna. Il possibile conflitto culturale può essere ridimensionato se si considera l’innegabile crescente sen-

sibilità ambientale dell’opinione pubblica che si è tradotta in una serie di iniziative a tutela delle risorse naturali (aria, acqua, foreste ecc.) e che sta indirizzando anche le più recenti politiche in campo agricolo. Tale sensibilità può essere sviluppata soprattutto fra le più giovani generazioni, favorendo un rapporto più equilibrato con l’ambiente naturale o antropizzato che ci circonda, dando valore a quei comportamenti che vanno in questa direzione, così come avveniva, quasi inconsapevolmente, nelle antiche comunità rurali.

Questa nuova sensibilità ambientale si può tradurre in opportunità e sfide per il mondo agricolo alle quali occorre rispondere con soluzioni innovative, dirette al mercato, tendenti al miglioramento della qualità, “amichevoli verso l’ambiente”, ad impostazione sistemica. Occorre perciò che siano affrontati problemi come: qualità e diversificazione di colture e prodotti, sistemi di produzione “sostenibili” ed economici, mezzi di lotta biologica, produzioni polifunzionali (capaci cioè di dare contemporaneamente prodotti alimentari e non), filiere di prodotti non alimentari, nuovi prodotti ad alto valore aggiunto, metodi “sicuri” di trasformazione alimentare, sviluppo di modelli aziendali integrati per un recupero delle aree rurali.

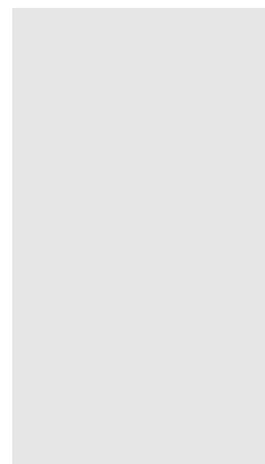
Elemento di conflitto nei rapporti fra agricoltura e salvaguardia del territorio riguarda la gestione del paesaggio rurale, considerato a lungo tempo esclusivamente come sede dell’attività degli operatori del settore primario, che è però diventato negli ultimi anni oggetto dell’interesse diffuso della collettività. Infatti, sovente in esso sono comprese risorse ambientali, quali aree di pregio naturalistico e zone di notevole bellezza paesaggistica che vanno adeguatamente tutelate. Nel recente passato il tentativo di salvaguardare i valori extra-produttivi degli ambiti agricoli si è concretato in meccanismi vincolistici, che quasi sempre si sono rilevati generatori di conflittualità, in quanto ritenuti lesivi degli interessi degli operatori del settore.

Le novità strategiche degli ultimi anni, a livello di politica agraria dell’Ue, hanno permesso di superare in parte

tali difficoltà fornendo alcuni strumenti per la gestione sostenibile delle aree rurali, nel tentativo di coniugare l’esigenza di tutela dell’ambiente con le finalità economiche della produzione agricola.

Il problema della crescente sfida fra gli usi alternativi delle risorse è uno dei punti critici del modello di sviluppo rurale sostenibile. Al fine di rendere più trasparenti le interazioni economia-ambiente anche per il si pone la necessità di tenere conto nei bilanci d’impresa degli aspetti di contabilità ambientale delle maggiori spese, in termini di perdita di risorse e di misure di salvaguardia ambientale derivanti, soprattutto a medio e lungo termine, dalla trasformazione produttiva in senso ecologico. In questi termini le risorse naturali dovrebbero essere considerate parte del capitale d’impresa e fattore limitante la produzione, di cui è necessario tenere conto come di qualsiasi altra componente del processo produttivo. In tal senso si va affermando il concetto della multifunzionalità e del carattere sistemico della nuova impresa agricola singola od associata, non più semplice unità produttiva di cibo, ma capace di incidere positivamente sul territorio in termini di servizi che vanno dalla salvaguardia dell’assetto idrogeologico alla conservazione del paesaggio e dei beni culturali, alla costruzione di basi solide e non distruttive. Questa stessa impresa deve essere in grado di tessere rapporti diversi, più paritari con le altre attività produttive, alle quali fornirà anche alcuni prodotti non alimentari (dagli oli per l’energia, alle plastiche interamente biodegradabili, ai lubrificanti, coloranti, fibre, additivi di vario tipo, prodotti farmaceutici, ecc.).

**Dottorando di Ricerca, Università degli Studi di Napoli Federico II, Facoltà di Ingegneria.*



Esperienze di Agenda 21 Locale

Una risposta condivisa di qualità urbana

*Mariarosaria Fallone**

La crescita complessiva della qualità urbana accompagnata dal miglioramento della qualità della vita dei cittadini di ogni età all'interno dello spazio pubblico costituisce oggi un importante obiettivo qualora si voglia affrontare il tema della trasformazione dell'ambiente urbano in termini di innovazione e riqualificazione.

Dovrebbe essere matura la consapevolezza della necessità di garantire alla collettività alcuni diritti volti ad assicurare a tutti la fruibilità del territorio, patrimonio comune; ciò al fine di attribuire nuovamente un senso allo spazio urbano determinando una partecipazione non retorica alla vita pubblica e non finalizzata alla sola ricerca di consenso; tale consapevolezza che dovrebbe costituire metodo e stile di governo, rappresenta la condizione minima necessaria, ma non sufficiente, per elevare il livello generalizzato di attenzione e spingere verso una crescita dell'accessibilità complessiva della città.

E' necessario raccordare tra loro, in modo organico e strutturato, ambiti disciplinari e funzionali troppo spesso separati, mettere insieme e armonizzare la ricchezza derivante dai diversi approcci, integrare le competenze di chi guarda la città nella sua complessità con quelle di chi la esamina e la vive nei suoi frammenti.

Per dare voce alle esigenze dei cittadini portando avanti, contestualmente, azioni

finalizzate a migliorare la qualità urbana, le amministrazioni pubbliche dispongono di un quadro comune di normative, politiche ambientali e strumenti ispirati a quei concetti di sviluppo sostenibile entrati a far parte della pianificazione, ma la cui applicazione non si è ancora rivelata così scontata: se l'insieme dei provvedimenti vigenti in materia e legati ai principi di sostenibilità, gli accordi e le convenzioni a livello mondiale e europeo, le carte di intenti sottoscritte dalle nazioni accompagnano ormai la pianificazione, la traduzione dei documenti in politiche e soprattutto l'attuazione di queste, si scontra ancora e spesso, con numerose difficoltà e con le singole realtà locali; in particolare in alcune aree del nostro paese ci si confronta ancora con contesti critici all'interno dei quali, a fronte delle intenzioni dichiarate dalle amministrazioni pubbliche di attuare politiche e processi, non si trova facilmente la volontà di gestire e portare fino in fondo tali politiche. La Dott.ssa Spadoni, nell'ambito di un confronto in merito ai processi di Agenda 21 Locale in atto nella realtà siciliana osserva: "L'esperienza diretta nello scenario nazionale mi permette di dire che laddove il processo di Agenda 21 Locale ha radicato, si è assistito ad un miglioramento delle performance ambientali; l'ente ha con cognizione di causa azionato interventi con maggior sicurezza, potendo confidare su un quadro di riferimento certo e condiviso; (...) I principi della governance e dei processi di agenda 21 locale ben si sposano con l'accessibilità in senso ampio: l'apertura dell'ente locale alla gestione dei rappre-

sentanti sociali, la partecipazione alle notizie e ai dati, che riguardano la cittadinanza tutta; la fiducia nella responsabilizzazione diffusa delle scelte sono strumenti di crescita dei cittadini.

Cittadini ben preparati costituiscono un patrimonio indiscutibile per il futuro del territorio."

Una indagine svolta dal centro di ricerche FocusLab nel 2004 ha preso in esame l'universo degli Enti Pubblici italiani impegnati formalmente in processi di Agenda 21.

All' inizio del 2004, su 2030

Amministrazioni Europee aderenti, 852 sono Italiane. Il grande balzo di adesioni, in Italia, si è verificato dal 1999 (51 Enti) al 2003, con una crescita di oltre 800 adesioni.

Ciò è avvenuto, soprattutto, grazie ai due bandi (2000 e 2002) di co-finanziamento per le A21 locali in Italia emanati dal Ministero dell'Ambiente; per partecipare era necessario aderire ufficialmente, con Delibere di Giunta e di Consiglio, alla Carta di Aalborg, impegnandosi a realizzare su scala locale i principi-obiettivi di riferimento della Campagna Europea Città Sostenibili.

Sono 709 i progetti che hanno risposto al primo bando (46 da comuni, 24 da province, 13 da enti di gestione aree protette, 13 da comunità montane, 15 da consorzi, aggregazioni o associazioni), di cui 229 al nord (32,2%) 169 al centro (23,9%), 311 nel Mezzogiorno (43,9%). Di questi 548 sono i progetti risultati idonei e 111 quelli ammessi a co-finanziamento.

La Sicilia ha aderito al bando con 77 progetti (43 dai comuni, 19 da aggrega-

zioni di comuni, 7 da province, 7 da enti parco, 1 non meglio identificato), di cui 58 idonei e 3 co-finanziati.

Con il secondo bando, emanato al fine di diffondere ulteriormente i processi di Agenda 21 Locale in Italia, favorendo l'attuazione di quelli già in corso, sono pervenuti al Ministero 802 progetti (78 dai comuni, 13 dalle province, 1 da enti di gestione aree protette, 16 da comunità montane, 8 da consorzi, aggregazioni o associazioni); di questi 185 sono stati ritenuti idonei e 117 co-finanziati.

Questa volta la Sicilia è seconda solo alla Campania (107 richieste) con 89 richieste pervenute, quasi tutte idonee; 7 gli enti siciliani finanziati: al primo posto il Comune di Enna, all'ultimo il Comune di Palermo; in mezzo il Consorzio Intercomunale Tindari-Nebrodi e i comuni di Barcellona Pozzo di Gotto, Montevago, Piazza Armerina e Niscemi.

Così conclude la Dottoressa Viviana Spadoni: "... in questo momento la regione ha in mano un potenziale di opportunità veramente elevato per raggiungere standard di sostenibilità che possano colmare parzialmente il terreno perduto rispetto alle regioni del centro e del nord. Per raggiungere questo risultato è necessario comunque che gli enti locali facciano uno sforzo di confronto con i cittadini realizzando un'intesa forte sul territorio. La natura volontaristica dei processi di Agenda 21 Locale comporta il rischio che questi percorsi si riducano a puri esercizi di comunicazione e che non giungano alla stesura di Piani di Azione Locali. Solo l'attività delle istituzioni può contenere responsabilmente tale rischio.

** Dottoranda in Pianificazione Urbana e Territoriale, Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo.*

Le pratiche di partecipazione promosse dal Comune di Palermo

*Marilena Orlando**

Da alcuni anni il tema della qualità urbana è oggetto di attenzione da parte delle amministrazioni locali, le cui politiche dovrebbero muovere verso la riqualificazione dell'ambiente e degli spazi urbani, la corretta gestione delle risorse ambientali come strategie di uno sviluppo sostenibile a livello locale, la creazione di forme di sostegno della coesione sociale.

L'accessibilità, intesa in chiave sostenibile come diritto dei cittadini di raggiungere e fruire gli spazi della città, e in senso ampio come eguale possibilità di accesso ai processi decisionali in atto nei contesti locali, costituisce una tappa importante nel processo di miglioramento generale dell'ambiente urbano e nel mantenimento della vitalità economica.

Contestualmente il tema della partecipazione si ritrova frequentemente al centro del dibattito sulle politiche urbane miranti al perseguimento di obiettivi di qualità. Urbanisti e politici si confrontano sull'argomento, chiedendosi quali criteri debbano essere seguiti per definire ambiti decisionali, soggetti e tempi per aprire alla partecipazione alcuni momenti dei processi decisionali, in che misura l'approccio partecipativo modifichi le procedure tradizionali, ridefinisca i ruoli dei diversi soggetti coinvolti.

Agenda 21 Locale, per la sua natura di processo volontario, multisettoriale e partecipativo che attua le problematiche di sviluppo sostenibile di livello locale, costituisce uno strumento che può conciliare il perseguimento di obiettivi di qualità urbana con la promozione di politiche rivolte al coinvolgimento e all'accoglienza della comunità locale per il raggiungimento di obiettivi condivisi di sostenibilità.

Nella città di Palermo l'avvio di un processo di Agenda 21 Locale ha origine alla fine degli anni novanta con la giunta del sindaco Leoluca Orlando, sensibile alle politiche di sviluppo sostenibile promosse a vari livelli dalla

Comunità Europea.

Nel 1999 la città di Palermo riceve il premio il Primo Premio "Città Sostenibili 1999" per il "Parco agricolo di Palermo" della borgata di Ciaculli, progetto indirizzato alla valorizzazione delle risorse sul territorio e alla riqualificazione ambientale e paesaggistica, alla fruibilità e accessibilità dell'area, alla tutela della biodiversità, all'avvio di un rapporto tra ricerca scientifica ed attività produttiva e all'individuazione di strumenti giuridici per la gestione dell'area.

La città ha partecipato inoltre al progetto "Eurocities", portato avanti da una rete di metropoli europee nell'obiettivo di migliorare la qualità di vita degli abitanti delle grandi città attraverso scambi di esperienze, progetti di interoperatività e collegamenti tra le città.

Nel 2001, su disposizione del Commissario Straordinario Guglielmo Serio, la città di Palermo aderisce alla *Carta di Aalborg* - Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile - approvata nel corso della Conferenza europea sulle città sostenibili svoltasi nella città danese il 27 maggio 1994.

La nuova maggioranza di centro-destra, insediatasi nel 2001, ha continuato il processo portato avanti dalla precedente giunta. In questi anni il Comune approva la *Politica ambientale* che individua tra le azioni l'attuazione di Agenda 21 Locale; approva il *Programma di Agenda 21 Locale*; costituisce il *Gruppo Agenda 21*; aderisce alla *Campagna delle Città Italiane per la Protezione del Clima*; partecipa al Progetto *Life Dialogo* per la individuazione di indicatori di sostenibilità condivisi tra le città partecipanti.

Nel 2002 il Comune di Palermo partecipa al secondo bando emanato dal Ministero dell'Ambiente, finalizzato a diffondere i processi di Agenda 21 Locale in Italia e a favorire l'attuazione di quelli già in corso.

Il progetto, per la cui realizzazione è previsto un periodo complessivo di 18 mesi, prevede l'attivazione del processo attraverso tre principali fasi: azioni di coinvolgimento di soggetti locali; costituzione del Forum permanente di Agenda 21 Locale; redazione della

Relazione sullo Stato dell'Ambiente nel territorio di Palermo. La *Segreteria tecnica* e il *Comitato promotore del forum* costituiscono due strutture che si occupano di dare avvio al processo di Agenda 21 Locale mediante forme di partecipazione e consultazione che permettano la accessibilità da parte di tutti i cittadini; si occupano rispettivamente di promuovere adeguate forme di comunicazione e informazione e di verificare i possibili temi da trattare nel corso dei forum.

Il progetto è partito formalmente nell'ottobre 2004; l'unità operativa Agenda 21 Locale si è costituita a dicembre 2004. Tra febbraio e giugno 2005 si sono svolte le riunioni informative che hanno coinvolto attraverso più incontri i diversi settori dell'amministrazione e altre istituzioni, l'Università, gli Ordini professionali, i sindacati, le scuole, i commercianti e gli imprenditori, le associazioni di volontariato e gli ecologisti, al fine di individuare i potenziali stake holders (67 tra istituzioni, associazioni, ordini professionali).

Il 19 ottobre 2005 si è svolto il primo Forum plenario, si è costituito ufficialmente il Forum permanente di Agenda 21 Locale, che ha raggiunto una partecipazione maggiore rispetto a quella ottenuta nel corso delle riunioni informative (97 stake holders). Soltanto 36 i soggetti che hanno sottoscritto il *Regolamento del forum*, con cui ogni componente si è impegnato formalmente a partecipare con continuità ai lavori del forum, contribuendo "...alla definizione di azioni di sviluppo sostenibile per il miglioramento ambientale, sociale ed economico del territorio", rispettando "...le posizioni degli altri partecipanti al Forum, con un approccio volto alle sinergie più che alle frammentazioni".

Gli argomenti da trattare nel corso dei successivi forum tematici sono in corso di definizione da parte del Comitato promotore che, in linea con gli esiti del primo forum, ha prescelto come temi la mobilità e il verde nello spazio urbano. In merito a tali argomenti, il comitato (attualmente composto dai settori Ambiente, Urbanistica, Lavori Pubblici, Pubblica Istruzione, Attività Produttive, Servizi Sociali, Statistica, Igiene e

Sanità, Centro Storico) sta individuando le scelte politiche fino ad ora portate avanti dall'amministrazione al fine di definire i punti di partenza da cui attivare il dialogo in occasione dei forum. Un terzo forum dovrebbe riguardare la tematica dell'educazione ambientale. In tale direzione, il gruppo Agenda 21 Locale sta sperimentando una collaborazione con il Dipartimento Città e Territorio, che ha avviato un forum in alcune aree campione del centro storico di Palermo.

Contestualmente l'amministrazione sta portando avanti la Relazione sullo Stato dell'Ambiente (RSA), alla quale sono destinati gran parte degli investimenti previsti nel progetto di Agenda 21 Locale. Per la redazione dell'RSA si sono selezionati due fenomeni ritenuti particolarmente rappresentativi della complessità ambientale ed urbana: i consumi, calcolabili attraverso il metodo dell'impronta ecologica, indicatore complesso legato ai consumi di materia, energia e risorse da parte della popolazione; la vivibilità del centro urbano che coinvolge il sistema della mobilità sostenibile, indagato tramite la questione della ottimizzazione della logistica e della distribuzione delle merci nell'ambito del nucleo individuato dalla zona a traffico limitato. Nello spirito partecipativo di Agenda 21 locale, tale fase di indagine sull'ambiente urbano, finalizzata alla raccolta e alla sistematizzazione dei dati sull'ambiente fisico, sociale ed economico, dovrebbe procedere parallelamente al processo di avanzamento del forum, che affronta i problemi del territorio in un'ottica di condivisione attraverso priorità di azione.

Pur nella consapevolezza che Palermo è una realtà complessa e difficile da gestire, le opportunità di confronto con la collettività, attraverso l'attivazione di un processo di Agenda 21 Locale, potrebbero costituire per l'amministrazione una occasione per sviluppare una visione condivisa su possibili strategie miranti al miglioramento della qualità urbana come obiettivo essenziale nell'ambito di uno sviluppo sostenibile locale.

Ci si chiede se, allo scadere del progetto, quindi del finanziamento da parte del Ministero, l'amministrazione conti-

nuerà a portare avanti il processo di Agenda 21 Locale, che dovrebbe evolvere verso la redazione del Piano d'Azione Locale oltre che verso l'acquisizione di una metodologia di lavoro orientata alla promozione di processi partecipativi per la definizione di scelte politiche condivise.

**Assegnista di ricerca del Dipartimento Città e Territorio, Università degli Studi di Palermo.*

Strategie innovative

Sun & Wind: la casa bioclimatica mediterranea

Ornella Amara*

Il progetto *Sun & Wind* proposto dal Comune di Palermo si candida a divenire modello di possibile intervento per un'azione di sviluppo sostenibile, con l'obiettivo specifico di integrare la dimensione ambientale nella pianificazione e valorizzazione del territorio mediante l'utilizzo di tecniche e metodi innovativi integrati che influiscano e contribuiscano allo sviluppo della politica ambientale comunitaria e degli Enti Locali, riutilizzando l'edilizia esistente, (anche se di pessima qualità e, spesso, costruita in abuso e non rispettando le norme vigenti) e migliorandone, da un lato, la qualità estetica e paesaggistica, e dall'altro implementando le sue "performances" energetiche. La proposta progettuale esprime anche la volontà di condividere con tutti gli Enti Pubblici che governano il territorio, una politica tesa alla costruzione di un sistema normativo che regoli e dia indicazioni su interventi tecnici e metodologici del costruire, recuperando il "sapere tecnico costruttivo" dell'architettura del Mediterraneo, che ancora oggi, rappresenta un perfetto esempio di architettura bioclimatica, e redigendo una normativa della "buona pratica del costruire" che possa diventare attuativa prima a scala territoriale limitata, la valle del fiume Oreto, (scelta come area campione in quanto pur

essendo un'area a forte valenza ambientale, è anche, purtroppo, fortemente compromessa), poi a scala provinciale e infine a scala regionale, con una proposta di legge che interessi tutto il territorio siciliano e che poi possa essere esportata in altri paesi del Mediterraneo che abbiano caratteristiche storiche, sociali, climatiche e lessicali vicine alle nostre. Soggetto proponente e beneficiario del progetto è il Comune di Palermo, Assessorato Ambiente, Servizio Ambiente ed Ecologia, Gruppo Parchi e Riserve. Il progetto si sta svolgendo in partenariato con tutti gli Enti locali che sovrintendono al territorio oggetto dell'intervento (Comune di Altofonte, Comune di Monreale, Provincia Regionale di Palermo-Assessorato Provinciale Ambiente, Regione Sicilia - Assessorato Regionale Territorio Ambiente) con i Paesi europei del bacino del Mediterraneo (Municipalità di Toledo, Spagna, Atene - Grecia Area campione Isola di Sifnos Cicladi) con i quali si sta sviluppando l'idea di progetto, le metodologie di intervento e con i quali si valuteranno insieme i risultati. Con l'Università degli Studi di Palermo - Facoltà di Ingegneria - Istituto Dream di Fisica Tecnica, Facoltà di Agraria, Istituto di Coltivazioni Arboree. Con Soggetti Privati ed associazioni di categoria, Ance Associazione Nazionale Costruttori Edili - Assindustria), Panormedil (Scuola di formazione per addetti all'edilizia, che avrà l'importante ruolo di formare maestranze specializzate nel bioclimatico mediterraneo,

creando così manodopera e operatori specializzati ai vari livelli e futuro bacino e indotto lavorativo). Il progetto prevede una serie di azioni quali:

- il coinvolgimento di tutti gli attori locali (attraverso azioni informative e di coinvolgimento sulla capacità di risparmio energetico delle tecniche costruttive della cultura mediterranea saranno messe in atto per singoli cittadini, scuole, forze produttive e sociali, forze politiche e sindacali, la Formazione delle maestranze e dei tecnici locali, l'esame del vigente quadro normativo nazionale e regionale e confronto con la corrispondente normativa dei Paesi Partners;
- l'attivazione di uno sportello informativo sulle risorse economiche messe a disposizione dallo Stato e della Regione negli ultimi anni per supportare lo sviluppo delle tecnologie di utilizzazione delle fonti rinnovabili, del risparmio energetico e per la tutela dell'ambiente. La creazione di un data base del repertorio edilizio presente nell'area campione;
- la stesura di Linee Guida della buona pratica del costruire che terrà conto delle tipologie del costruito presente e darà indicazioni sull'impiego di idonee tecnologie ed opportuni criteri di progettazione sia per le nuove costruzioni che per il recupero energetico di quelle esistenti;
- la proposta di inserimento delle Linee guida della buona pratica del costruire nelle Norme Tecniche di Attuazione del Prg dei Comuni di Palermo, Altofonte e Monreale;

- la progettazione e la realizzazione dei prototipi;

- la proposta di attivazione di forme di incentivazione economica e/o la defiscalizzazione per coloro che utilizzeranno la metodologia costruttiva prevista dalle Linee guida della buona pratica del costruire attraverso diverse forme di incentivi economici da proporre a tutti i cittadini interessati a realizzare nuove costruzioni o a intervenire sulle costruzioni esistenti con la metodologia di risparmio energetico prevista dal progetto.

E' inoltre prevista la creazione di una rete dei Comuni della Provincia Regionale di Palermo, di un Network nazionale e transnazionale, con particolare attenzione ai paesi dell'area mediterranea con i quali è già attivo uno scambio di intese e di esperienze. La stesura di un disegno di legge da presentare all'Assemblea Regionale che contempra le Linee guida sulla buona pratica del costruire, il Bilancio energetico del prototipo e la diffusione dei risultati ottenuti. La certificazione di D.A.P. (Dichiarazione ambientale prodotta) di elementi edilizi tipici dell'area del Mediterraneo

E poiché l'architettura ha la capacità di evocare i luoghi, di renderli riconoscibili, di suggerire l'appartenenza ad uno specifico territorio, la metodologia "Sun & Wind" potrà essere riproposta in diversi contesti, variando le superfici esterne ed il modo in cui vengono trattate, i materiali e le forme, nel rispetto del luogo e della tradizione di appartenenza, mantenendo però i criteri generali che improntano il progetto stesso. Così come l'agricoltura che evoca e costruisce il paesaggio sarà utilizzata per riproporre e rivisitare tecniche di orticoltura ed albericoltura, rivisitando quella tradizione dalla quale nascono "i giardini" di agrumi, o gli spazi ombrosi delle case mediterranee, interni o esterni alla casa stessa, costruendo un ideale "margine" che sfuma il limite tra il sistema urbano ed il sistema rurale, e contribuendo altresì in sinergia con il sole ed il vento alla realizzazione di un sistema per climatizzare le nostre abitazioni con metodi naturali ed il più possibile a basso impatto energetico.

*Architetto presso il Comune di Palermo.

Equal Valorenatura nella Provincia di Palermo

Maria Pietrobelli*

Il sistema delle Aree naturali protette (Anp), espressione di una rete "fisica" sul territorio, capillare ed articolata a livello locale, nazionale ed internazionale, rappresenta una fonte ricchissima di occasioni, stimoli ed opportunità per lo sviluppo di una cultura e di una economia che considerino i valori ambientali e le risorse naturali come uno dei possibili motori di sviluppo dei territori interessati, stanti gli obiettivi di tutela e conservazione.

Se la strada per la coniugazione della tutela e conservazione delle risorse naturali con le esigenze di sviluppo economico e sociale è ancora lunga, è doveroso prendere atto che il mondo delle Anp ha acquisito uno spazio di rilievo nel dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo, e che vi sono numerose azioni in materia. I Governi, le Amministrazioni, le Associazioni, in rete con i soggetti gestori dei Parchi, operano per promuovere e sostenere politiche ed azioni che consentano alle Anp di sviluppare le proprie potenzialità e le vocazioni in esse insite, integrandosi a pieno titolo nelle politiche di sviluppo del territorio e quindi dei suoi strumenti di governo, ed anzi "rilanciando sui parchi, secondo una moderna concezione della tutela ambientale, costruendo uno dei pilastri fondamentali di un futuro di qualità per l'intero Paese"¹. Gli Enti Parco, anche a causa del sempre più ridotto afflusso di finanziamenti ordinari da parte dello Stato, si stanno velocemente inserendo nel circuito della programmazione comunitaria e delle relative linee di finanziamento ed è in questo ambito che rientra il Progetto "Valorenatura - Nuova economia ambientale nelle aree ad alto valore ambientale", in corso di realizzazione, sviluppato nell'ambito del programma comunitario Equal tramite la Regione Siciliana².

In sintesi gli *obiettivi* del progetto Valorenatura sono:

- rafforzare l'economia sociale che

opera nei servizi legati all'ambiente ed alla sua fruizione;

- creare, oltre che consolidare, imprese sociali che abbiano il proprio *core business* nei servizi identificati;

- agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro delle figure deboli identificate;

- rafforzare il sistema economico legato alle filiere della ricettività turistica a basso impatto e della mobilità per l'accesso e la movimentazione all'interno delle aree protette;

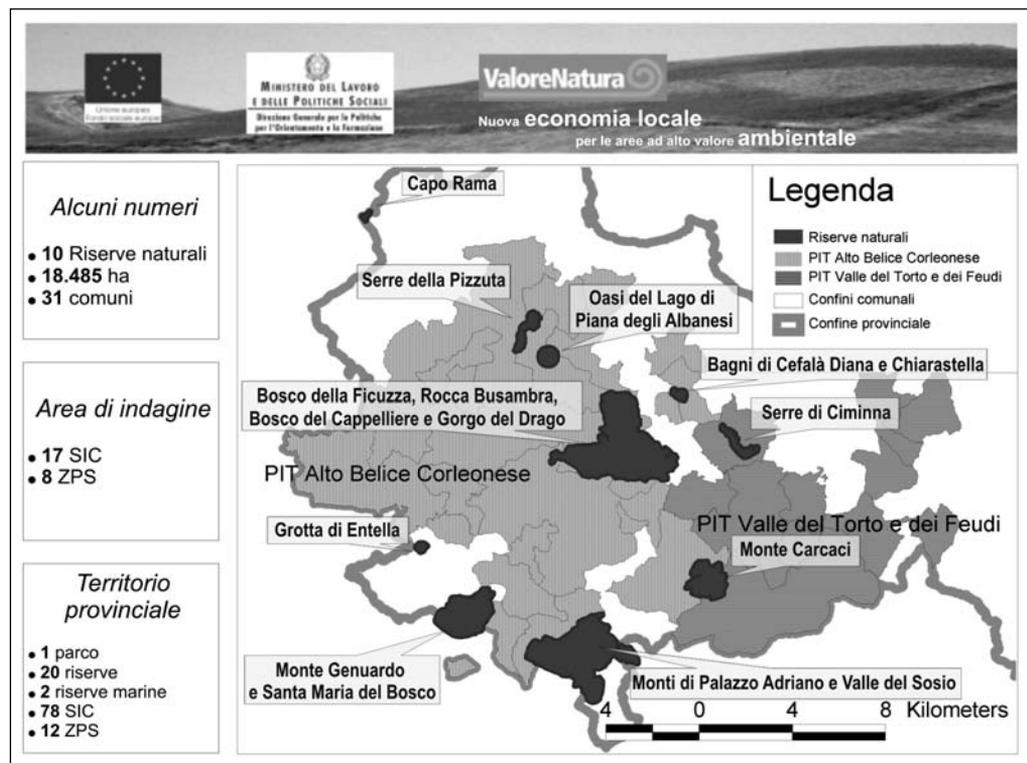
- creare una rete locale di concertazione capace di assumere la sostenibilità sociale ed ambientale come variabili privilegiate nei processi di sviluppo;

- creare un sistema di certificazione che rafforzi non solo l'economia sociale ma anche il complesso sistema economico locale.

L'area di intervento (18.485 Ha, e 31 Comuni) ospita un patrimonio storico-ambientale di valore i cui elementi di eccellenza sono rappresentati da un sistema di tutela che comprende 10 Riserve Naturali, 17 Sic e 12 Zps ed è interessata dai due Pit della Provincia di Palermo - Alto Belice Corleonese e Valle del Torto e dei Feudi (fig. n. 1). Allo stato attuale l'avanzamento del progetto consente di disporre dei principali risultati delle attività di indagine e ricerca sulle potenzialità del territorio, oltre all'avvio di parte delle attività di diffusione e di animazione locale, finalizzate alla creazione della rete locale.

Dal punto di vista metodologico si evidenzia un aspetto ritenuto di particolare importanza, ovvero l'aver utilizzato come punto di partenza ineludibile per l'individuazione delle potenzialità occupazionali e di sviluppo, il contatto con i soggetti locali direttamente interessati.

La domanda attuale e le aspettative del territorio sono state analizzate utilizzando come strumento di indagine principale l'intervista diretta, svolta con il supporto di un apposito questionario³ rivolto ai soggetti gestori delle aree protette. Queste indagini sono state integrate con ulteriori contatti con altri enti rappresentativi quali responsabili dei Pit, enti pubblici, etc. Rimandando ad altre sedi la descrizione più analitica dei risultati delle attività del progetto fin qui svolte, nel



Progetto Equail Valerenatura: area di intervento

seguito si riportano schematicamente alcuni dei principali *input* derivanti dal progetto:

- forti differenze, per quanto riguarda *la gestione e la pianificazione* delle aree naturali protette considerate, a causa della natura amministrativa - molto diversificata - degli Enti gestori. Diversa strutturazione degli enti coinvolti nella gestione delle aree, nella esternalizzazione di alcune attività, nella suddivisione delle competenze del personale. Incompletezza e disarticolazione della strumentazione pianificatoria e gestionale;
- presenza di *risorse* ambientali e storico archeologiche di indubbio pregio *non inserite in circuiti* di visita conosciuti né organizzati, né tantomeno promossi. Fortissima esigenza di *rafforzare il network locale*;
- *potenzialità turistiche non coordinate* tra loro, con circuiti di visita esistenti di grande pregio ma non valorizzati. Diffusa la volontà di collaborare con network adiacenti quali quello delle strutture ricettive, delle piccole imprese, degli enti locali, etc.;
- *carezza nei servizi alla fruizione* evidente a tutti gli enti gestori, soprattutto in tema di accessibilità e strutturazione interna delle aree. Grande dinamismo

su questi temi. Richiesta di una strutturazione integrata più organica dell'offerta turistico-naturalistica;

- servizi di *gestione ordinaria* affidati in prevalenza *ad associazioni locali*. Estremamente diffuso e manifesto l'interesse ad instaurare forme di collaborazione con soggetti locali per la gestione di servizi ordinari, specializzati e dedicati;
- richiesta di *rafforzamento ed ottimizzazione del sistema dell'accessibilità e della movimentazione interna* alle aree, di collegamento tra aree diverse;
- inadeguatezza del *sistema di trasporto pubblico locale*, di aree di interscambio, di servizi di interesse collettivo che integrino funzionalità e rispetto dell'ambiente. Grande attenzione al recupero del sistema ferroviario funzionante o dimesso. Condivisione del ruolo imprescindibile della mobilità nell'ambito delle politiche di sviluppo della fruizione delle aree.

Gli elementi citati offrono spunti per considerazioni di grande interesse; il proseguimento delle attività del progetto, consentirà di definire le azioni e le misure più idonee per valorizzare le considerazioni ed esigenze espresse dal territorio, che, nonostante la marginalità economica e sociale che lo caratte-

rizza, si è espresso con molta forza, dimostrando un grande dinamismo ed una grande volontà di portare avanti le proprie opzioni e di collaborare attivamente per orientare i processi di sviluppo in atto, a partire dal riequilibrio e dall'azione sul mercato del lavoro.

* Architetto, Cras srl - Centro ricerche applicate per lo sviluppo sostenibile.

Note

1. Cfr. posizioni di Federparchi pubblicate nella rivista *Parchi* n. 46 del 2005.
2. Promosso e realizzato dalla *partnership* composta da: Ideazione srl - capofila - AAPIT (Azienda Autonoma Provinciale per l'Incremento Turistico di Palermo, Cras srl (Centro ricerche applicate per lo sviluppo sostenibile), WWFRP srl (WWF Ricerche e Progetti). Siti web: www.valorenatura.it www.crasrl.it.
3. 69 domande a risposta aperta, divise in 4 sezioni tematiche: gestione e pianificazione, risorse ambientali e naturalità, servizi per la fruizione, viabilità e mobilità.

La valle del fiume Oreto a Palermo

Vincenzo Todaro, Dario Gucci*

La Lr 98/81 per la istituzione di parchi e riserve naturali, integrata e modificata dalla Lr 14/88, da una parte ha consentito la salvaguardia di oltre il 12% di territorio, dall'altra ha escluso dall'azione di tutela significative aree di interesse naturale e culturale che svolgono un ruolo fondamentale nei caratteri dei paesaggi locali e come tali andrebbero riconosciute e valorizzate con specifici strumenti di protezione.

La questione assume una particolare rilevanza in quegli ambiti territoriali "locali", come alcune aree urbane o periurbane, che presentano condizioni di naturalità e che al contempo sono prossime a contesti antropizzati, per le quali le azioni integrate di conservazione necessitano di un coinvolgimento diretto delle comunità locali.

Si tratta di un tema attuale che in alcune regioni (Lombardia, Toscana, Lazio) è stato trattato con norme specifiche, mentre in Sicilia, non risulta adeguatamente affrontato. Rispetto a tale questione riveste un certo interesse il caso della valle del fiume Oreto a Palermo per la quale è da tempo stata avanzata l'idea di realizzazione di un "parco fluviale".

Il Parco del fiume Oreto

Il Parco del fiume Oreto, inteso come risposta al degrado generato dal processo di crescita urbana meridionale di Palermo che ha “travolto” fisicamente il fiume senza stabilire un “dialogo” con esso, muove dalla volontà di recupero della valle -ricadente nei territori comunali di Palermo, Monreale ed Altofonte- e dalla necessità di una sua integrazione, sia in termini fisici che funzionali, con la città ed il territorio. In particolare, l’individuazione della figura del *parco fluviale* trova una prima definizione nello studio coordinato da I. Pinzello che, partendo da un processo attento di conoscenza del territorio, elabora una proposta progettuale che affida al fiume il ruolo di “corridoio verde” di connessione tra città e territorio. Tale proposta, che individua all’interno del Parco una parte agricolo-naturalistica ed una parte urbana, prevede la salvaguardia degli elementi naturali, il recupero dell’ambiente e delle architetture, e la realizzazione di attrezzature di carattere scientifico-didattico e ricreativo. Al suo interno, da una parte vengono messe in discussione le visioni parziali e discutibili degli strumenti urbanistici all’epoca vigenti (per il Prg di Palermo del 1962 la parziale copertura del fiume; per il Prg di Monreale del 1980 la costruzione di seconde e terze abitazioni su suolo agricolo di pregio; per il Programma di Fabbricazione di Altofonte del 1977 l’edificazione anche in prossimità del fiume) e dall’altra si intende porre fine al processo di degrado in atto, frutto di una pressione antropica incontrollata (abusivismo). Di recente si è manifestata una sensibilizzazione dei tre Comuni rivolta da una parte alla rivalutazione del fiume Oreto all’interno dei nuovi strumenti urbanistici, e dall’altra alla elaborazione di uno Studio di fattibilità del Parco dell’Oreto¹ avente come obiettivo la valutazione della sostenibilità giuridico-amministrativa, territoriale-ambientale ed economico-finanziaria della proposta di Parco.

Se, però, la figura del Parco viene esplicitamente riconosciuta (“Parco dell’Oreto” per il Prg di Altofonte, “Parco urbano” per quello di Palermo)²

all’interno del processo di revisione degli strumenti urbanistici, l’assenza di un coordinamento tra i piani ha prodotto un trattamento disomogeneo nella regolamentazione dell’area (relativo soprattutto alle zone agricole) e nella definizione del perimetro del Parco che rischia di compromettere ulteriormente la natura unitaria del bacino fluviale. Si rende pertanto necessario un processo di concertazione che conduca ad una nuova perimetrazione coerente -avviata nel marzo 2005 con la formazione di un Tavolo tecnico al quale partecipano, oltre ai tre Comuni interessati, la Regione e la Provincia di Palermo- che costituisca la base per il successivo iter di istituzione, pianificazione e gestione del Parco e che fornisca gli indirizzi utili per il coordinamento di tutte le politiche attive sul territorio (Life, Contratto di Quartiere, Prusst etc.). Allo stato attuale il modello di Parco periurbano proposto dallo Studio di fattibilità muove in direzione di una figura, di uno strumento e di un relativo organo di gestione da riconoscere all’interno del quadro normativo regionale sulle aree protette.

Se per alcuni aspetti tale scelta apporta un contributo utile al rinnovo del quadro disciplinare di riferimento, essa segue tendenzialmente il tradizionale percorso di istituzione di figure “speciali di protezione”, lasciando irrisolte una serie di problematiche relative soprattutto alla regolamentazione organica della valle all’interno degli strumenti urbanistici, al coordinamento tra questi ed al loro inquadramento normativo nel contesto di riferimento regionale: tutte questioni che necessitano di ulteriori e specifici approfondimenti.

Parchi urbani e periurbani: quali prospettive?

Le problematiche relative al riconoscimento istituzionale di parchi urbani e periurbani in Sicilia risultano ancora deboli e non chiaramente strutturate all’interno delle pratiche di governo del territorio. La stessa Lr 98/81, integrata con la Lr 14/88 cita i parchi urbani e suburbani esclusivamente in riferimento ai possibili contributi che i Comuni possono ottenere per l’acquisto dei terreni. All’art. 38, infatti, la legge recita: «La

Regione, al fine di favorire l’acquisizione da parte delle province regionali e dei comuni dei terreni destinati alla formazione di parchi urbani e suburbani [...] può concedere contributi per le spese di acquisizione, di impianto e di gestione». Si tratta esclusivamente di risorse finanziarie eccezionali oltre alle quali non è previsto un sistema organico e strutturato di normative finalizzate alla istituzione e gestione di parchi di carattere locale.

D’altro canto si continua a sostenere che il patrimonio ambientale, inteso nel senso più ampio del termine, sia solo di competenza di politiche settoriali. Oggi la questione ambientale è un’altra, e coinvolge tutti, regione, province, comuni e semplici cittadini, ad ogni livello ed ognuno in relazione alle proprie competenze. Occorre attivare processi di coinvolgimento e partecipazione dal basso, in grado di valorizzare e tutelare soprattutto quelle parti di territorio che, pur non avendo caratteri di naturalità tali da “meritare” forme di tutela più strutturate, meritano comunque un’attenzione particolare.

In tal senso risultano interessanti le esperienze condotte in Lombardia con la Lr 86/83 “Piano regionale delle aree regionali protette” che ha attribuito ai Comuni la facoltà di istituire Parchi locali di interesse sovracomunale (Plis). Si tratta di aree protette per le quali sono i Comuni stessi, nell’ambito della pianificazione urbanistica, a stabilire le norme di salvaguardia e le modalità di gestione. In particolare *“l’individuazione dell’area da destinare a Plis deve essere prevista dallo strumento urbanistico comunale o da una sua variante [...], le destinazioni urbanistiche compatibili con il parco sono quelle corrispondenti alle zone “E” e “F”*. Con il riconoscimento normativo, i Plis entrano a far parte del sistema regionale delle aree protette con un apparato vincolistico “lieve” di tipo locale che, all’interno della pianificazione urbanistica, è presente come espressione di una esplicita volontà delle amministrazioni comunali. L’elemento più interessante del Plis è, dunque, il suo carattere di volontarietà; infatti, proprio perché proposto direttamente dai Comuni, la sua istituzione si pone entro un percorso di riappropriazione identitaria

del territorio, come strumento di tutela che parte “dal basso”³. In un territorio complesso e frammentato dall’urbanizzazione come quello siciliano, la possibilità di individuare Parchi Locali Intercomunali (Pli) può rappresentare lo strumento con il quale avviare processi che vanno dalla tutela di biotopi minori alla riorganizzazione strategica dei sistemi naturali a scala territoriale. Si tratta di un’occasione per le amministrazioni locali utile a delineare una strategia di gestione del territorio basata sul riconoscimento di specifici valori, sulla condivisione di obiettivi comuni, sull’accordo tra diverse istanze economiche, turistiche, sociali e ambientali. Risulta necessario, però, porre particolare attenzione a non incentivare, senza regole e politiche di “sistema”, queste tipologie di parchi; il rischio, infatti, è quello di attivare processi deregolamentativi, simili a quelli generati dai programmi complessi rispetto agli strumenti urbanistici ordinari, tali da compromettere la già “delicata” condizione delle aree protette siciliane.

Una proposta

Nell’ottica di una integrazione tra tematiche ambientali e strumenti di pianificazione ordinaria, assume una particolare rilevanza il piano urbanistico comunale che, oltre a svolgere la funzione di regolamentazione e trasformazione dell’uso del suolo, deve costituire un valido strumento di tutela dell’ambiente. Tale questione in Sicilia risulta attuale nell’odierna fase di revisione della normativa regionale sul governo del territorio. Oltre al riconoscimento dei Parchi Locali Intercomunali (Pli) nella normativa regionale sulle aree protette, quindi, risulta necessaria la loro strutturazione normativa all’interno della futura legge urbanistica in quanto figure direttamente relazionate al piano comunale. All’art. 32.3 (Piano urbanistico comunale) del Ddl⁴ presentato, i Pli potrebbero trovare regolamentazione attraverso la specifica delle modalità per la individuazione e la perimetrazione delle aree di interesse ambientale di livello locale (comunale e/o intercomunale) per le quali il Piano detti norme ordinarie di salvaguardia.

L’individuazione e la regolamentazione, così, della figura di Pli all’interno dell’apparato normativo urbanistico comunale può assumere sia una rilevanza strategica in relazione alla tutela ed integrazione del sistema delle aree verdi urbane con le aree naturali di interesse territoriale, sia un carattere operativo nel superamento del tradizionale iter procedurale proprio delle politiche di settore.

**Dottorandi in Pianificazione Urbana e Territoriale, Dipartimento Città e Territorio, Palermo.*

Note

1. Delibera Cipe 106/99. Vincita di concorso bandito dal Comune di Palermo: Ecosfera spa e Cras srl di Roma.
2. PRG di Altofonte, N.T. A. art. 29, Delibera C.C. n. 69/03. Variante Generale al Prg di Palermo, N.T. A., art. 23, Presa d’atto 7/2004.
3. Il riferimento ai Plis è già presente nello Studio di Fattibilità del Parco dell’Oreto.
4. Disegno di Legge “Norme per il Governo del territorio”, approvato dalla Giunta di Governo in data 2/8/2005.

L’esperienza del Prusst di Palermo

*Giuseppe Abbate**

L’amministrazione comunale di Palermo, ha promosso il Prusst relativo all’intero ambito comunale, avente per obiettivi: la realizzazione di attrezzature pubbliche o di uso pubblico; il potenziamento della struttura produttiva e turistico alberghiera; il recupero del patrimonio edilizio esistente, ad uso residenziale e per le attività artigianali, industriali, ricettive e ricreative. Il Prusst di Palermo è stato finanziato nel dicembre 2000 per circa 2 miliardi di vecchie lire, e successivamente con specifico decreto ministeriale, l’importo del finanziamento è stato incrementato di circa 800 milioni di lire. Con lo stesso decreto è stato previsto un ulteriore finanziamento di circa 4 miliardi di lire per il concorso alla progettazione e realizzazione di interventi infrastrutturali o di recupero anche non previsti nel Prusst, da concertare con il Ministero. Il Prusst di Palermo interessa l’intero territorio comunale corrispondente alla vasta pianura costiera (16.800 ha) attraversata a sud-est dal fiume Oreto e per il resto circondata da rilievi colli-

nari tra cui emerge a nord-est il monte Pellegrino. Si articola in sette macrointerventi, ciascuno dei quali comprende interventi pubblici e privati. In ciascun ambito è diverso il rapporto in percentuale tra interventi pubblici e privati, con una percentuale più alta di interventi pubblici in quegli ambiti urbani dove si rilevano livelli minimi di qualità e dove è quindi necessario costruire le condizioni per promuovere l’interesse degli investimenti privati. Mentre è maggiore la percentuale di interventi privati laddove le condizioni infrastrutturali e dell’insieme di attività di supporto definiscono un tessuto urbano maturo e con valori fondiari di un certo rilievo. La scelta operata dall’Amministrazione comunale di far coincidere l’ambito del Prusst con l’intero territorio comunale è stata in realtà dettata da una precisa volontà politica che mirava a non penalizzare quei soggetti privati i cui interessi ricadevano fuori da un eventuale ambito più circoscritto. L’estremo dilatarsi dell’area di intervento ha però fatto perdere incisività allo stesso Prusst, che nell’ottica di una riqualificazione complessiva, si è trovato a dover gestire proposte di intervento da parte dei privati estremamente eterogenee, dislocate in maniera casuale sia in aree urbane che in aree agricole.

Il lungo iter trascorso tra la emanazione del bando di gara, la formazione del programma, l’approvazione e l’attuazione, se nel caso dagli interventi pubblici non ne ha pregiudicato l’attuazione in quanto i finanziamenti stanziati sono rimasti disponibili, ha invece costituito un grave *handicap* per gli investitori privati per i quali il fattore tempo costituisce una variabile di primaria importanza. Non bisogna dimenticare infatti che un qualsivoglia imprenditore, nell’impegnare risorse finanziarie deve essere certo di un ritorno economico dell’investimento nei tempi prestabiliti, certezza che nel Prusst di Palermo è stata fortemente messa in dubbio dalla lentezza dei percorsi burocratici. A conferma di quanto detto risulta che è stato aperto più di un contenzioso con il Comune da parte di privati, che dopo varie lungaggini burocratiche, hanno dovuto attendere ancora un altro anno per l’approvazione definitiva del pro-

prio progetto da parte del consiglio comunale; in altri casi, i privati, scoraggiati da tempi così lunghi, hanno preferito abbandonare le opportunità offerte dal Prusst decidendo di investire altrove.

A scoraggiare ulteriormente gli investitori privati ha influito la decisione dell'amministrazione comunale, che con deliberazione di Gm 480/2002, ha determinato un non previsto contributo straordinario minimo, in aggiunta agli oneri concessori di cui alla legge 10/77, ovvero al costo di tutte le opere di urbanizzazione funzionali all'intervento proposto, da far corrispondere a ciascun privato, a seconda dell'entità e della natura degli interventi proposti in variante.

A distanza di un triennio si iniziano a vedere completati solo una decina dei 64 interventi pubblici inseriti nel Prusst di cui, è bene precisare, alcuni erano già in fase di realizzazione prima ancora dell'attivazione di tale programma e ultimati grazie alle risorse finanziarie messe a disposizione dal ministero competente. E' il caso, ad esempio, dei tormentati lavori relativi al restauro del complesso conventuale di S. Anna ricadente nel Mandamento Tribunali, finalmente ultimati dopo un iter progettuale durato più di vent'anni. Per quanto riguarda invece lo stato di attuazione degli interventi privati, la situazione appare più sconcertante. Su 77 interventi privati, 14 sono stati ritirati dai proponenti, dei restanti, ad oggi, ne sono stati approvati meno della metà, e non ne è stato realizzato nessuno.

Tale esperienza ha comunque messo in luce, in primo luogo, l'impreparazione degli uffici tecnici comunali nel gestire dal punto di vista organizzativo e progettuale un nuovo modello di pianificazione negoziata e complessa come il Prusst, ma soprattutto l'arretratezza culturale della classe imprenditoriale palermitana che di fatto ha interpretato e tradotto il Prusst in un'operazione di valorizzazione immobiliare senza precedenti, come si evince da molte proposte pervenute presso gli uffici della Ripartizione urbanistica, in cui vengono ipotizzati gli interventi più fantasiosi e remunerativi per il privato ma nell'assoluto dispregio di uno ipotetico "sviluppo sostenibile" del territorio. Tra gli

esempi più eclatanti si può citare la proposta della Curia di Palermo che ha espresso la volontà di realizzare la nuova sede della Facoltà Teologica con annesso campus universitario in un'area periferica del tutto inadeguata ricadente in pieno verde agricolo.

A seguito della constatazione che ben 14 proponenti privati, si rifiutavano di dare corso alle procedure tecnico-amministrative per l'approvazione degli interventi, il Comune di Palermo si è trovato costretto a notificare le relative determinazioni dirigenziali di presa d'atto della rinuncia. Ma dal punto di vista finanziario, procedendo a una verifica e a un confronto tra gli importi relativi al totale degli interventi pubblici e a quello degli interventi privati non risultava più rispettato il rapporto richiesto dal bando allegato al Dm 1169/98 in cui è specificato che gli investimenti per interventi privati devono coprire almeno un terzo dell'investimento complessivo. Di conseguenza l'Amministrazione comunale rischiava di dover procedere alla restituzione del finanziamento concesso a suo tempo dal Ministero dei Lpp, in relazione al punteggio acquisito per la sua collocazione nella graduatoria nazionale, pari a circa 7 miliardi delle vecchie lire. Per ovviare a tale inconveniente il Comune di Palermo non ha potuto far altro che predisporre, attraverso una delibera di Giunta (n. 31 del 15/02/06) un nuovo avviso pubblico per il reperimento di nuove iniziative private. L'esperienza maturata dal Servizio Prusst in questi ultimi anni ha permesso di mettere a punto un avviso ben strutturato, che nel porre una serie di paletti a garanzia di tutta l'operazione, mira a scoraggiare eventuali proposte da parte di imprenditori improvvisati, come ad esempio che *"possono partecipare al programma i soggetti che intendono attuare l'intervento proposto dalla fase di realizzazione alla fase di gestione per un periodo di almeno dieci anni"*, e allo stesso tempo opera una prima selezione tra i diversi soggetti proponenti ammettendo solo quelli che rispondono a determinati requisiti.

In attesa di conoscere l'esito di tale iniziativa si resta comunque scettici nel credere che possano essere molti gli imprenditori interessati ad affrontare

un iter privo di tempi certi come si è rivelato quello relativo all'attuazione del Prusst di Palermo, nonché ad effettuare chissà quali investimenti in un contesto territoriale in piena crisi economica come appare quello palermitano e siciliano in genere, con l'aggravante della costante presenza della mafia, che condiziona pesantemente qualunque attività.

** Dottore di ricerca in Pianificazione urbana e territoriale, Università degli Studi di Palermo.*

Una Stu per l'Albergheria

*Benedetto Romano**

Le Società di trasformazione urbana sono nuovi strumenti di urbanistica operativa che gli enti locali hanno a disposizione per intervenire nelle aree urbane consolidate, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. Ad oggi sono diverse le Stu costituite e già operative in Italia e una soluzione del genere potrebbe essere seguita per riqualificare l'Albergheria, quartiere storico di Palermo che da diverso tempo vive una situazione di degrado edilizio e sociale, individuando una modalità di utilizzo residenziale di diversi immobili dell'area particolarmente degradati, abbandonati o caratterizzati da un'esigua presenza di residenti stabili, per destinarli a due categorie di utenti: gli studenti universitari fuori sede e gli anziani autosufficienti. Nonostante i recuperi edilizi attuati dai privati in questi anni grazie ai contributi a fondo perduto (ex Lr 25/93) erogati dal Comune, rimane ancora oggi molto alto il numero di immobili che attendono di essere riqualificati ed è grazie all'inserimento della nuova utenza di studenti e anziani che il processo di recupero, specialmente lungo l'asse di via Albergheria, che attualmente presenta numerose unità edilizie in stato di avanzato degrado, può prendere slancio. La maggiore dotazione di parcheggi pubblici, di verde pubblico e di attrezzature per attività socio-culturali non può che favorire l'appetibilità della zona e migliorare la qualità della vita degli abitanti stabili e prevedere un'in-

teressante integrazione sociale tra i “nuovi” e i “vecchi”. In questo modo l’obiettivo della Stu sarebbe quello di interrompere il processo di abbandono da parte dei residenti e la condizione di disaffezione da parte dei proprietari degli immobili dell’Albergheria, da parecchio tempo in atto. Le variabili legate ad un’importante trasformazione della città, che potrebbe diventare un esempio per l’intero ambito urbano, sono numerose e il loro possibile campo di variazione è eloquente. I soggetti coinvolti nella trasformazione dell’area possono essere divisi nelle seguenti categorie: le amministrazioni pubbliche, le aziende pubbliche e i privati proprietari degli immobili. Il progetto deve essere guidato dal settore pubblico e il Comune deve giocare un ruolo fondamentale nella pianificazione, nella progettazione e nella realizzazione dell’intervento. Le prime valutazioni sul valore degli investimenti pubblici e privati attivabili dal progetto potrebbero fornire un ordine di grandezza dell’interesse che potrebbero avere i promotori privati nell’ambito di questo processo di trasformazione urbana. Si prevede che i promotori privati e/o i proprietari degli immobili coinvolti nel progetto entrino nel capitale sociale della costituenda Stu insieme al Comune di Palermo; ciò comporterebbe il vantaggio di una riduzione dei capitali necessari alla riqualificazione dell’area in quanto le aree sarebbero conferite senza che alla società spettino alcun onere. In tal modo i proprietari degli immobili avrebbero un ruolo anche nelle scelte gestionali del soggetto incaricato della trasformazione (controllato a maggioranza pur sempre dal Comune). Appare opportuno coinvolgere la proprietà fondiaria privata attraverso il dispositivo della perequazione urbanistica oppure attraverso l’ingresso della proprietà fondiaria nella società di trasformazione urbana. In entrambe le soluzioni, la proprietà avrebbe la possibilità di ricavare un importante *capital gain*, alla fine della trasformazione delle aree e non all’inizio, con un notevole beneficio per la Stu in termini di gestione del debito e del rischio del progetto. Un secondo aspetto rilevante per l’efficacia della riqualificazione dell’Albergheria risiede nel ruolo economico del soggetto gesto-

re dell’operazione rispetto al resto degli operatori privati interessati. La Stu avrebbe come scopo la realizzazione di un nuovo Piano Particolareggiato Urbanistico elaborato dal Comune, dal momento che il precedente è scaduto nel 2003. La sua missione può essere interpretata in due modi: in un primo caso, la società procede ad acquisire gli immobili e le aree del progetto, a renderli idonei alla riqualificazione urbanistica, e infine a realizzare gli immobili destinati alla commercializzazione e alla comunità; una simile soluzione avrebbe il vantaggio di un maggiore controllo sulla realizzazione del progetto e l’aumento della quota di valore prelevata dai promotori del progetto da parte della Stu; la seconda possibilità prevede un ruolo più limitato della società nell’ambito delle sole fasi di acquisizione e riqualificazione degli immobili e, in questo caso, il progetto potrebbe essere realizzato attraverso un processo meno omogeneo e la società cederebbe gli immobili agli operatori privati. Nel caso in questione si preferisce la prima ipotesi, cioè quella della Stu come soggetto del mercato immobiliare. In questo modo la società acquisirebbe gli immobili da riqualificare direttamente dai privati proprietari che entrerebbero a fare parte della composizione societaria, facendo confluire gli immobili in conto capitale. La Stu si occuperebbe quindi anche della realizzazione e della vendita degli immobili trasformati agli utenti, o direttamente, tramite imprese edili facenti parte del capitale sociale, o tramite operatori esterni da selezionare preferibilmente con gara ad evidenza pubblica, come è successo a Macerata nel caso della Stu “Nuova via Trento s.p.a.”. In questo modo la Stu permetterebbe di superare l’inerzia dei proprietari, coinvolgendoli fattivamente nel progetto, e consentirebbe il recupero edilizio e sociale dell’Albergheria, attraverso interventi unitari e contestuali di dimensioni medio-grandi che sappiano manifestare le qualità abitative e ricettive dell’intera area, migliorando i servizi e le attrezzature presenti e garantendo, nello stesso tempo, una qualità della vita superiore per i residenti.

* *Ingegnere.*

Mobilità sostenibile e qualità ambientale in Sicilia

*Ferdinando Corriere**

Le condizioni di inefficienza e di diffusa criticità che penalizzano oggi i trasporti terrestri, marittimi e aerei in Sicilia, l’elevato livello di inquinamento ambientale loro connesso e l’alto costo degli spostamenti di persone e merci impongono ormai urgenti miglioramenti dei trasporti collettivi, un’opportuna opera di risanamento e ottimizzazione della rete esistente (valorizzazione delle attuali “risorse”), e l’attuazione di interventi strategici di integrazione delle diverse modalità di trasporto.

Rete stradale

I volumi di traffico si concentrano soprattutto lungo le autostrade e nei tratti di strade statali prossimi alle tre aree più urbanizzate (Palermo, Messina e Catania) e nelle zone costiere. Per il trasporto passeggeri, nella Regione circola l’8% dei veicoli circolanti in Italia, di cui l’82% composto da autovetture, il 7% da motocicli e solo lo 0,2% da autobus. Insieme alla Sardegna, la Sicilia è la regione con maggiore aliquota di traffico su strada, interno della Regione stessa, connotandosi chiaramente come “sistema chiuso”. I chilometri mediamente percorsi per il trasporto merci interno sono 175,4. Numerose le soluzioni di continuità fisiche della rete, e vi sono aspetti critici anche riguardo l’accessibilità dei nodi principali e la ridefinizione, in termini di sicurezza e potenziamento, di importanti arterie statali come la Palermo-Agrigento e la Caltanissetta-Gela. Già il Piano generale dei trasporti (Pgt) segnalava che le tratte della rete Snit (Sistema nazionale delle infrastrutture di trasporto) siciliana, formati da strade a due corsie, avevano tutti caratteristiche molto scadenti, evidenziando le principali criticità in termini di pericolosità e grado di saturazione, in particolare sul tronco stradale Catania-Augusta. In generale, si evidenzia che le tratte stradali che connet-

tono i capoluoghi di provincia, in Sicilia, non hanno caratteristiche geometriche omogenee. In particolare, il “nodo Palermo” costituisce una soluzione di continuità tra le autostrade A19-20 e A29, dovuta alla saturazione di Viale Regione Siciliana, che ormai assume funzioni di attraversamento urbano.

Rete ferroviaria

L'attuale configurazione della rete non è certo idonea ad assicurare un efficiente e trasporto moderno, e oltre alla sua arretratezza, possono essere segnalate alcune criticità specifiche:

- i sistemi di esercizio sulle linee sono assai difformi: si passa da tratti che funzionano ancora con il blocco telefonico, a quelli gestiti con il blocco elettrico manuale, o con il “controllo del traffico centralizzato”; poiché è evidente che le limitazioni di un singolo tratto pregiudicano le potenzialità di una intera linea, tale disuniformità, su alcune linee, è una delle cause di criticità per la qualità dei servizi che è possibile attivare;

- la discontinuità formata dello Stretto di Messina, con la necessità di scomporre i convogli ferroviari, impedisce l'utilizzo della rete Eurostar, i cui convogli non sono scomponibili. Le linee Messina-Palermo e Messina-Catania sono soggette a traffici elevati, di cui si prevede, nei prossimi anni, una crescita oltre l'attuale capacità attuale delle linee stesse.

Dalle analisi dei traffici ferroviari di lunga distanza (merci e passeggeri), condotte nell'ambito degli studi per il Piano direttore regionale dei trasporti (Prt), è emerso inoltre che la loro crescita potenziale sarebbe fortemente limitata dal persistere di tratte a binario singolo. Già oggi i traffici ordinari impegnano la linea Messina-Palermo al 90% della potenzialità, mentre per la Messina-Catania il rapporto traffico/potenzialità convenzionale è addirittura pari a uno (1). Il miglioramento del sistema di attraversamento dello Stretto richiede dunque un adeguato miglioramento anche delle principali linee ferroviarie, per esplicitare appieno i suoi effetti positivi sui collegamenti tra la Sicilia e il Continente. Il Pgt evidenzia inoltre anche una criti-

cità relativa al trasporto merci, legata alle sagome dei carri che attualmente possono percorrere la rete siciliana. Laddove infatti nel centro-nord d'Italia le caratteristiche delle infrastrutture consentono il passaggio di ampie sagome, da Napoli-Marcianise verso Sud esistono sagome (PC22 o PC32), che non consentono il passaggio di container marittimi (*high cube*) su carri pianali ordinari (2). In Sicilia soltanto gli itinerari nazionali (ME-PA, ME-CT-SR-Gela) sono considerati abilitati al transito dei carri combinati, mentre le restanti tratte sono adibite solo al transito di carri di tipo tradizionale, limitando sensibilmente lo scambio di merci con la parte occidentale dell'isola.

Anche se l'attraversamento dello Stretto costituisce oggi un elemento di discontinuità della rete ferroviaria, e incide in modo negativo sulla potenzialità della tratta (con una capacità di traghettamento di soli 396 metri lineari per ciascuna corsa), è tuttavia possibile ridurre tali difficoltà con la riorganizzazione e l'adeguamento del sistema di traghettamento. Basti pensare che due navi di nuova generazione consentono di trasferire 24 treni/giorno di 600 vagoni. Un sistema di attraversamento dello Stretto basato su nove navi al giorno consentirebbe quindi una capacità di quasi 220 treni/giorno, pari a una linea a doppio binario elettrificata. È evidente, infine, che tali criticità condizioneranno negativamente anche le potenzialità dei previsti impianti interportuali di Termini Imerese e Bicocca.

Il sistema portuale

Le principali criticità per il traffico marittimo, d'altronde ben rilevate dal Prt, possono essere così sintetizzate:

- profondità dei fondali inadeguate;
- carenza di attrezzature e spazi a terra, in particolare per i terminal del traffico container e per il traffico Ro-Ro (sistemi di *gating* e per la pesatura dei veicoli);
- carenza di dotazione di sistemi avanzati per il controllo del traffico, anche ai fini della sicurezza;
- carenza di collegamenti con le reti di trasporto terrestre e conseguenti problemi di accessibilità;

- inadeguatezza delle catene logistiche presenti sul territorio.

Il sistema aeroportuale

Tutte le linee di tendenza di incremento della domanda e di criticità nel trasporto aereo in Sicilia sono state confermate nei fatti, e aggravate, dalla mancanza di interventi o di indirizzi strategici a sostegno dell'offerta. Per gli aeroporti minori, invece, è necessario attivare procedure a sostegno della domanda del servizio (previste dal Regolamento della Comunità europea) per i collegamenti che svolgono ruoli di rotte “sociali”, imponendo l'onere di “servizio pubblico”.

Poiché un aeroporto ha costi di costruzione e di gestione molto alti, che devono essere ripagati da altrettanto alti benefici (ricavi e/o servizi per l'utenza), e poiché il trasporto aereo è concorrenziale, nel rapporto costi/tempi, solo per tratte oltre 400 Km, ne consegue che un aeroporto deve servire un'area con un raggio non inferiore a 200 Km, e diventare nodo di una rete di trasporti intermodali a servizio dell'intero bacino. Tale considerazione evidenzia altre criticità del sistema aeroportuale siciliano, dovute alla carenza di reti efficienti viarie e ferroviarie per i due poli aeroportuali di Catania e Palermo. D'altra parte l'esigenza di valorizzare il patrimonio esistente spinge ad affiancare allo sviluppo dei due poli principali anche un più razionale sfruttamento degli altri esistenti, e dunque una specializzazione di Trapani-Birgi, la salvaguardia “sociale” di quelli di Pantelleria e Lampedusa, e il recupero all'aviazione civile della pista di Comiso.

Il sistema intermodale

Attualmente solo il terminale di Catania, per quanto riguarda la superficie, rispetta le indicazioni della EIA (3); non sono però ancora attive strutture interportuali o auto-portuali in grado di offrire servizi integrati per lo scambio di merci tra diverse modalità di trasporto (v. L. 240/90) (4) e la mancanza di tali strutture limita la razionalizzazione del trasporto, influenzando scelte e orientamenti degli operatori del traspor-

to verso la modalità stradale.

Il Prt evidenzia la penalizzazione del trasporto merci, per l'assenza di una rete di infrastrutture logistiche (interporti e centri merci) in cui assicurare l'integrazione fra i modi di trasporto, e tutti i servizi complementari. Sulle potenzialità del trasporto intermodale incidono inoltre: le già segnalate carenze della rete ferroviaria; la polverizzazione delle imprese di autotrasporto e le maggiori difficoltà delle piccole imprese, per motivi vari, a convertirsi dalla tecnica "tutto strada", a quella del trasporto combinato, che richiede maggiore capacità organizzativa ed è pertanto meno flessibile.

L'utilizzazione di diverse modalità di trasporto integrate, in alternativa al "tutto strada", consentirebbe tuttavia di aumentare i livelli di sicurezza della circolazione e la qualità dell'ambiente, con adeguata considerazione anche dei problemi di trasporto di merci pericolose. Ai già evidenziati fattori di criticità infrastrutturali, che non permettono di soddisfare la domanda di trasporto intermodale, si aggiungono ulteriori fattori limitanti legati a: ridotte capacità dei *terminal*; indisponibilità di tracce orarie idonee per il passaggio dei treni intermodali, congestione delle aree portuali e limitazioni alle tipologie di unità di carico trasportabili.

Le strategie proponibili

Anche alla luce degli "obiettivi chiave" del Prt, occorre che la Regione Siciliana si doti di uno strumento che detagli una apposita metodologia, fondata su adeguate basi scientifiche, per la redazione dei piani di mobilità sostenibile. La situazione in atto manifesta ulteriori carenze e disfunzioni, in riferimento ai seguenti aspetti di funzionalità del sistema dei trasporti:

- riassetto del trasporto pubblico locale (Tpl) e riequilibrio dell'offerta;
- razionalizzazione della fruizione delle infrastrutture aeroportuali e promozione di un'adeguata politica tariffaria, che tenga conto della posizione di marginalità dell'Isola per gli spostamenti su lunga distanza;
- miglioramento di efficienza ed efficacia della rete di collegamenti via mare, e quindi delle infrastrutture portuali,

per il turismo e il commercio;

- ottimizzazione e potenziamento della rete ferroviaria, e sua integrazione con gli altri sistemi modali, in particolare per il trasporto merci;
- riqualificazione delle reti infrastrutturali e completamento della viabilità extraurbana primaria;
- promozione e incentivazione della fruizione ecologica delle infrastrutture viarie urbane, con il potenziamento della rete a servizio delle "utenze deboli" (pedoni e ciclisti) e infrastrutture di trasporto speciali (sistemi Val, *tapis-roulant*, ascensori e scale mobili, etc.), studiate anche in relazione alle esigenze dei diversamente abili;
- promozione dei collegamenti via mare anche per gli spostamenti urbani ("metropolitane del mare").

Questo disegno di promuovere l'integrazione sistemica delle infrastrutture e dei trasporti nei diversi ambiti territoriali dovrà coniugarsi con una serie di iniziative che devono essere coordinate, al fine di conseguire i seguenti obiettivi di intermodalità:

- promuovere e incentivare il trasporto intermodale terra-mare, favorendo il diffondersi dei *container* e di altre unità di trasporto intermodale (Uti, casse mobili, semirimorchi, ecc.);
- promuovere la crescita del Tcsr, nei limiti di compatibilità tecnica ed economica del sistema ferroviario esistente;
- promuovere i collegamenti dei principali porti con la rete autostradale e ferroviaria;
- predisporre interventi normativi che agevolino l'attuazione delle linee programmatiche, in particolare nel settore dei lavori pubblici; di società di gestione delle infrastrutture di trasporto; di omogeneizzazione delle tariffe dei servizi pubblici; di imprese di logistica, MTO, terminaliste, ecc.;
- promuovere il traffico merci e la logistica integrata, con l'obiettivo di incrementare il traffico ferroviario, aumentando in modo significativo i ricavi. Si tratta di una scelta imprenditoriale, la cui esecuzione richiede tuttavia anche misure di politica dei trasporti, per non scoraggiare il ricorso al trasporto ferroviario, favorendo i modi di trasporto concorrenti.

La revisione radicale del modello del trasporto merci per ferrovia passa attra-

verso un più stretto e organico rapporto commerciale tra i porti italiani, in linea con la graduale evoluzione del sistema economico europeo verso un sistema neo-industriale di produzione e consumo integrato nell'economia mondiale. Nei prossimi anni tale tendenza condurrà a una forte crescita dei traffici in origine dal Pacifico e dall'Atlantico, e la battaglia concorrenziale per la logistica si svilupperà soprattutto per il controllo dei traffici nei grandi flussi transoceanici. In questa ottica l'integrazione modale nei porti costituirà un fattore competitivo di vantaggio decisivo.

Ancora, si pone l'esigenza di una revisione strategica del ruolo degli *inland terminal*, che diventeranno non più solo punti di interscambio modale, ma anche luoghi per attività a valore aggiunto, strettamente integrati con il disegno logistico del trasporto.

Si sottolinea infine che, in assenza degli interventi strategici sopra delineati, anche l'onerosa previsione dell'attraversamento stabile dello stretto di Messina non potrà produrre gli attesi effetti di miglioramento complessivo e di efficienza del sistema dei trasporti, mentre un complessivo "disegno logistico", nella direzione sopra delineata, è l'unica opzione in grado di produrre effetti benefici, di gran lunga superiori a quelli conseguibili con la sola realizzazione del "ponte", contribuendo in modo decisivo a ridurre la marginalità economica della Sicilia in rapporto alle dinamiche economiche nazionali e sovranazionali.

* Dipartimento Città e territorio, Università di Palermo

Note

1. Regione Sicilia, *Piano regionale dei trasporti e della mobilità - Piano attuativo del trasporto merci e della logistica*, Dicembre 2003, pp. 150-156. Nel Pgt è riportata un'analisi del grado di saturazione (misurato dal rapporto flussi/capacità) delle linee ferroviarie italiane. Per alcune tratte della rete ferroviaria si evidenziano livelli prossimi alla saturazione: così la linea Catania-Messina (> 0,9) e Cefalù-Palermo; sulla tratta Catania Centrale-Catania Acquicella la capacità residua è nulla.
2. Ministero Infrastrutture e trasporti, *Piano generale dei trasporti e della logistica*, Gennaio 2001.
3. Regione Sicilia, *Piano regionale dei trasporti ... cit.*, pp. 154-156.
4. La L 240/90 definisce interporto "un complesso organico di strutture e servizi integrati e finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione".

Politiche urbane

Palermo, tra recupero e deregulation

Pierluigi Campione*

Il concetto di “periferia” nei medi centri siciliani si presta a numerose interpretazioni, differenti da quelle che vedono classicamente convergere negli stessi luoghi la marginalità morfologica rispetto alle città consolidate, le condizioni di degrado fisico e i fenomeni di disagio socio-economico. In Sicilia il termine può ricevere svariate declinazioni che generalmente si traducono in ambiti diversi: esiste la periferia come frutto delle espansioni urbane degli anni '60 e '70 del secolo scorso, generalmente disegnate da Piani regolatori sovradimensionati e attuate garantendo l'aumento della rendita fondiaria ai proprietari di suoli. Esiste la periferia come prodotto di politiche abitative pubbliche che, forti di finanziamenti e di poteri di deroga, non hanno trovato significativi raccordi con gli strumenti urbanistici ordinari e soffrono di urbanizzazioni tardive e carenti. Esiste, inoltre, la periferia come area urbana a bassa densità, connotata essenzialmente da edilizia stagionale che erode progressivamente le aree periurbane, ormai prive di attività agricole. Esiste, infine, la periferia come luogo del degrado fisico e insieme del disagio socio-economico, che si concentra nei quartieri storici della città al di là dei grandi assi sui quali si attestano funzioni commerciali e istituzionali. Le strategie messe in atto per le città siciliane dalle mille periferie appaiono, in assenza di un valido quadro legislativo, tanto varie quanto complesse e di

difficile praticabilità. Nelle ultime generazioni di Piani Regolatori siciliani emergono con forza i concetti di “ricucitura fisica” e di “recupero del patrimonio edilizio”; principi quasi obbligatori, in un quadro che registra andamenti della popolazione stazionari o persino in decremento e che insieme presenta un mancato soddisfacimento degli standard urbanistici per le attrezzature collettive ed un livello inadeguato delle infrastrutture a rete, *in primis* della viabilità. I Piani Regolatori, tuttavia, nei loro *iter* complessi e annosi registrano un continuo superamento delle previsioni da parte di politiche e di interventi in deroga per i quali non è prescritta, né praticata, alcuna correlazione con le previsioni urbanistiche in corso. Si tratta essenzialmente di due categorie di azioni: quelle dettate dall'esigenza dello sviluppo economico - vero e proprio ricatto deregolamentatorio sul territorio siciliano - che hanno prodotto di recente insediamenti produttivi e commerciali in variante; e quelle promosse dalle cooperative edilizie per mezzo dei programmi costruttivi. Forti di una legislazione regionale che garantisce continui flussi di finanziamenti e possibilità di deroga agli strumenti urbanistici per l'assegnazione delle aree da parte dei Comuni, le cooperative rischiano di determinare in maniera silente e apparentemente indolore ulteriori periferie.

Di contro alle pressioni di tali presunti fabbisogni, le strategie per il recupero del patrimonio abitativo esistente nella città storica e la riqualificazione dei quartieri periferici non decollano con il necessario vigore: la fioritura di programmi di setto-

re riconducibili a bandi di carattere nazionale o alla programmazione complessa con fondi strutturali (Pru, Prusst, Contratti di Quartiere, Società di trasformazione urbana) ha mostrato il limite concettuale ed operativo di produrre soluzioni puntuali, non incisive sui complessi problemi delle periferie siciliane. Pesa, indubbiamente, l'assenza di una legislazione regionale aggiornata sia di settore sia generale, finalizzata a una riforma complessiva della materia: non mancano in tal senso esempi “vicini”, quali la legge urbanistica della Regione Calabria che dedica un intero titolo agli strumenti attuativi per la riqualificazione, indicandone contenuti, modalità e procedure.

Caltanissetta: vecchi problemi, fabbisogni presunti, nuove soluzioni

Caltanissetta appartiene alla folta categoria dei centri medi siciliani in cui la perdita dell'identità sociale ed economica è leggibile attraverso le vicende urbanistiche e gli effetti da esse prodotti: abbandono del centro storico da parte delle classi medie, espansione edilizia a macchia d'olio, nascita di nuovi quartieri anonimi e dequalificati. *Città del grano* e successivamente *città dello zolfo*, Caltanissetta inizia sin dagli anni '50-'60 a fondare sull'attività edilizia il proprio modello di sviluppo, divenendo *città del mattone* grazie alla complicità tra forze politiche dominanti, grandi proprietari terrieri e imprese costruttrici. L'espansione urbana avviene in maniera irrazionale ma scientificamente studiata nei suoi aspetti speculativi: generalmente secondo “assi” dettati dalla proprietà dei

suoli, con un aumento della rendita garantito dalle urbanizzazioni preventivamente realizzate a mezzo di avamposti edificatori pubblici. Il risultato di decenni di politiche speculative è leggibile nei dati dell'ultimo censimento Istat (2001) che evidenziano essenzialmente una bassa densità abitativa - persino inferiore alla media regionale - sia riferita al centro urbano che all'intero territorio comunale; parallelamente i dati registrano la presenza di oltre 28.000 abitazioni (per quasi 120.000 vani) di cui solo 22.000 occupate (ovvero circa 96.000 vani) di contro ad una popolazione di 61.000 abitanti: si realizza un altissimo rapporto tra vani ed abitanti, e una quantità rilevante di vani vuoti. Soltanto negli ultimi due decenni si è manifestata la volontà di porre un freno all'attività edilizia; in primo luogo, tendendo a garantire il soddisfacimento dei fabbisogni abitativi grazie al recupero del patrimonio esistente e escludendo ipotesi di ampliamento del perimetro urbano, come emerge dalle direttive per il Piano Regolatore approvate dal Consiglio comunale agli inizi degli anni '90. Le periferie vecchie e nuove sono state nel contempo interessate da progetti volti alla realizzazione di attrezzature, servizi e infrastrutture e in alcuni casi da programmi complessi (quali il recente Contratto di quartiere per il Villaggio Santa Barbara, insediamento extraurbano realizzato dagli anni '40 per i lavoratori delle miniere di zolfo). Riguardo alla città storica, essa è stata oggetto negli anni '80 di una variante del piano regolatore generale, con il carattere di Piano di Recupero per l'intero centro storico, in epoca più recente il centro storico è stato oggetto di prescrizioni esecutive per i quartieri storici Angeli e Provvidenza contenute nel nuovo Prg ora vigente.

Il quadro, tuttavia, è stato complicato dai programmi costruttivi delle Cooperative Edilizie. Già alla fine degli anni '80 il meccanismo dei Programmi in variante ha determinato a Caltanissetta la nascita di una "periferia satellite" in area originariamente destinata a zona mista artigianale: il quartiere San Luca, tristemente noto alle cronache locali per la prolungata assenza di infrastrutture e di attrezzature, nonché per la contiguità ad un depuratore e a pericolosi tralicci dell'alta tensione. L'Amministrazione comu-

nale di centrosinistra, in ossequio alle direttive di piano e forte delle prescrizioni esecutive, ha avviato sin dal 2002 un processo per ricondurre i programmi costruttivi all'interno dei due quartieri storici interessati da pianificazione attuativa; offrendo alle cooperative non aree, ma immobili da recuperare - in rispondenza alle indicazioni di piano - con la garanzia di agevolazioni fiscali e azioni pubbliche di supporto, peraltro previste dalle leggi in materia. Si è provveduto, pertanto, a verifiche di carattere tecnico, tipologico e relative alla consistenza e alla disponibilità del patrimonio edilizio su cui poggiare la previsione degli alloggi insediabili; parallelamente, si è dato avvio ad un meccanismo concertativo tra soci delle cooperative e associazioni di settore, Soprintendenza ai Bbcc., Assessorato Regionale ai Llpp. Il processo è stato peraltro sostenuto da tutte le forze politiche della città e ha inizialmente registrato l'entusiastica adesione delle Cooperative. Contestualmente, venivano significativamente rigettati dal Comune alcuni programmi costruttivi di iniziativa privata localizzati in aree periferiche e in variante alle previsioni dello strumento urbanistico.

Le verifiche tecniche giungevano a individuare la possibilità di insediare 250 alloggi, nei quartieri storici (principalmente nel quartiere della Provvidenza) da realizzare mediante ristrutturazione edilizia e - in pochi casi - mediante demolizione e ricostruzione ma nel rispetto della morfologia del tessuto e della volumetria preesistente. Le principali resistenze e difficoltà, più che di natura tecnica, si sono rivelate di carattere socio-culturale: i quartieri presentano, infatti, una popolazione essenzialmente composta da ceti deboli e disagiati ed extracomunitari. La mescolanza tra residenti vecchi e nuovi e l'integrazione tra differenti classi ed etnie, che avrebbe prevedibilmente generato una rigenerazione sociale ed una riattivazione dell'economia locale, si è subito configurata come una sfida affascinante ma molto difficile, alla stregua di una piccola *rivoluzione culturale* per i cittadini abituati da decenni all'omologazione sociale degli abitanti, propria dei quartieri periferici post-bellici. Non secondarie si sono mostrate le difficoltà insite nell'operazione per le imprese costruttrici e per i tec-

nici, poco avvezzi alla progettazione e all'esecuzione di opere di restauro e ristrutturazione; anche in tal caso, la sfida avrebbe comportato una "riconversione" delle professionalità, garantendo altresì la riattivazione di alcuni settori dell'artigianato locale. Nel 2004 la decadenza dei Programmi costruttivi.

La periferia in centro

*Marilena Orlando**

Se per periferia intendiamo una parte di città caratterizzata da degrado sociale, marginalità, fatiscenza del patrimonio architettonico, carenza di servizi e infrastrutture, scarsa sicurezza sociale, non è difficile affermare che il centro storico di Palermo è ancora un'area periferica. La sua centralità, infatti, fisicamente esistente in virtù della sua storia e della sua posizione, è ancora da costruire dal punto di vista del suo ruolo nel contesto urbano e territoriale. Il centro storico è dotato di un piano particolareggiato che ha disciplinato gli interventi a partire dal 1993 e che ha avviato il processo di recupero anche in assenza di politiche pubbliche sistematiche in questa direzione. Il Piano prevedeva il ritorno di 50.000 abitanti, di incrementare il commercio e l'artigianato, di promuovere il terziario pubblico e culturale, di salvaguardare la popolazione residente e le attività radicate nel centro storico affinché la città storica acquisisse una nuova vitalità. Tuttavia lo strumento urbanistico non è bastato ad indirizzare correttamente le politiche pubbliche, che spesso sembrano essere il risultato di scelte estemporanee e di un mancato coordinamento tra soggetti coinvolti e risorse.

Le politiche pubbliche in atto

L'amministrazione comunale nel mese di marzo 2006 ha approvato il sesto bando per il finanziamento di interventi privati, imprese e società immobiliari per una spesa di circa 20 milioni di euro. Il regolamento di attuazione destina i fondi solo ad opere da eseguire in una intera unità edilizia; se la stessa ricade tra gli edifici destinati all'intervento pubblico, viene data priorità al privato se non siano già stati avviati i procedimenti di

espropriazione. Il regolamento dovrebbe mettere fine a tutte le controversie verificatesi in occasione del precedente bando, per il quale si era manifestata una sovrapposizione tra le unità edilizie per cui i privati avevano ricevuto il finanziamento e gli edifici selezionati dal Comune per edilizia residenziale convenzionata o sovvenzionata.

Gli interventi di edilizia residenziale pubblica nel centro storico, infatti, hanno avuto fino ad ora scarso successo.

A parte l'Amministrazione Comunale che ha realizzato alcuni interventi, l'Istituto Autonomo Case Popolari è l'unico soggetto attuatore che ha concretizzato alcune opere: a partire dal 1994 ha realizzato 4 interventi (39 alloggi, 31 botteghe), 12 progetti sono in attesa dell'inizio dei lavori (106 alloggi, 56 botteghe), 4 in corso di esecuzione (64 alloggi, 23 botteghe). L'Iacp ha portato avanti inoltre alcuni interventi di recupero destinati a residenza universitaria: ha concluso i primi due cantieri (122 posti letto); due interventi sono in corso d'esecuzione (202 posti letto), sette in fase di progettazione (445 posti letto). Le cooperative edilizie non hanno realizzato alcuna opera. Alla legge regionale n. 33 del 18.05.96 che consentiva alle stesse di realizzare programmi costruttivi attraverso il di recupero di immobili, è seguita la prima Delibera di Consiglio Comunale che destinava immobili a questo scopo. Complessivamente 10 cooperative hanno presentato programmi costruttivi per la realizzazione di un totale di 365 alloggi. Successivi atti deliberativi hanno modificato le localizzazioni a seguito di ricorsi da parte di privati, vinti per vizi di legittimità nelle procedure. Le ultime delibere, nell'obiettivo di fare ordine, hanno confermano tutte le vecchie localizzazioni e dato una scadenza ai proprietari per intervenire. Sul fronte del patrimonio architettonico monumentale gli ultimi restauri, gran parte dei quali sono durati lunghi anni, hanno riportato in vita il grandioso complesso dell'Oratorio dei Bianchi, adibito a sede espositiva, l'Archivio storico comunale, le architetture settecentesche di Villa Giulia, le scuderie di Palazzo Cefalà divenute galleria d'architettura, il convento di Sant'Anna destinato a museo d'arte contemporanea. Il recupero dei "contenitori storici" è un tema molto rilevante se si considera che

due terzi dell'edilizia storica a Palermo è di carattere monumentale; che molti edifici di pregio sono ancora oggi abbandonati al degrado o ospitano funzioni inadeguate; che alcuni presentano ancora gli squarci dei bombardamenti bellici. La riconversione di questo patrimonio a nuove destinazioni di tipo culturale potrebbe contribuire a riqualificare porzioni consistenti del centro storico, esponendo e valorizzando tutte le collezioni, fondi e materiale documentario sepolti nei depositi. Tuttavia la mancanza di concertazione tra i diversi soggetti pubblici competenti e la carenza di appositi finanziamenti rende difficile la programmazione degli interventi. A ciò si aggiunga l'assenza di un piano organico, che valuti le carenze delle attuali sedi espositive, che analizzi le caratteristiche fisiche e strutturali, lo stato della proprietà e l'effettiva adattabilità di alcuni edifici monumentali a nuove funzioni culturali. L'amministrazione attuale si sta mobilitando invece per la realizzazione di alberghi di lusso in molti edifici monumentali del centro storico, predisponendo apposite varianti al piano, che hanno suscitato svariate proteste, in perdurante assenza di uno studio che verifichi le effettive potenzialità turistiche della città. Tra le altre iniziative molto discutibili che l'amministrazione comunale ha a cuore, si deve ricordare il restauro scenografico delle facciate degli edifici sugli assi principali della città storica, finanziato con 30 milioni di euro dalla Regione. Il *restyling* delle facciate di corso Vittorio Emanuele e via Maqueda, desta molte perplessità in quanto non affronta i gravi problemi di dissesto statico delle parti strutturali e delle coperture, ivi comprese le infiltrazioni d'acqua piovana, che affliggono la maggior parte degli edifici del centro storico e pertanto si configura come l'ennesimo sperpero di somme considerevoli che sarebbe più utile impiegare per interventi in grado di dare risposte al problema abitativo e alla riqualificazione degli spazi pubblici, spesso occupati da cumuli di macerie. L'amministrazione ha affrontato di recente anche il problema delle attività commerciali nel centro storico, in condizioni assai precarie, senza conseguire per la verità, risultati degni di nota. L'attenzione dell'amministrazione si è rivolta anche alla sistemazione del fronte

a mare, operazione che si scontra con le difficoltà dovute alla molteplicità dei soggetti coinvolti e alla complessità degli interventi che include. Il Comune infatti sta attuando il Programma di interventi per il recupero del mare e della costa, approvato nel 2002, per una spesa di 135 milioni di euro, con una partecipazione di capitali privati per circa 66 milioni. Per il fronte a mare della città storica il programma prevede il disinquinamento del porto della Cala e la confluenza degli scarichi fognari di oltre 180 mila abitanti verso un depuratore esistente lungo la costa est. Sono previsti altresì un canale navigabile nell'area del Foro Italico e il parco archeologico del Castellammare sul Molo Trapezoidale. Il canale navigabile come traccia della costa ottocentesca e la sistemazione dell'area archeologica facevano parte delle previsioni del PPE e si completavano con la proposta di un sistema di parcheggi sotterranei ed una nuova viabilità veloce in galleria, necessaria per ricostituire quel dialogo tra città storica e mare interrotto ormai da molto tempo. Il posizionamento dei collettori fognari sembra però precludere la strada alle previsioni del PPE. E' in fase di completamento la sistemazione a verde pubblico della grande area costiera antistante il Foro Italico, iniziata dall'amministrazione Orlando, in cui però non c'è traccia del canale che dovrebbe essere realizzato ad opera dell'Autorità Portuale.

L'area del Castellammare è oggetto di scavi a fasi alterne ad opera della Soprintendenza a partire dal 1988. Nell'ottobre 2004 la Giunta Comunale ha approvato il progetto esecutivo e alla fine dello scorso anno sono stati appaltati i lavori. Per concludere, sembra che stia per iniziare l'attività dell'Officina del Porto, una struttura che dovrebbe finalmente riuscire a coordinare l'operato di tutti i soggetti coinvolti e in cui giovani professionisti insieme a noti architetti (Fuksas, Irace, Perrault) progetteranno il fronte portuale.

L'amministrazione comunale è però in scadenza e questo virtuoso, quanto poco credibile scenario, potrebbe essere messo in crisi dai risultati della prossima tornata elettorale.

* Dottore di ricerca e Assegnista presso il Dipartimento Città e Territorio, Università degli studi di Palermo.



ABITARE E ANZIANI

L'Associazione Nazionale AeA Abitare e Anziani

L'Associazione AeA, Abitare e Anziani, è stata costituita nel 1998 tra le Organizzazioni degli anziani (AUSER e ADA) promosse dai Sindacati Pensionati SPI-CGIL e UILP e le Associazioni Nazionali delle Cooperative di abitazione (ANCAb) e dei Servizi sociali (ANCST) aderenti a Legacoop, con l'obiettivo di migliorare le condizioni abitative degli anziani, soprattutto in quella fase della loro vita in cui cominciano a manifestarsi i processi di fragilità fisica e cognitiva.

In questi anni di attività, AeA ha sviluppato la propria iniziativa a diversi livelli, finalizzandola a:

- promuovere ed approfondire la **conoscenza del contesto anziani**, in primo luogo attraverso la diffusione della propria rivista **AeA Informa**, che è oggi al suo quarto anno di attività, e che ospita interessanti inchieste ed esperienze svolte in campo nazionale e internazionale sulle tematiche abitative per la terza età e sulle principali sperimentazioni in corso (una delle più recenti, pubblicata nell'ultimo numero 3-4/2003, riguarda il centro storico di Genova);
- favorire lo **studio di soluzioni progettuali, tecnologiche e di sostegno socio-assistenziale innovative**, finalizzate a prevenire il fenomeno di sanitarizzazione dei processi di invecchiamento. In questa direzione, un importante contributo è stato offerto in occasione della partecipazione alle definizioni degli indirizzi tecnico-sperimentali del recente Bando Ministeriale sugli "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000", attualmente in corso di valutazione, e nella promozione di un **Concorso di Architettura per la Terza Età**, in collaborazione con il CNA, Consiglio Nazionale degli Architetti, che ha avuto due sedi di sperimentazione, Pesaro e Foggia, anch'esso attualmente nella fase di selezione delle proposte;
- sviluppare **forme di partnerariato attivo con soggetti pubblici e privati**, altre associazioni ed enti istituzionali e di ricerca, interessati a promuovere iniziative specifiche finalizzate a qualificare l'offerta nel settore abitativo per la terza età e sperimentare nuove aree d'intervento. Tra le più recenti iniziative, AeA ha dato la propria adesione ad un **Accordo di programma volontario sulla domotica e sui servizi telematici**, stipulato con l'ITEA di Trento, l'Istituto Trentino per l'edilizia abitativa, finalizzato alla realizzazione e diffusione, all'interno degli alloggi, di sistemi tecnologici e domotici che consentano l'erogazione di servizi telematici, e la possibilità contestuale di perseguire il massimo comfort abitativo, in termini di sicurezza, servizi e qualità della vita, in favore soprattutto dell'utenza più debole.



per informazioni:

AeA, via Nizza, 154 – 00198 ROMA
Tel.: 06-8440771 Fax.: 06-84407777
e-mail: aea@uni.net www.uni.net/aea

L'attuazione del piano paesaggistico della Sardegna

Sebastiano Bitti

Il quadro pianificatorio generale

L'attuazione di una politica di salvaguardia attiva del paesaggio presuppone l'esistenza di strumenti di orientamento condivisi ed omogenei, inseriti in una moderna e adeguata cornice normativa. La Sardegna necessita di un progetto sostenibile e condiviso nel settore turistico, ma non ha un adeguato e aggiornato quadro territoriale e programmatico generale in cui elaborarlo. Il Ppr sconta in questo caso la sua "temerarietà", il suo affacciarsi per primo sul terreno degli strumenti di governo regionale degli assetti e delle trasformazioni. L'assenza di un Piano Territoriale – di cui sono dotate altre regioni – non appare come una pecca formale o una lacuna, ma come una mancata presa d'atto di principi fondamentali ormai ampiamente condivisi, quale il superamento del modello di sviluppo basato sul totale consumo delle risorse territoriali in funzione di una illimitata crescita del reddito o della popolazione.

La linea di lavoro sinora adottata è certamente originale ed interessante sotto il profilo organizzativo: procedere con il Ppr alla individuazione dei valori paesaggistici sul territorio (metodi e ambiti di trasformabilità), mentre parallelamente si determina con il gruppo di lavoro sul turismo sostenibile il meccanismo di valutazione sui possibili gradi di intensità della trasformazione ammissibili. Si avverte infatti la mancanza di una determinazione preliminare delle grandezze in gioco; vi sono aspetti e ricadute di un piano per valutare i quali il "quanto"

non è meno importante del "dove" o del "come". In questa fase, disporre di elementi certi sulla dimensione delle trasformazioni territoriali ammissibili diventa un prerequisito indispensabile per passare da un unico centro di decisioni ad un sistema a rete che progetti sviluppo locale.

Occorre un netto salto in avanti, superando le metodiche tradizionali di valutazione per arrivare ad un approccio maggiormente integrato. In questo senso sarebbe forse opportuno affiancare all'analisi della sostenibilità ambientale, economica e sociale anche una valutazione sui livelli di sostenibilità culturale. Il turismo è, infatti, innanzitutto un fenomeno di scambio di saperi, di esperienze e di costumi che arricchisce la cultura del visitatore e dell'ospite. Concetto nitidamente evidenziato nel pensiero autonomista sardo che animava il Piano di Rinascita e che oggi appare invece sempre più marginale e desueto.

Assumere questo approccio porta a riconoscere l'esistenza di due soglie per lo sviluppo turistico, di minima e di massima.

Economie locali e capacità di carico

È anche in relazione agli abitanti di un luogo che occorre domandarsi se il carico turistico è giusto, per non condannarli a un nuovo isolamento culturale, che può nascere dalla marginalità come dall'accerchiamento. L'unità di misura della capacità di assorbimento di una determinata pressione turistica non può essere la mera capienza fisica di un sito, la sabbiosità o rocciosità

delle coste e il numero di turisti che possono contenere.

Osservando le cose più obiettivamente, esistono in Sardegna risorse ancora più scarse e preziose. La più scarsa in assoluto è la risorsa umana: un ridotto numero di abitanti, soprattutto di giovani. Farne il cuore di un moderno modello di sviluppo significa perseguire un processo di arricchimento di ciascun ambito territoriale, limitando drasticamente l'eccessiva mobilità interna della popolazione. Ma significa soprattutto lavorare su processi economici a basso consumo di risorse: gestione e custodia, più che intermediazione e trasformazione. Significa affermare un principio altrove accettato: il massimo livello di trasformazione di un territorio è quello che la comunità locale è in grado di sostenere. Le iniziative economiche, basate sul consumo di risorse non riproducibili come il territorio, sono limitate alla potenzialità della forza lavoro locale.

Il coinvolgimento della popolazione

L'opinione pubblica non appare sufficientemente informata. Anche all'interno della classe dirigente sarda il livello di conoscenza del piano paesaggistico è, purtroppo, inadeguata alla rilevanza del tema. Da un lato è prevalso un atteggiamento di chiusura, di rivendicazione di una sorta di competenza esclusiva da parte di alcuni dei soggetti deputati; simmetrica chiusura hanno mostrato vasti strati della società civile, in cui ha prevalso un atteggiamento vagamente fideistico, quasi che la profonda condivisione dei principi genera-

li e degli indirizzi fondamentali consenta di delegare le concrete scelte operative. Occorre constatare che il Ppr non è scaturito da un processo di partecipazione così diffuso e profondo come sarebbe stato auspicabile. Era forse un prezzo inevitabile da pagare se si tiene conto, oltre che degli atteggiamenti appena richiamati, anche dell'urgenza, derivante dalla lunga stagione di vuoto normativo più volte denunciato da Inu Sardegna.

L'attuazione alle diverse scale

La fase di attuazione del Ppr non può consistere in semplici prese d'atto e adeguamenti in conformità, ma in processi politico-amministrativi che leggano e governino l'intero e articolato panorama degli interessi pubblici e privati in gioco. Nella rete di tutela dei beni sono presenti alcune "smagliature" cui bisogna porre rimedio immediato; nel processo di applicazione ed attuazione sono presenti nodi critici, in termini sia di metodo che di merito: occorre lavorare a una loro composizione, che metta in sicurezza i valori fondamentali di questo importante processo di riappropriazione della dimensione culturale, paesistica e territoriale. E occorre che tutti i soggetti interessati possano concorrere in modo responsabile e trasparente. In questo senso è fondamentale che la prossima stagione di pianificazione garantisca la possibilità di adeguati, tempestivi ed efficaci processi di copianificazione tra enti e di conseguenti, puntuali e coerenti processi di *feed-back* tra i diversi strumenti di pianificazione generali, di settore e locali, a partire dagli strumenti di area vasta.

La gran parte degli indirizzi e molte delle prescrizioni debbono essere calati puntualmente nei diversi ambiti territoriali, per acquisire l'efficacia di una visione condivisa e l'efficienza di una proposta effettivamente adeguata al contesto. Passare dalla scala 1:25.000 (su cui è redatto il Piano Paesaggistico) alla scala di 1:5.000 o 1:2.000 dei Piani urbanistici comunali non significa operare un mero ingrandimento, ma passare a una più approfondita e articolata lettura delle singole componenti del quadro territoriale. Da una lettura

di tipo "geografico" – che indaga la morfologia degli ambienti e dei manufatti che compongono il paesaggio ed il flusso delle loro interazioni reciproche – si passa ad una lettura di tipo "storico" – che si sforza di valutare l'attuale assetto del territorio come l'esito di un complesso di fatti dotati di una specifica rilevanza culturale, giuridica, politica e sociale: la cronaca, insomma, dell'evoluzione del contratto sociale che nel tempo ha legato le diverse componenti della società locale e la stessa al suo territorio. Non si tratta solo di una verifica tecnica puntuale di fattibilità ed effettiva applicabilità dei diversi indirizzi generali (cui peraltro gli Enti locali non possono comunque sottrarsi), quanto di comprendere perchè paesaggi di apparente, assoluta amenità richiamino invece alla memoria collettiva lontane, ma ancora terribili e tristissime, vicende che pure sono parte fondamentale della cultura locale.

I Comuni, in questa fase attuativa, possono e devono svolgere un ruolo fondamentale per un corretto processo di definizione dei diversi livelli di tutela e delle relative prescrizioni generali e specifiche. Si tratta di un passaggio di straordinaria delicatezza che da sempre oscilla tra due opposti rischi: da un lato il pericolo che, nella fase di concertazione locale, possano perdere nitidezza e vigore quei sacrosanti principi di diffusa salvaguardia e rigorosa tutela del paesaggio che costituiscono l'anima e il fondamento di legittimità giuridica del Piano paesaggistico, come il riconoscimento del valore paesaggistico unitario e integrale del sistema costiero sardo; dall'altro, il rischio che una norma unitaria, anche articolata per ambiti tipologici (il complesso dunale, la sughereta, etc.), inneschi processi di omogeneizzazione dei singoli paesaggi costieri e dell'interno che pongano a rischio il valore più caratteristico e prezioso del paesaggio sardo: la sua conformazione "cantonale", per tessere di mosaico, che Le Lannou aveva da subito individuato, insieme alla irregolarità dei cicli meteorologici e alla bassa densità di popolazione, come uno dei tratti più fortemente distintivi ed originali dell'Isola.

Un doveroso completamento

È urgente procedere all'emanazione di una nuova legge urbanistica; il nuovo Piano Paesaggistico è un elemento necessario, ma non sufficiente per una corretta gestione del territorio sardo: molti dei suoi strumenti più innovativi ed importanti, come ad esempio la copianificazione, sono privi di efficacia in assenza di un quadro normativo che li recepisca e li disciplini. Un immediato rimedio parziale può certo consistere nell'emanazione di specifiche norme di accompagnamento del Piano, ma è assolutamente indispensabile dotarsi di uno strumento legislativo adeguato alla recente evoluzione del quadro normativo nazionale e comunitario. Si tratta di passare da una legge urbanistica tradizionale – finalizzata a regolare l'intensità di sfruttamento delle risorse – ad una moderna legge di governo del territorio che coordini l'insieme delle politiche, delle azioni e degli interventi che hanno ricadute territoriali. In questo senso sembrano ormai maturi i tempi per portare a una sintesi organica alcune delle più importanti azioni poste in essere dalla Regione nello scorso biennio. Per esempio l'azione di costruzione dal basso di una nuova stagione della programmazione regionale, attuata attraverso i Laboratori territoriali, abbisogna di un quadro di riferimento che consenta, area per area, di elaborare criteri di selezione, di calibrare incentivi e disincentivi economici, di elaborare strumenti che evidenzino e privilegino gli interventi più adeguati alla salvaguardia attiva dei valori paesaggistici ed ambientali. Occorre, insomma, che politiche attivate in diverse aree geografiche, settori di attività e campi d'azione amministrativa vengano coordinate nel modo più aperto e diretto in funzione di quella che è stata assunta come la principale risorsa: il paesaggio. È necessario dunque inserirsi nel dibattito nazionale intorno alla nuova proposta di legge urbanistica, che assume questo insieme di temi come il nuovo campo di lavoro non più eludibile, per passare da una pianificazione intesa come mera scrittura di regole a un ben più complesso ed articolato dispiegamento di politiche coordinate e finalizzate al (buon)governo del territorio.

*Presidente Inu Sardegna.

Aree protette e pianificazione d'area vasta in Toscana

Daniele Mazzotta*

La natura non ha fatto di proprietà privata né il sole né l'aria e neppure la fluida acqua. E' a un bene pubblico che mi sono accostata, e ciò nonostante vi chiedo di darmene come si chiede un favore. Ovidio, *Metamorfosi*, Libro VI, 350-352

Al principio delle sue *Metamorfosi* Ovidio descrive la creazione della Natura e, all'interno di questa, dell'Uomo ed il loro progressivo corrompersi dall'età dell'oro sino all'età del ferro. Braudel, nelle *Memorie del Mediterraneo*, attribuisce all'asprezza della natura mediterranea la responsabilità di aver forgiato il carattere dell'uomo e dato origine alla sua tecnica. Leopardi, nell'*Elogio degli uccelli*, già non vede che natura antropizzata ("... una grandissima parte di quello che noi chiamiamo naturale, non è; anzi è piuttosto artificiale...") e tale la rappresenta Sereni nella sua famosa *Storia del paesaggio agrario italiano*. Come dire: dall'uomo "dentro" la natura all'uomo "nonostante" la natura sino all'uomo "contro" la natura. Tale ultima, innegabile, visione ha informato la cultura ambientalista e conservazionista dell'ultimo quarto del secolo scorso e, senza scomodare i softlaw instruments delle dichiarazioni di principio universali, ha portato in Italia alla formazione della Legge quadro sulle Aree protette del 1991, anteponendo, in termini giuridici, un principio biocentrico al consueto principio

antropocentrico, con uno spostamento di ruoli: la natura da oggetto di diritto a soggetto di diritto¹, anche indipendentemente dall'uomo, cioè dalla pianificazione ordinaria antropocentrica alla pianificazione speciale biocentrica e sovraordinata alla prima. La L 394/91 infatti è esplicitamente finalizzata a garantire e promuovere "la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese", intendendo per patrimonio naturale "le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale"; solo in seconda battuta, nelle aree da sottoporre a tutela in quanto portatrici di quei valori ambientali, sarà possibile gestire una integrazione tra uomo e natura: "anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali". Il recepimento regionale, in Toscana, della L 394/91 appartiene a quell'insieme di norme che nel 1995 hanno configurato il modello toscano di governo del territorio: la Lr 5/95, la Lr 64/95 e, appunto, la Lr 49/95 sulle aree protette, finalizzata a "garantire la conservazione e riqualificazione dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-culturale e naturalistico della Regione; la promozione delle attività economiche compatibili, delle attività ricreative, della ricerca scientifica, della divulgazione ambientale, nonché della gestione faunistica". Si tratta, come si vede, di un'accezione molto più complessa di quella della

"protezione della natura" come principio cardine preminente; si parte cioè dall'assunto che la porzione di territorio che si sottopone a pianificazione speciale (parchi e riserve regionali e provinciali e aree naturali protette di interesse locale, con i piani dei parchi ed i regolamenti delle riserve e con i Piani Pluriennali di Sviluppo Economico e Sociale) è antropizzato o in termini letterali, se vi si sono sedimentate risorse culturali e attività economiche, o anche solo in termini "edonistici", se l'uomo risulta fruitore dei valori paesistici di quel territorio. Tuttavia la promozione delle attività economiche, pur garantita, è recessiva rispetto alla conservazione e riqualificazione delle risorse in quanto quelle attività devono essere compatibili: il principio non è quindi antropocentrico ma non è più solo biocentrico, il soggetto di diritto sono le risorse, di origine naturale e/o artificiale. Gli effetti della Lr 49/95, attuata attraverso successivi Programmi regionali, sono stati sicuramente molto soddisfacenti: la Toscana conta ad oggi 3 parchi nazionali, 3 regionali e 3 provinciali, 41 riserve naturali, 31 riserve statali e 48 Anpil, con una copertura di circa il 10% del territorio regionale². Se però si guarda alla strumentazione di piano di queste aree si scopre che, a fronte di più o meno compiuti piani dei parchi, piani di sviluppo per parchi e riserve e regolamenti delle riserve, la maggior parte delle Anpil risultano prive di strumentazione regolativa. Prima di giungere a conclusioni affrettate va ovviamente evidenziata non



solo la non obbligatorietà dei regolamenti delle aree protette di interesse locale ma anche la previsione di tali strumenti all'interno di atti regionali di indirizzo³, privi della necessaria coerenza normativa. Tuttavia è altrettanto evidente da un lato che definire un perimetro d'interesse senza prevedervi anche minimi strumenti regolativi è, quanto meno, illogico e da un altro che un'indubbia difficoltà sulla strada dei regolamenti delle Anpil è rappresentata dalla loro frequente sovramunicipalità, laddove la Lr 49/95 individua il Comune quale soggetto gestore. D'altronde se si sposta il punto di vista più in alto e si guarda alle aree protette come "sistema" si scopre che la pianificazione d'area vasta ha molto da dire in merito. Così si esprime lo Ssse, lo Schema di sviluppo dello spazio europeo come orientamento per le politiche regionali, adottato a Potsdam nel 1999, nel paragrafo dedicato alla "Conservazione e sviluppo delle risorse naturali":

The objective of a Community-wide network of protected areas- "Natura 2000"- incorporated in the Habitat Directive and other environmental directives is a very promising approach, which has to be harmonised at an early stage with regional development policy. Concerted protection measures for areas which belong to the network must be drawn up and fine-tuned in line with spatial development perspectives. [...] new approaches should be taken to harmonise nature protection and spatial development. In the preservation of natural heritage protected areas and other ecologically valuable areas, an important service for the whole of society is provided. Protection regulations and development restrictions should not be allowed to have a negative impact on the living conditions of the population.

Analogamente Il Documento della Regione Toscana di Avvio del Piano d'indirizzo territoriale⁴, nel definire il contesto di riferimento normativo, conoscitivo e metodologico per l'adeguamento del Pit alla nuova Lr 1/2005, sostitutiva della Lr 5/95, individua le quattro strategie di rango regionale

che concorreranno alla formazione della parte strategica dello strumento regionale, legata a filo doppio con il Piano regionale di sviluppo e con i Piani di settore regionali, strategie derivate esplicitamente dai temi affrontati in sede di pianificazione europea. Una delle quattro strategie, che dovranno poi essere declinate localmente al livello di pianificazione provinciale e comunale e di settore, riguarda il sistema delle aree protette, esplicitando il seguente obiettivo (Documento di avvio del procedimento per l'adeguamento del Pit, luglio 2005, pp.7-8):

le reti ecologiche ed i grandi corridoi ambientali: *finalizzato al riconoscimento del sistema delle aree protette come risorsa di rango regionale per rafforzare, in collaborazione con le altre regioni e le istituzioni locali la rete delle continuità ambientali e i territori montani con particolare riferimento all'Appennino tosco-emiliano*. Al di là del richiamo al sistema delle aree protette nel loro complesso, come si vede, tuttavia la strategia, e soprattutto la sua declinazione nel seguito del Documento, sbilancia fortemente il tema sul fronte "montano", eclissando il ruolo delle reti ecologiche e delle aree protette nei territori collinari e di pianura⁵. Sarebbe più opportuno scindere gli aspetti strettamente montani da quelli riferiti alle reti ecologiche ed alle aree protette, eventualmente introducendo una nuova strategia di rango regionale, sviluppando in tal modo esplicite azioni orientate ai territori montani così come esplicite azioni orientate alle reti ecologiche ed alle aree protette, in linea con la Dgr 1148 del 21 ottobre 2002 e con il 4° Programma regionale per le aree protette 2004-2007. Giova ricordare il particolare interesse provinciale per il tema in esame, tema rispetto al quale le province svolgono una serie di funzioni loro attribuite dall'art.3 della Lr 56/2000 e dalla Lr 49/95, funzioni che il Pit potrebbe ulteriormente implementare. Si tratta in fondo di un ruolo decisamente di rango sovracomunale, nell'ambito del quale le province, al di là del grande lavoro di conoscenza e tutela ambientale già svolto, hanno ancora riserve di potenzialità inespres-

se, che il Pit potrebbe aiutare a far emergere.

D'altronde le modifiche del Titolo V della Costituzione⁶, ed il loro recepimento in Toscana, nell'ambito del governo del territorio, grazie alla Lr 1/2005, configurano, nei nuovi rapporti equiordinati tra gli enti, un momento di incerta ristrutturazione istituzionale nell'ambito della quale la ricerca identitaria del "ruolo" rischia di non muoversi necessariamente lungo i canali della "leale collaborazione". Il modello che la Regione Toscana sembra proporre, anche all'interno del nuovo Pit e al di là del generale principio di sussidiarietà, è quello del riconoscimento del "rango" degli interessi da tutelare o, in generale, da esprimere: regionale, sovracomunale e quindi provinciale e comunale. In un tale contesto, letto nell'ottica della citata legge regionale che tende da un lato al raccordo sinergico tra pianificazione territoriale strutturale, programmazione e pianificazione di settore e dall'altro ad un governo "per risorse", analogamente a quanto affermato dalla Lr 49/95, riportare l'intero arco del percorso istitutivo e gestionale delle aree protette nell'alveo della pianificazione strutturale provinciale (ad esclusione del regime speciale degli Enti Parco) sembrerebbe una scelta in grado di contribuire ad una maggiore chiarezza nei rapporti interistituzionali in materia di aree protette. In questo ambito di area vasta quindi ragionare localmente in termini di *Sistema* per le Aree Protette, pianificandone la tutela e lo sviluppo in maniera coordinata e sinergica, consentirà al livello provinciale non solo di muoversi in coerenza con le grandi strategie di scala europea e regionale, ma ad anticipare l'attuazione, per le proprie competenze ed il proprio territorio, di un network ambientale che riconnetta i nodi dispersi delle isole di biodiversità diffuse sul territorio comunitario, esaltandone il ruolo di riequilibrio ambientale.

**Successivamente alla redazione dei presenti articoli il PPSER della provincia di Prato è stato adottato con D.C.P. n.89 del 22/11/2006.*

**Responsabile del Piano territoriale di coordinamento, del Sit e dell'Osservatorio sul Governo del Territorio della Provincia di Prato.*

Note

1. Cfr. Paolo Francalacci, *Le aree naturali protette. Lineamenti e strutture*, Rimini, 1999.
2. Regione Toscana, *Segnali ambientali in Toscana 2006. Indicatori ambientali e quadri conoscitivi per la formazione del Piano Regionale di Azione Ambientale 2007-2010*, Firenze, 2006.
3. Deliberazione del Consiglio Regionale Toscano n. 154 del 23.11.2004 - 4° Programma Regionale per le Aree Protette 2004-2007.
4. L'Avvio di Procedimento per il nuovo Pit è avvenuto con Dgr 759 del 25/07/2005.
5. Si veda anche: Antonello Nuzzo, *Aspettando il nuovo Piano di Indirizzo Territoriale*, Toscana Parchi, anno IV, n.12, p.24.
6. Cfr. Duccio M. Traina, *Regioni e governo del territorio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Massimo Morisi e Annick Magnier (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Bologna, 2003.

Il Ppses della Provincia di Prato

Un percorso tra conoscenza, tutela e sviluppo

*Elisabetta Cancelli**

L'elaborazione del Piano di sviluppo delle aree protette della Provincia di Prato¹ si colloca all'interno del percorso inaugurato dall'Amministrazione provinciale nel 1998, con l'istituzione delle prime due aree protette, e strutturatosi, nel corso dei successivi otto anni attraverso una serie di azioni integrate orientate alla conoscenza, alla tutela ed allo sviluppo del territorio provinciale e dei suoi valori.

La scelta dell'Amministrazione di dedicare energie e risorse alla riscoperta ed alla valorizzazione delle identità territoriali nelle diverse componenti naturalistica, storico-testimoniale del paesaggio, delle economie, trova diffusamente riferimento nella programmazione generale della provincia, in cui le specificità del territorio costituiscono altrettanti elementi di un sistema integrato, ma al contempo diversificato di sviluppo di cui è parte anche il sistema delle aree Protette provinciali.

In tale contesto il Sistema delle aree protette provinciali si è evoluto, attraverso tre fasi di programmazione regionale², sino ad assumere una conformazione particolarmente significativa in termini di relazioni interne ed esterne al territorio provinciale, occupando quasi il trenta per cento del territorio, interessando tutti i comuni della Provincia, e più di un terzo del confine provinciale, e collocandosi

anche molto vicino ai maggiori insediamenti di Prato e Montemurlo.

Alle prime due aree protette, Area naturale protetta di interesse locale (Anpil) del Monteferrato e Riserva Provinciale di Acquerino-Cantagallo, si sono aggiunte infatti due ulteriori Anpil, (Alto Carigiola e Monti della Calvana), ed altre tre sono attualmente in fase di istituzione, essendo proposte già recepite a livello regionale (Artimino, Pietramarina, Cascine di Tavola).

Una tale evoluzione, sia in termini quantitativi che qualitativi, producendo un notevole incremento d'interesse e di attività sulle aree protette, ha al contempo evidenziato la necessità di una seria riflessione circa le prospettive e le potenzialità di uno sviluppo di tanta parte del territorio provinciale che possa essere realmente compatibile con le ragioni della tutela: è emersa l'urgenza di rispondere in maniera integrata, sia in termini programmatici che operativi, alle diverse esigenze e problematiche riferite alle specificità delle singole aree ed al sistema nel suo complesso.

In merito alle problematiche gestionali la risposta che si sta formulando a livello provinciale, sulla scorta delle esperienze di gestione coordinata attivate sulle aree protette di prima istituzione, è fortemente connotata nel senso dell'unitarietà a livello di sistema provinciale: è stata per questo recentemente stipulata un'intesa tra la Provincia, tutte le Amministrazioni comunali e la Comunità Montana, il cui obiettivo è proprio quello di defi-

nire una forma di gestione unitaria ed integrata del sistema.

Dal punto di vista programmatico la risposta non può che collocarsi nello strumento che naturalmente si offre allo scopo, ovvero il Piano pluriennale di sviluppo economico e sociale del sistema delle aree protette provinciali, previsto dalla normativa regionale in materia di aree protette.

Per meglio inquadrare le prospettive entro cui si colloca Il Piano in oggetto è utile ricordare che tale strumento è previsto dalla Legge Quadro sulle aree protette limitatamente ai Parchi, essendo finalizzato alla promozione di forme di sviluppo economico e sociale compatibili con gli obiettivi della conservazione, in riferimento ai contenuti del Piano e del Regolamento per il parco.

La Lr Toscana sulle aree Protette (Lr 49/95) ha poi esteso anche alle Riserve provinciali la necessità di predisporre il Piano di sviluppo economico e sociale, confermandone la natura ed il riferimento alla disciplina del Regolamento delle Riserve (ma non del Piano, che per le Riserve non è previsto); la natura e gli obiettivi del piano sono stati inoltre oggetto di appositi indirizzi regionali secondo i quali le Province si devono far carico di estendere tale strumento, oltreché alle riserve provinciali, anche alle aree Protette di competenza Comunale, le cosiddette "Anpil", in un'ottica di "Sistema provinciale di aree Protette". Il Piano di Sviluppo provinciale che così viene a configurarsi si trova però privo dei fondamentali riferimenti in

termini di indirizzi e disciplina per la conservazione e tutela delle aree protette del sistema, poiché né per le Riserve, né per le Anpil è previsto un Piano del genere, e per queste ultime neppure un regolamento, e d'altronde neppure il Piano territoriale di Coordinamento provinciale comprende tale dettaglio.

Ciononostante, una tale evoluzione del Piano, e la recente conferma come Atto di Governo del territorio da parte della Lr 1/2005, lo rende senz'altro un'ottima occasione per fornire quel quadro di indirizzo integrato necessario ad orientare e favorire uno sviluppo socio-economico del territorio compatibile con la tutela dei valori che esso reca.

Tale circostanza è rafforzata per la presenza all'interno del Piano, di una sezione di natura propriamente progettuale, definita "banca-progetti", intesa come riferimento per l'attivazione di finanziamenti, di partenariati ed in generale di sinergie, nonché strumento utile a ridurre quella dispersione di energie e risorse che naturalmente si associa ad una progettualità frammentata.

Con la consapevolezza delle potenzialità di questo Piano, della sua attualità nella risposta alle problematiche correnti, e sulla scorta della recente e fruttuosa esperienza di Agenda21 provinciale, l'Amministrazione ha poi fatto la scelta, assai significativa, di porre la partecipazione come premessa del Piano: è stato attivato uno specifico forum tematico aperto a tutti i soggetti interessati e dedicato sia alla formulazione di Linee Guida per l'elaborazione del Piano, che alla raccolta delle progettualità presenti sul territorio.

I principali portatori d'interesse, individuati tra le istituzioni e l'associazionismo ambientalista e sociale, operatori dei settori agricolo e turistico, hanno così prodotto un quadro di riferimento condiviso in merito alle problematiche della tutela e dello sviluppo ed una proposta di alcune idee-guida per la formazione e l'orientamento e la struttura del Piano.

Le indicazioni emerse dal forum si sono così affiancate al quadro disciplinare definito dal Piano territoriale

di Coordinamento Provinciale, dando luogo ad una struttura di Piano che integra fortemente gli aspetti della conoscenza, della tutela e dello sviluppo, conferendo ad ognuno di essi il ruolo di obiettivo, ciascuno articolato in modo funzionale al conseguimento di uno sviluppo economico e sociale del territorio delle aree Protette compatibile con le esigenze della tutela.

Gli obiettivi generali del Piano, come definiti nella Relazione preliminare di indirizzo, approvata nel dicembre 2005, sono:

1. definire una identità del Sistema condivisa, in riferimento alle specificità caratteristiche delle diverse aree;
2. definire specifici elementi di indirizzo per il mantenimento dei valori identitari del Sistema, per la loro fruizione ed il loro utilizzo compatibile e per l'attuazione delle forme di controllo;
3. definire gli elementi programmatici per uno sviluppo economico e sociale del sistema che concorra al mantenimento ed al rafforzamento dei suoi valori identitari.

Questi tre macro obiettivi sono stati sviluppati in obiettivi specifici o azioni che conferiscono al Piano una struttura articolata in:

- *un quadro conoscitivo* comprendente relazione analitica, cartografia tematica georiferita (in scala 1:25.000 per il sistema provinciale nel suo complesso e in scala 1:10.000 per ciascuna area protetta), e schedatura delle emergenze naturalistiche e dei manufatti

- *una relazione generale* comprendente definizione delle caratteristiche, potenzialità e ruolo dei sottosistemi e delle singole aree, motivazioni ed intenzionalità del Piano

- *una sezione cartografica di Progetto*, ove si individuano i diversi "luoghi" del Sistema, i luoghi della conservazione, i luoghi della fruizione, i luoghi dello sviluppo, cui riferire una disciplina di Sistema

- *una sezione disciplinare di Progetto*, ove sono definiti gli elementi ed indirizzi per il coordinamento degli strumenti regolamentari e gestionali delle singole aree, riferita ai diversi "luoghi" del sistema

- *i progetti integrati di sistema*, riferiti al quadro disciplinare definito e speci-

ficamente orientati rispetto alle caratteristiche proprie dei vari elementi del sistema in materia di tutela delle risorse del territorio, fruizione compatibile, sviluppo delle attività economiche e produttive tradizionali e compatibili - *la "banca progetti" condivisa*, come selezione delle progettualità attive sul territorio e riferimento per l'implementazione dei progetti integrati, su cui attivare opportune forme di partecipazione, anche come percorsi tematici di Agenda21 locale.

Ciò che contraddistingue l'esperienza pratese rispetto alla struttura del Piano di sviluppo economico e sociale delineata nelle apposite linee guida regionali³ consiste essenzialmente nell'inserimento di una sezione cartografica, sia di quadro conoscitivo che di progetto, e di una sezione di natura disciplinare, con cui, in attuazione degli indirizzi del Piano territoriale di coordinamento provinciale, si definiscono elementi di coordinamento per la disciplina delle singole aree.

La scelta di arricchire il Piano di sviluppo di contenuti più propri di un Piano e di un Regolamento del Parco, come la presenza di una cartografia conoscitiva e progettuale dedicata, nonché di elementi disciplinari, oltreché capace di agevolare successive fasi gestionali, corrisponde alla necessità di ovviare alla mancanza, già ricordata, di una pianificazione e di una disciplina specifica per la tutela di tali aree, configurando un quadro di riferimento integrato a cui riferire uno sviluppo socio-economico compatibile con la tutela dei valori che caratterizzano il sistema.

La definizione di progetti integrati di sistema, infine, verso i quali far convergere ed in cui strutturare organicamente le progettualità selezionate nella banca progetti costituisce un ulteriore elemento che conferisce al Piano la necessaria flessibilità ed aggiornabilità, e che potrà essere particolarmente utile nella gestione a medio-lungo termine dello stesso.

* Referente per le Aree Protette e la Tutela della Biodiversità della Provincia di Prato.

Note

1. Il Piano pluriennale di sviluppo economico e sociale delle aree protette della Provincia di Prato ha visto la Relazione preliminare d'indirizzo approvata

con Dcp n.81 del 7/12/2005 e l'Avvio del Procedimento, ai sensi della Lr 1/2005, approvato con Dgp n. 48 del 27/2/2006. Il Gruppo di Lavoro è stato costituito nell'ambito dell'Assessorato alle Politiche del Territorio (Assessore Nadia Baronti) e dell'Area pianificazione e gestione del territorio (Direttore Aldo Ianniello) con il Dirigente del servizio governo del territorio Carla Chiodini come Responsabile del Procedimento, Elisabetta Fancelli, Savina Mazzantini e Daniele Mazzotta come Progettisti e Daniela Quirino, Marco Bagnoli e Cinzia Bartolozzi come Collaboratori.

2. Il II°, il III° ed il IV° Programma regionale triennale per le aree Protette di cui all'art. 4 della Lr 11 Aprile 1995, n. 49 "Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale".

3. "Linee Guida per la Formazione dei Piani pluriennali di sviluppo economico e sociale delle aree protette" approvate con Dgr Toscana n. 1156/1999.

La conoscenza

*Elisabetta Fancelli**,
*Savina Mazzantini***

La conoscenza come obiettivo è un elemento che caratterizza fortemente il Piano di sviluppo economico e sociale delle aree protette della Provincia di Prato in formazione: la Relazione preliminare di indirizzo del Piano, approvata nel dicembre 2005, si pone infatti come primo grande obiettivo la definizione di una identità del sistema condivisa, ovvero il passaggio dalla conoscenza dei valori delle singole aree alla consapevolezza delle loro potenzialità quali elementi di identificazione. Tale "identità" del sistema diventa il riferimento per il conseguimento degli altri due macro-obiettivi del Piano, ovvero la definizione degli elementi disciplinari e la definizione degli elementi programmatici che possano tracciare uno sviluppo delle aree Protette compatibile con la loro tutela. In ciò è assai significativo il fatto che la definizione dell'identità del sistema corrisponda ad uno degli indirizzi più sentiti del percorso di partecipazione promosso tramite il forum tematico di Agenda21, appositamente dedicato al Piano medesimo e finalizzato alla definizione di Linee guida proprio per l'elaborazione di questo strumento di settore. Con tali presupposti è stato strutturato un Quadro conoscitivo precisamente orientato, sempre nella Relazione preliminare d'indirizzo, allo scopo di fornire un quadro identificativo esauriente

dei valori del territorio delle aree protette, con organizzazione del dato in archivi geograficamente riferiti, secondo gli standard e le specifiche tecniche del Sit provinciale.

Ai fini di questa operazione, le informazioni ed i dati già disponibili tramite il Quadro conoscitivo del Ptc provinciale, sono stati opportunamente precisati, verificati ed arricchiti tramite gli esiti delle ulteriori indagini già svolte sul territorio provinciale e delle aree Protette ed integrate con approfondimenti realizzati specificamente per l'elaborazione del Piano¹, comprendenti:

- ricognizione sullo stato della pianificazione regionale e comunale sulle aree protette;
- aggiornamento ed implementazione dei dati relativi agli aspetti socio-economici già disponibili;
- approfondimenti comprendenti la realizzazione di banche dati Gis orientate, con l'articolazione del dato in parte geografica e parte alfanumerica, relativamente ad emergenze geo-ambientali, emergenze vegetazionali, manufatti di valore, reti per la fruizione.

La ricognizione dei vigenti strumenti della pianificazione comunale, restituita anche con apposita cartografia, è tesa ad individuare gli elementi, sia vegetazionali che geoambientali che architettonici, sottoposti a disciplina di particolare tutela e gli elementi indicati per lo svolgimento di attività finalizzate alla fruizione e allo sviluppo, quali attività sportive, ricreative, ricettive e simili. Tale ricognizione, evidenziando la percezione a livello locale delle aree protette, costituisce un passaggio di grande rilevanza affinché il Piano di Sviluppo possa essere opportunamente "contestualizzato" e capace di dialogare con le previsioni degli strumenti e delle discipline attivi sulle aree protette. D'altronde, l'analisi degli aspetti socio-economici condotta secondo il tracciato dalle Linee guida regionali², comprendendo analisi circa il popolamento, le tendenze demografiche, le attività economiche e produttive, i servizi ambientali offerti, è il presupposto ed il riferimento fondamentale per definire il possibile campo dello sviluppo economico e sociale compatibile del

Sistema provinciale delle aree protette. Sono state prodotte distinte cartografie tematiche, in scala 1:25.000, riferite al Sistema delle aree protette provinciali nel suo complesso e contestualizzato rispetto al sistema della viabilità e dell'accessibilità: la lettura per temi della consistenza, dislocazione ed effettiva fruibilità dei valori presenti nelle diverse aree protette diventa così anch'essa un importante supporto per il processo di definizione del potenziale ruolo di ciascuna area nell'ambito del sistema.

La sezione cartografica del Quadro conoscitivo si completa poi di singole cartografie dedicate a ciascuna area protetta, realizzate in scala 1:10.000, come sintesi dei temi, cartografici ed alfanumerici, sviluppati.

Nell'affrontare l'analisi delle emergenze di carattere geo-ambientale sono stati selezionati gli elementi ritenuti più significativi dal punto di vista paesaggistico, di risorsa ambientale e turistica e sono quindi stati articolati nelle seguenti categorie: Fonti e sorgenti, Forre, Cascate e Marmite, Grotte, Geositi, Doline, Campi carreggiati, Picchi, Creste, Biancane, aree estrattive ed Affioramenti ofiolitici. Una specifica operazione di schedatura è stata realizzata limitatamente alle Fonti.

Le emergenze vegetazionali, localizzate tramite Gps e l'utilizzo di ortofoto, sono invece state trattate secondo un'articolazione comprendente:

- habitat di interesse conservazionistico, ai sensi della normativa comunitaria, nazionale e regionale per la tutela della Biodiversità³, i cui dati sono derivati dalle campagne di indagine promosse in collaborazione con le Istituzioni Universitarie, già condotte e tutt'ora in corso;
- aree di notevole interesse botanico, ovvero che presentano caratteristiche peculiari all'interno del territorio provinciale, desunte dai dati già disponibili nell'ambito del Sit provinciale;
- alberi monumentali.

Per ciò che riguarda l'individuazione dei manufatti di valore è stata realizzata una individuazione preliminare delle risorse, suddivisa per aree protette, e per Comuni, attribuendo a ciascun oggetto un numero ed individuandolo cartograficamente: le categorie prese in

considerazione sono state le strutture della produzione, le emergenze architettoniche, le strutture per l'agricoltura, la castanicoltura, l'alpeggio, le cascine, i borghi, i luoghi del sacro, la viabilità di interesse storico, i ponti, i residui di strutture belliche. Dato il numero elevato di risorse storicamente ed architettonicamente rilevanti, sono state analizzate in dettaglio solo quelle più significative o funzionali agli intenti del piano, producendo una schedatura particolarmente accurata ed arricchita con documenti ed iconografie d'archivio.

Infine, il quadro conoscitivo del Piano contiene un'analisi delle reti per la fruizione del sistema provinciale delle aree protette che comprende i principali elementi, reti e strutture di servizio per l'accesso e la percorrenza all'interno delle diverse aree: rete di collegamento, strutture specializzate e reti informative. Tale elaborato conoscitivo discende da un progetto provinciale di più ampio respiro denominato "Carta del Patrimonio" teso alla realizzazione di un percorso che attraversi il territorio provinciale e crei opportuni collegamenti tra le emergenze storiche, naturalistiche e culturali di ciascuna porzione, in modo da valorizzare la diversità dei distretti subterritoriali. In termini metodologici è senz'altro da sottolineare la scelta di connotare il Quadro Conoscitivo del Piano con una organizzazione del dato in forma di database relazionale georiferito, che ne consente il raffronto e la lettura incrociata con qualsiasi genere di dato territoriale. Tale metodo, già positivamente "testato" nell'ambito del Sit. provinciale grazie al progetto "ARCA"⁴ di georiferimento dei dati sulle specie vegetali ed animali protette, conferisce flessibilità e capacità di implementazione dei quadri conoscitivi risultando un importante supporto per i diversi processi di pianificazione settoriale, comunale e provinciale; prova ne è il fatto che i contenuti del progetto "ARCA" medesimo costituiscono, in modo esaustivo e senza ulteriori elaborazioni, la sezione del Quadro Conoscitivo del Piano dedicata alla biodiversità. La georeferenziazione dei dati consente inoltre di attivare processi valutativi basati su dati certi e di immediata reperibilità, da

parte di una pluralità di soggetti grazie alla condivisione del dato. L'attuazione del piano di sviluppo tramite l'attivazione della banca progetti potrà essere costantemente monitorata e valutata grazie a questa impostazione delle conoscenze.

Un ulteriore elemento che completa il Quadro conoscitivo del Piano è costituito dalla redazione di schede di paesaggio dedicate alle singole aree protette, schede che ne offrono una lettura di grande immediatezza.

In esito a tale percorso conoscitivo, e non volendo qui scendere nel dettaglio della caratterizzazione di ciascuna area protetta, preme evidenziare come l'immagine complessivamente restituita del Sistema delle aree protette provinciale voglia essere una lettura contestuale dell'insieme dei valori in termini di risorse naturali ed antropiche, nonché delle reciproche relazioni che li rendono elementi di potenziali "reti". E' a partire da tale operazione che è quindi possibile passare a definire, nella sezione progettuale, forme e termini per l'attivazione di quelle sinergie tra le reti o sistemi individuati, capaci di favorire lo sviluppo socio-economico sostenibile del territorio delle aree protette della Provincia di Prato.

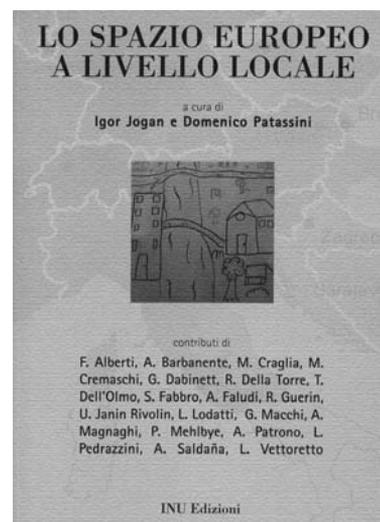
* Referente per le aree Protette e Tutela della Biodiversità della Provincia di Prato.

**Referente per i Rapporti con la Pianificazione Comunale della Provincia di Prato.

Note

1. Le elaborazioni cartografiche e gli approfondimenti di natura geo-ambientale sono stati curati dal dottore geologo Daniela Quirino; gli approfondimenti di natura vegetazionale dal forestale Marco Bagnoli; gli approfondimenti sui manufatti di valore dall'architetto Cinzia Bartolozzi, i database relazionali alfanumerici sono stati sviluppati dall'ingegnere Lorenzo Cipriani.
2. "Linee guida per la formazione dei Piani pluriennali di sviluppo economico e sociale delle aree protette" approvate con Dgr Toscana n. 1156/1999
3. Dir. 92/43/Cee, "Habitat": conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna, dal Dpr 357/97 "Regolamento di attuazione direttiva 92/43/Cee, Habitat" e dalla Lr 56/2000 "Norme per la conservazione e la tutela degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche"
4. Progetto di informatizzazione e georiferimento dei dati sulle specie animali e vegetali protette della Provincia di Prato, finalizzato alla diffusione pubblica dei dati, all'implementazione del Sit Provinciale, all'acquisizione di elementi conoscitivi per l'Osservatorio permanente provinciale sul governo del territorio. Curato dal Sistema informativo territoriale provinciale.

INU Edizioni Volumi



Lo spazio europeo a livello locale

a cura di Igor Jogan e Domenico Patassini

Quale sarà nel prossimo futuro l'influenza esercitata dalle istituzioni europee sulle pratiche di piano a livello locale? Questo volume si propone di avviare una riflessione da prospettive diverse e su oggetti specifici: dalle variabili di sistema (strumenti, competenze) all'attuazione dei progetti, dalle problematiche di carattere metodologico a quelle proprie delle politiche di valorizzazione dell'informazione tecnica e geografica.

Pagine 320, abstract in inglese
Illustrazioni a colori e b/n, formato cm. 14 x cm 21

Prezzo di copertina €26,00

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:
INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA
TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773
E-mail inuprom@inuedizioni.it



Romano Viviani (Bangkok 1927 - Firenze 2006)

OMAGGIO A ROMANO VIVIANI

Commemorare Romano Viviani è per me un grande onore e al contempo una personale difficoltà perché negli ultimi dieci anni ho diviso – per sua ospitalità – lo spazio di lavoro e condiviso molte giornate e sovente il quotidiano desinare. Ciò mi ha permesso di lavorare da molto vicino con lui e con lui condividere riflessioni, lavori, ricerche.

Romano, nasce a Bangkok (Tailandia) il 15 dicembre 1927, dove risiedeva la famiglia. Suo padre (Corrado, più noto col nome thailandese di Silpa Bhirasri) era scultore e architetto reale ed in seguito fondatore della Scuola di Architettura e poi dell'Università locale che, per questo, porta il suo nome: Silpakorn University.

Studia Architettura prima a Roma e poi a Firenze, dove si laurea nel 1952.

È professore di caratteri distributivi degli edifici e poi di Urbanistica all'Università di Firenze, dove è stato anche direttore dell'Istituto di Ricerca Architettonica. È stato promotore e primo presidente del Consiglio Europeo degli Architetti, consigliere della Regione europea nell'Unione internazionale Architetti, presidente dell'ordine degli architetti della Toscana, e vice presidente nazionale, consigliere della Triennale di Milano, nonché membro effettivo dell'Istituto nazionale di Urbanistica e Presidente onorario della Sezione Toscana.

Oltre all'attività di studio e ricerca di livello universitario, ha svolto un'ampia attività di studio e di formazione nel campo dell'urbanistica, nazionale e internazionale, all'interno dell'Ordine degli Architetti e una parallela attività professionale in tutti i livelli della pianificazione, da quella territoriale fino a quella attuativa ed esecutiva.

Nella sua ultra cinquantennale esperienza di ricerca, studio e professione ha redatto o collaborato a dieci piani di area vasta, quarantaquattro piani regolatori generali, ventidue piani attuativi. Ha quasi sempre trasferito questa sua pratica in riflessioni a stampa e libri, che hanno via via esplorato tutti i temi e gli argomenti disciplinari negli ultimi quattro decenni.

Ha avuto anche responsabilità amministrative nell'area centrale della Toscana ed è stato membro per più di un ventennio della Commissione Tecnico-Amministrativa della Regione Toscana.

«Fare Urbanistica? Prima di tutto cultura e poi politica», amava ripetere. In queste poche parole può racchiudersi l'esperienza di vita e di lavoro accademico, professionale e politico di Romano. Scomparso improvvisamente, martedì 21 novembre all'età di 79 anni, nel pieno di una intensa attività di lavoro come pianificatore: aveva appena visto adottare il Piano strutturale e relativo Regolamento edilizio e urbanistico di Gioia Tauro, era occupato all'aggiornamento del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Siena, alla redazione dei Piani strutturali e relativi Regolamenti Urbanistici di Sassetta, Capoliveri, Monteverdi, del Regolamento Urbanistico di Signa, al Piano particolareggiato del centro storico di Anghiari, all'avvio del Quadro conoscitivo di Palmi; ma anche di una selezionata attività di progettista, l'ultimo in ordine di tempo l'ampliamento della Fiera di Massa Carrara (inaugurata qualche settimana addietro); nonché di una altrettanto intensa attività di esploratore "sul campo" – come amava definirla – sempre alla ricerca di qualcosa di nuovo.

«Urbanistica è politica» e «il piano lo strumento per darle senso». Concepiva, infatti, il piano come un processo cooperativo interistituzionale che tramite azioni specifiche doveva tendere a correggere il tessuto economico e sociale esistente, più che la forma della città e del territorio. Rivendicando, in tal modo, una sorta di "politicalità" essenziale nell'operare tecnico, di "olivettiana" memoria. Se urbanistica è politica, di conseguenza, il piano non può che essere pubblico. Questo il suo più forte messaggio che lo accosta ai grandi pensatori del Novecento, proiettandolo al futuro. Solo il piano pubblico, infatti, può affrontare le questioni dell'equità distributiva e della regolamentazione del mercato, di quello edilizio prima di tutto. Il piano pubblico, nella visione di Romano, non era altro che un progetto implicito di governo del territorio, non solo di urbanistica, che si rendeva esplicito mediante la trasposizione dell'azione privata.

Proprio per questo, continuava a dire, l'attenzione deve essere rivolta verso «la cultura politica e l'apparato amministrativo», sono questi che svolgono un ruolo essenziale nella costruzione del progetto implicito, che danno cittadinanza alle idee di trasformazione, che «conservano attivamente» e «costruiscono» i paesaggi e il territorio e controllano il passaggio al progetto esplicito. Nella visione di Romano, la disciplina, gli strumenti, il sapere tecnico stratificato hanno certo un peso e un ruolo significativo nella definizione delle politiche pubbliche e nel loro trasferimento in piani, programmi e progetti, ma è la sensibilità della cultura delle classi dirigenti, dei politici e degli amministratori che dà vibrazione e gambe al governo pubblico delle città e dei territori.

Questo è il percorso che Romano ha praticato e che lascia a noi, alla maniera dei grandi maestri, come insegnamento.

Giuseppe De Luca

una finestra su: Barcellona

a cura di Marco Cremaschi

Barcellona è stata un modello per come ha curato lo spazio pubblico, e non (solo) il commercio; per la convivenza, e non la ghettizzazione, dei gruppi sociali; perché ha promosso il recupero, e non (solo) l'espansione o la demolizione. Ma Barcellona è diventata un modello anche per altri motivi: ha brillantemente superato il passato industriale ed è venuta creandosi una nuova base produttiva; ha saputo poi finalizzare le Olimpiadi e i grandi eventi ai progetti urbani, rinnovando il fronte mare; e infine, ha costruito un piano strategico di successo, sia un po' formalista. Ma, afferma Oriol Nello, docente e responsabile della pianificazione catalana, la città è un modello soprattutto perché alimenta la 'speranza' dei suoi cittadini, diventando più ricca, ma meno diseguale. In Catalogna le politiche urbane sembrano incrociare coesione e sviluppo in modo equilibrato: se fosse così, la lezione di Barcellona sarebbe allora che le città possono fare la differenza.

Il piano di trasformazione urbana 22@Barcelona

Fabrizio Guzzo*

Il quartiere di Poblenou

Il piano di riqualificazione urbana 22@Barcelona riguarda una vasta area, di quasi 200 ettari, compresa all'interno dell'antico quartiere industriale di Poblenou, situato nel settore nord-est della città di Barcellona (figura 1).

Primo importante centro industriale della penisola iberica, l'area di Poblenou fu nominata, durante il diciannovesimo secolo, la *Manchester català* a causa della rilevante presenza nel quartiere di imprese tessili. Durante il secolo successivo, la localizzazione di nuove imprese, nel campo dell'industria meccanica, della chimica e dell'agro-alimentare, favorisce l'ispessimento e la diversificazione del tessuto produttivo del *barrio*. La metà degli anni sessanta del novecento segnano l'inizio del processo di deindustrializzazione dell'area, che determina un indebolimento radicale del tessuto produttivo locale, il progressivo abbandono delle aree industriali e il declino della struttura fisica urbana.

La rigenerazione di Poblenou ha inizio sul finire degli anni ottanta, con il rinnovamento del fronte marittimo e la creazione dell'area *Vila Olímpica-Nuova Icària*, in occasione dei Giochi Olimpici del 1992. Il processo di ammodernamento prosegue poi con la

costruzione dell'Auditorium di Barcellona e del Teatro Nazionale della Catalogna, la ristrutturazione e riutilizzo, come centro commerciale (*Glòries*), della vecchia fabbrica della Olivetti; e, più di recente, con l'apertura dell'*Avenida Diagonal* fino al fronte marittimo, la realizzazione di un centro per conferenze ed esposizioni (l'area del *FORUM 2004*) e lo sviluppo del complesso, per uffici e residenze, di *Diagonal-Mar*. Questi progetti insieme al piano *Sagrera-Sant Andreu* – che riguarda la prossima riqualificazione di un'ampia area destinata ad ospitare la futura stazione del Treno ad Alta Velocità – compongono i tasselli della strategia del Comune di Barcellona di ridisegnare spazio e funzioni del settore nord-est della città. Il piano 22@Barcelona, che rappresenta la più grande operazione di riqualificazione urbana attualmente in corso nella città catalana, costituisce una parte integrante di questa strategia di trasformazione urbana (figura 1). L'obiettivo del 22@Barcelona è di trasformare le vecchie aree industriali di Poblenou in un moderno distretto produttivo, all'interno del quale attività correlate alla *knowledge-based economy* si integrano con funzioni di tipo residenziale, commerciale e di svago. Incentivare lo sviluppo di funzioni produttive avanzate – attraverso una nuova organizzazione dello spazio e la creazione di moderne infrastrutture – e facilitare le relazioni tra mondo produttivo e sistema della ricerca costituiscono i principali vettori attraverso cui il progetto 22@Barcelona intende per-

seguire la riattivazione della funzione economica della zona. Lo scopo del piano, tuttavia, non si esaurisce nella trasformazione fisica dell'area e nella promozione di nuove funzioni produttive. Il disegno strategico di sviluppo del distretto 22@Barcelona persegue altresì obiettivi di equità e coesione sociale, nonché la conservazione dell'identità e la promozione dell'unicità del quartiere, attraverso la tutela e valorizzazione di una parte consistente del patrimonio industriale esistente.

Caratteristiche innovative del 22@Barcelona

L'approvazione, nel 2000, della variante al Piano Regolatore Metropolitano (PRM) dà il via al processo di trasformazione dell'area. Discostandosi dalla concezione monofunzionale del PRM vigente, la variante sostituisce la vecchia classificazione 22° (esclusivamente attività industriali) con la nuova classificazione 22@ - da cui deriva il nome del piano - che introduce una destinazione d'uso del suolo mista, in cui funzioni produttive (non inquinanti), residenziali, commerciali (escluso grandi centri commerciali) e attività per il tempo libero possono coesistere (Ajuntament de Barcelona, 2000). All'interno del piano è possibile distinguere tre tipi principali di interventi di ammodernamento. La prima tipologia riguarda la trasformazione di aree definite attraverso iniziativa pubblica, che compone più del 40% del totale della superficie del distretto 22@Barcelona. In particolare, la variante al Piano Regolatore per l'area ha individuato sei zone, considerate di importanza strategica per l'intero processo di trasformazione di Poblenu, la cui trasformazione è affidata all'elaborazione, da parte del Comune di Barcellona, di sei *Plans Especials de Reforma Interior* (PERI - Piani Speciali di Riforma Interiore)¹. Il secondo tipo di interventi concerne la trasformazione di aree non definite in precedenza, che possono essere sviluppate attraverso iniziativa privata, secondo norme e regole stabilite nella variante al Piano Regolatore. Infine, la terza tipologia, riguarda la trasformazione di blocchi, residenze e immobili industriali esistenti all'interno di fronti

consolidati (di cui non è prevista la demolizione).

Le norme che regolano il processo di riqualificazione dell'area stabiliscono un articolato sistema di incentivi e meccanismi di redistribuzione per attrarre funzione economiche elevate, favorire la localizzazione di centri di ricerca e formazione, costruire nuove strutture pubbliche ed edilizia residenziale sociale e agevolata e potenziare la dotazione di spazi e strutture pubbliche.

In particolare, per facilitare l'attrazione di attività produttive avanzate - che rientrano nella nuova classificazione, attività @², introdotta dalla variante al PRM - il piano 22@Barcelona attribuisce un indice di edificabilità più elevato per le iniziative di promozione immobiliare che destinano una quota dello spazio trasformato a questo tipo di attività.

Con l'obiettivo di rafforzare la presenza di funzioni elevate all'interno del distretto e facilitare l'interazione tra il mondo produttivo e il sistema universitario e dei centri di ricerca e sviluppo tecnologico, il piano stabilisce, inoltre, che il 10% del suolo generato dal processo di trasformazione debba essere concesso al settore pubblico e destinato ad accogliere strutture definite 7@, che comprendono sedi universitarie, laboratori di ricerca e trasferimento tecnologico, centri di formazione e incubatori di impresa.

Il processo di riqualificazione del distretto 22@Barcelona tende anche a consolidare la funzione abitativa dell'area. La variante al PRM legalizza e favorisce l'ammodernamento di 4,614 alloggi abusivi, costruiti in passato all'interno di zone con una destinazione d'uso del terreno per sole attività industriali, e promuove la costruzione di nuova edilizia residenziale agevolata (3,500 - 4,000 alloggi)³, la realizzazione di hotel e appartamenti per locazione a breve termine, ad uso aziendale, e l'ammodernamento e di alcuni stabilimenti industriali per la creazione di *loft*.

Un Piano Speciale per le Infrastrutture è stato, inoltre, approvato prima dell'inizio del processo di trasformazione in modo da assicurare l'impegno e il contributo delle iniziative private per la realizzazione del sistema programmato.

Il Piano intende dotare il distretto di un sistema infrastrutturale avanzato e moderno funzionale alle esigenze delle attività produttive che si intende attrarre nell'area⁴.

Un altro aspetto particolarmente interessante del processo di trasformazione riguarda, infine, l'intenzione di preservare il consistente patrimonio storico industriale di Poblenu. A tal proposito è stato redatto un piano specifico, il *Plan Especial del Patrimonio Industrial*, che prevede la conservazione e la ristrutturazione di oltre un centinaio di vecchi stabilimenti industriali, che saranno utilizzati per ospitare nuove funzioni.

Complessivamente il piano 22@Barcelona intende generare, nel giro di 15-20 anni, oltre 3 milioni di m² di nuova superficie da destinare a funzioni produttive, più di 100 mila posti di lavoro, un numero considerevole di residenze in regime di protezione sociale, nuovi spazi e strutture pubbliche (tabella 1).

Conclusioni

Il piano 22@Barcelona rappresenta uno scenario complesso, caratterizzato dagli interessi dei principali promotori immobiliari di Barcellona, dalle speranze e preoccupazioni dei residenti di Poblenu e dal ruolo centrale della funzione regolatrice del governo locale, che ha efficacemente limitato gli eccessi di una riqualificazione urbana speculativa, stabilendo obiettivi e priorità per lo sviluppo futuro dell'area. Ad una più giusta distribuzione dei costi e benefici correlati al processo di riqualificazione e ad un'adeguata preservazione dell'identità del quartiere ha contribuito, fino ad ora, in modo rilevante anche l'azione delle associazioni di quartiere, dei residenti e di gruppi di intellettuali, che già in passato avevano respinto con successo proposte di riqualificazione dell'area eccessivamente speculative⁵. Proteste per una maggiore considerazione della dimensione sociale del processo di trasformazione sono state avanzate in modo energico nella fase di pianificazione e approvazione di alcuni progetti esecutivi del 22@Barcelona, com'è ad esempio accaduto nel caso del Piano Eix-

I numeri del 22@barcelona

Considerata la complessità del progetto e la volontà di mantenere il controllo sull'intero processo di riqualificazione, l'amministrazione comunale ha creato, come già avvenuto con altri progetti di trasformazione urbana (Giochi Olimpici, riqualificazione delle zone di *Ciutat Vella*, *Eixample* e *Nou Barris*), la società municipale di diritto privato, *22@Barcelona SA*, di proprietà pubblica¹.

Secondo i dati forniti dalla società *22@Barcelona SA*, al 2005, la riqualificazione riguardante il 50% del suolo delle vecchie aree industriali risultava approvata e messa in esecuzione attraverso 40 piani di trasformazione, di cui 31 promossi dal settore privato, per i quali si stima la creazione di 1,240,420 m² di nuovo spazio per attività produttive, 113,239 m² per strutture e spazi pubblici e 2,262 nuovi alloggi in regime agevolato (Ajuntament de Barcelona, 2005).

Oltre 220 sono attualmente le imprese e le istituzioni localizzate (o che sono in procinto di farlo) nel distretto urbano del *22@2*. Del totale delle imprese, poco più del 50% corrisponde ad *attività @* (ICT, bio-medicina, media-marketing-comunicazione) e la restante parte riguarda invece sedi di differenti istituzioni e associazioni, hotel e ristoranti, imprese operanti nel campo della finanza, delle assicurazioni, della formazione e della moda e società immobiliari (Peiròn, 2006). Infine, la trasformazione effettuata fino ad ora ha permesso, tramite la concessione del 10% del suolo trasformato da parte dei promotori privati al settore pubblico, la creazione di nuovi spazi per strutture *7@*, alcune delle quali sono (e saranno) ospitate all'interno di vecchi stabilimenti industriali ristrutturati (foto 1).

Al fine di tradurre le caratteristiche più innovative presenti nella strategia di trasformazione urbana in risultati concreti e rafforzare i rapporti di collaborazione tra i diversi attori (imprese, istituzioni, residenti ecc.), la società *22@Barcelona SA* ha individuato, di recente, i cosiddetti "7 motori" di sviluppo del distretto *22@Barcelona*, per ognuno dei quali è in via di definizione un piano di sviluppo.

Superficie totale dell'area	198.26 ettari (117 blocchi)
Terreno <i>22@</i>	1,159,626 m ²
Nuovo spazio totale potenziale	circa 4,000,000 m ²
Offerta di nuovo spazio per attività produttive	3,200,000 m ²
Legalizzazione delle residenze abusive esistenti	4,614
Stabilimenti industriali da preservare	114
Costruzione di nuove case in regime di protezione sociale	3,500 - 4,000 (di cui almeno il 25% deve essere destinato all'affitto)
Nuovi spazi verdi	75,000 m ²
Spazio per nuove strutture pubbliche	145,000 m ²
Nuovi posti di lavoro	100,000 - 130,000
Investimento piano infrastrutturale	162.3 milioni di Euro
Potenziale immobiliare	10 miliardi di Euro

Fonte: Ajuntament de Barcelona 2004

Note

1. L'istituzione di questa società consente una gestione del processo più flessibile ed efficace, evitando la segmentazione del progetto tra i differenti dipartimenti municipali, e garantisce al tempo stesso un migliore controllo sulla corretta trasformazione dell'area. La *22@Barcelona SA* funziona, inoltre, come anello di congiunzione tra promotori immobiliari e le imprese che intendono localizzare le proprie attività all'interno del distretto.

2. Delle 220, 44 sono le imprese di nuova localizzazione, mentre la restante parte riguarda rilocalizzazioni di istituzioni e imprese già presenti all'interno della città di Barcellona (T-Systems, Grupo Agbar, Alstom, Barcelona Televisió, ecc.).

*Llacuna*⁶ e del progetto di riqualificazione dell'area dove sorge l'antica fabbrica di *Can Ricart*, che hanno portato il governo municipale a rivedere i progetti originali di trasformazione. Ad una prima analisi, il *22@Barcelona* risulta coerente e bene integrato con il processo di ristrutturazione fisica e

funzionale dell'area metropolitana e con il quadro complessivo delle politiche urbane.

Il disegno del piano è in linea con la strategia di riqualificazione urbana di creazione di "Nuove Aree di Centralità"⁷, attuata dal Comune di Barcellona sin dai primi anni ottanta.

Il *22@Barcelona* sostiene, inoltre, nuovi processi di sviluppo e diversificazione dell'economia locale e l'ispesimento delle relazioni tra tessuto produttivo e mondo della ricerca, come indicato nella strategia "Barcellona città della conoscenza" e nel primo Piano Strategico Metropolitano (2003). Infine, il piano è in sintonia con gli obiettivi delle politiche in campo sociale e culturale, attraverso la promozione di nuova edilizia residenziale agevolata, la creazione di strutture pubbliche e spazi verdi, la tutela e valorizzazione del patrimonio architettonico industriale, con lo scopo di preservare e rafforzare l'identità socio-culturale e l'unicità dell'area.

A cinque anni dall'avvio del processo di trasformazione, però, alcuni dei caratteri innovativi del piano stentano ancora ad affermarsi. In particolare, solo la metà delle nuove localizzazioni imprenditoriali rientrano nella categoria delle attività *@* - mettendo in dubbio la capacità del progetto di creare un distretto di funzioni economiche avanzate - e ancora poche risultano le strutture pubbliche e gli alloggi in regime agevolato realizzati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è tuttavia necessario evidenziare che una valutazione più attendibile potrà essere effettuata tra qualche anno, allorché arriveranno nuove imprese, le strutture *7@* (centri di ricerca, università, centri per il trasferimento tecnologico e per la formazione, ecc.) avranno cominciato a svolgere la propria funzione e le strategie previste per ogni "motore" del distretto saranno entrate in una fase operativa. Per quanto concerne la seconda problematica, la lentezza con cui è avanzato il processo di trasformazione, fino al 2005, ha reso più lunga l'attesa relativa alla produzione di nuove strutture pubbliche e alloggi in regime agevolato, la cui realizzazione dipende dalla concessione di una parte del suolo trasformato dai privati al settore pubblico. Questo ha accresciuto la preoccupazione e il malumore dei residenti e sollevato il dubbio sulla possibilità di realizzare un processo di trasformazione urbana equilibrato (che tenga in adeguata considerazione le esigenze relative a spazi e infrastrutture pubbliche), prescindendo da un

investimento consistente da parte del settore pubblico. Se si esclude, infatti, la partecipazione del Comune alle spese di ri-urbanizzazione, come avviene in tutte le altre parti della città, la municipalità non contribuisce infatti al processo di riqualificazione urbana, che dipende per intero dall'iniziativa privata, che a sua volta risente dell'andamento del mercato immobiliare, dei cicli economici nazionali e internazionali e delle dinamiche dei settori produttivi avanzati, che la strategia del *22@Barcelona* intende attrarre.

**Dottorando presso il Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica dell'Università della Calabria.*

Note

1. La municipalità decide modalità e caratteristiche di sviluppo di queste aree, la cui trasformazione è affidata successivamente ai promotori immobiliari.
2. Le *attività@* sono definite come "emergenti attività relative ai nuovi settori delle TIC, così come quelle attività che, indipendentemente dal settore economico a cui appartengono, sono collegate alla ricerca, design, editoria, cultura, multimediale o gestione di database e conoscenza" (Ajuntament de Barcelona, 2000: 47). Il *22@Barcelona* stabilisce che i proprietari del suolo per beneficiare appieno dei diritti di costruzione devono prevedere che almeno il 20% del programma funzionale delle nuove promozioni debba includere queste attività @ (Ajuntament de Barcelona, 2005: 5).
3. Con lo scopo di preservare il tessuto sociale tradizionale del quartiere, l'associazione dei vicini e il Comune di Barcellona hanno raggiunto un accordo che prevede che il 33% del totale delle nuove residenze costruite in regime agevolato dovranno essere destinate agli attuali residenti di *Poblenou*.
4. Il Piano Speciale delle Infrastrutture riguarda la sostanziale riurbanizzazione dell'area (35 km di strade), con la creazione di nuove infrastrutture, sistemi energetici che prevedono l'utilizzo di energia rinnovabile, reti di telecomunicazione avanzate, nuovi sistemi di distribuzione dell'acqua, raccolta differenziata dei rifiuti, riorganizzazione del sistema dei trasporti e via discorrendo. I costi di urbanizzazione, associati al Piano delle Infrastrutture (167,5 milioni), sono suddivisi come segue: 60% promotori privati, 30% società di servizi urbani e 10% Comune di Barcellona.
5. Verso la fine degli anni sessanta, un solido movimento urbano, composto dalle associazioni di quartiere e dalla comunità intellettuale barcellonese, spinse il governo locale a rigettare un piano di trasformazione dell'area, dai chiari intenti speculativi, presentato dalla società privata *Ribera SA*, finalizzato alla creazione di un complesso residenziale di lusso (Marrero, 2003; Oliva, 2003).
6. La protesta delle associazioni di quartiere è esplosa sul *PERI Eix-Lacuna* a causa dell'assenza di partecipazione dei residenti nella fase di pianificazione e dal forte impatto visivo di alcuni edifici previsti nel progetto. Le lamentele delle associazioni hanno spinto il Comune a ritirare il PERI e rielaborare una nuova versione del progetto con la maggiore partecipazione dei residenti.
7. Nel 1987, il Comune di Barcellona pubblica il documento *Àrees de Nova Centralitat* (ANC), all'interno del quale si individuano 12 Aree di Nuova Centralità ritenute strategiche per lo sviluppo futuro della città (Ajuntament de Barcelona, 1987).

Santa Caterina e Sant Pere

Cristina Tartari*

Vecchi programmi per nuovi problemi

L'area di Santa Caterina e Sant Pere si trova nel settore orientale del distretto della città vecchia di Barcellona, ed occupa un'estensione di 35,13 ettari con una popolazione di 15.008 abitanti (censimento 2003), cui occorre aggiungere una quota d'immigrazione irregolare non censita, per lo più di origine latinoamericana, magrebina e subsahariana, che a tutti gli effetti produce zone omogenee di concentrazione culturale, facilmente distinguibili dal restante tessuto sociale del quartiere. L'area è delimitata a nord-est e nord-ovest dalla maglia ottocentesca dell'Eixample de Cerdà, a sud-est dalla calle Princesa che confina con il quartiere della Ribera, e a sud-ovest con la Via Laietana confine con il quartiere Gotico (figura 1).

È un quartiere di fondazione medievale, come tale caratterizzato da una struttura urbana densa e intricata che trovava nelle istituzioni ecclesiastiche, quali la chiesa di Sant Pere de les Puel·les, il centro della vita sociale e collettiva. Al pari degli altri distretti cittadini, anche a Santa Caterina la vita economica si era specializzata in un determinato settore commerciale: in questo caso, vista la presenza di una diffusa rete idrica oggi completamente tombata, prevalse l'industria tessile. Oggi, il quartiere di Santa Caterina sconta una situazione di depressione e degrado urbano che lo contraddistingue dagli altri *barrios* della città storica, già in massima parte riqualificati e avviati ad un lento processo di trasformazione urbana. Nel quartiere Gotico, nel Raval e poi ancora nella Ribera la permanenza della funzione residenziale, puntuali ma diffusi progetti di riqualificazione dello spazio pubblico, la presenza di attività culturali eccellenti, la valorizzazione economica del tessuto commerciale e la forte pressione turistica hanno sconfitto fenomeni di ghettizzazione e delinquenza urbana che per tutti gli anni '80 hanno reso



Figura 1. Foto aerea con individuazione dell'ambito di progetto (fonte: Ajuntament de Barcelona)

quasi impraticabile e totalmente insicura l'intera città storica.

Come accade in ogni processo storico, anche a Santa Caterina diversi elementi di crisi e novità sono andati accavallandosi disegnando un quadro ambientale di riferimento complesso, nel quale da un lato si è assistito a radicali cambiamenti sociali (l'arrivo massiccio di nuova immigrazione e l'invecchiamento della popolazione esistente) e dall'altro a fattori congiunturali che penalizzando la situazione esistente sembrano trasformarsi in opportunità per il futuro.

Già nel 1985, con l'approvazione del PERI (Piano speciale di riforma interiore) del settore storico orientale, e poi nel 1987 con l'avvio del programma residenziale pubblico ARI (Area di riabilitazione integrata) esteso a tutto l'ambito della città storica, la municipalità di Barcellona aveva investito il quartiere di Santa Caterina con una stagione di progetti e risorse. Un lento e cadenzato calendario degli interventi ha caratterizzato gli ultimi venti anni di vita del quartiere, penalizzando la qualità della vita degli abitanti costretti ad una continua cantierizzazione dei loro spazi vitali, rendendo obsoleto un programma funzionale basato sulle esigenze di allora, e congelando situazioni sociali in continuo divenire.

Tabella 1.
I numeri di Santa Caterina e Sant Pere (fonte: Ajuntament de Barcelona)

Patrimonio immobiliare privato	
1.141 edifici per 8.637 abitazioni	
<i>Stato di conservazione</i>	
10% (114 edifici) necessita di interventi di risanamento integrale	
19,63% (224 edifici) non dispone di acqua corrente e utilizza serbatoi sulle coperture	
80,13% (734 edifici) non dispone di ascensori	
<i>Valore catastale medio</i>	
Santa Caterina: 463,44 €	Barcellona: 644,80€
Descrizione della popolazione	
<i>Densità di popolazione</i>	
Santa Caterina: 1,73 ab/alloggio	Barcellona: 2,09 ab/alloggio
<i>Variazione della popolazione 1998 -2003</i>	
Santa Caterina: +13,93%	Barcellona: +5,12%
<i>Popolazione giovane e anziana (<15 anni e >65):</i>	
	30,07%
<i>Popolazione inattiva economicamente</i>	
Santa Caterina: 29%	Barcellona: 15%
<i>Livello di scolarizzazione:</i>	
63,95% al di sopra dei 10 anni non ha il diploma di scuola media	
Descrizione del deficit ambientale e urbanistico	
<i>Attuazioni del PERI:</i> 45,20% degli interventi previsti	
<i>Dotazione di parcheggi:</i> 3 parcheggi di cui 2 privati (solo 11% degli edifici residenziali dispone di un posto auto)	
<i>Dotazione di servizi collettivi:</i> unico quartiere del centro storico senza centro civico	

Inoltre, nel 1997 nasce l'associazione per il Piano Integrale del Casco Antico (PICA), con l'obiettivo principale di raggruppare tutti i rappresentanti pubblici, privati e del settore sociale (oggi sono 46 entità) che vogliono sviluppare strategie e progetti per migliorare le condizioni economiche e sociali della città storica dotandola di nuove e diversificate funzioni.

Per il convergere di tutte queste misure, solo parzialmente attuate, la municipalità ha deciso di avviare un nuovo processo di inversione economica e di rigenerazione complessiva del quartiere, grazie all'approvazione della legge catalana 2/2004 per la riqualificazione delle aree degradate che richiedono particolare attenzione, un programma di azioni che tenga conto dei vecchi progetti ma sia impostato a partire dalle esigenze attuali.

Per farlo, il nuovo progetto di rigenerazione integrale del quartiere si basa sulla ricostruzione attenta e approfondita dello stato di fatto, ricomposto in un quadro sinottico delle condizioni sociali e urbane di Santa Caterina, a partire dal quale individua gli obiettivi, le priorità, le azioni e quindi le risorse economiche che occorre mettere in campo per potere parlare di un programma di interventi realmente complesso (tabella 1).

La nuova centralità: il mercato di Santa Caterina

L'opera principale attorno alla quale si sta trasformando l'identità del quartiere è senz'altro il rinnovamento del mercato centrale di Santa Caterina, un intervento complicato che si è protratto a lungo per il ritrovamento di importanti reperti archeologici di epoca romana e per la particolarità del progetto architettonico



Figura 2. L'ingresso alle abitazioni e al mercato

di Enric Miralles e Benedetta Tagliabue, che ha incontrato diversi ostacoli sulla via della realizzazione (figura 2).

Già nel programma funzionale del PERI degli anni '80, la riconfigurazione del mercato, situato in una posizione baricentrica rispetto al tessuto residenziale circostante e prossimo alla via di comunicazione che collega il settore orientale con il barrio Gotico (Avenida Francesc Cambó), assunse un significato chiave per dotare il quartiere di una centralità pubblica dal forte valore simbolico.

Oggi che l'opera è ultimata, dopo 5 anni di cantiere, essa rappresenta a tutti gli effetti il perno delle trasformazioni urbane del quartiere, il suo cuore civico. La fabbrica del mercato occupa un'area di circa 5.000 mq e oltre alle attività commerciali ospita, nella parte del lotto più prossima al tessuto residenziale, anche un blocco di abitazioni ad alta densità. Aldilà del valore formale dell'opera architettonica *tout court*, sembra interessante leggere quest'intervento da due punti di vista: da un lato è il tassello principale di un progetto urbano più complesso che ha investito e investirà l'intero sistema degli spazi pubblici, ovvero destinati alla vita collettiva, del quartiere; dall'altro rappresenta il più importante volano di promozione della vita economica e commerciale di Santa Caterina, un elemento di dinamicità in un contesto di forte stagnazione.

Il progetto che mantiene le facciate del mercato originario, poggiandovi sopra una copertura ondulata rivestita con elementi di ceramica colorata, razionalizza lo spazio interno destinato ai banchetti commerciali, ma soprattutto sviluppa in maniera articolata il tema degli ingressi e delle relazioni che si instaurano tra lo spazio delle strette strade medievali circoscritte e i varchi dello spazio pubblico coperto interno al lotto del mercato. Da questo punto di vista appare interessante leggere la soluzione ibrida di ingresso alle abitazioni che si trasforma anche in ingresso secondario al mercato e in un piccolo passaggio pubblico di attraversamento e connessione da una strada all'altra del quartiere. Aggirandosi per i banchetti del mercato, diversamente dalla famosa *Bouqueria*, l'altro grande mercato della città storica ormai immancabile meta turistica, ci si accorge che la maggior parte degli avventori (immigrati, persone anziane, giovani

Tabella 2

I costi del programma integrato (fonte: Ajuntament de Barcelona)

Costo totale	14.616.000 €
- Creazione di nuovo spazio pubblico	2.500.000 €
- Risanamento e dotazione di impiantistica nel patrimonio immobiliare privato	1.500.000 €
- Costruzione-ristrutturazione di edifici pubblici	10.526.000 €
- Altri programmi di valorizzazione economico-commerciale	90.000 €
A carico della municipalità	7,2 mil (49,03%)
A carico della Generalitat	7,4 mil (50,07%)

madri) sono residenti locali che acquistano beni di prima necessità. Da una breve e fulminea indagine in loco, intervistando alcuni compratori, sembra di evincere che nonostante gli anni di cantiere e la ristrutturazione complessiva, i prezzi mediamente non siano variati. Chi abita nel quartiere, e normalmente sono persone dal reddito medio-basso, ancora si serve del mercato "sotto casa". Anche la conclusione di quest'opera e il suo utilizzo a pieno regime, hanno spinto l'amministrazione comunale a investire su Santa Caterina:

partendo dal mercato, si può sfruttare un effetto di "rilancio" del quartiere e delle sue potenzialità pubbliche, sia dal punto di vista della fabbrica urbana che dal punto di vista della vivacità economica del tessuto sociale.

Il programma complesso e integrato di rigenerazione urbana

Il programma messo a punto dalla Municipalità e parzialmente finanziato dalla Generalitat grazie alla L. 2/2004, ruota attorno alla definizione di alcune priorità che devono superare i vecchi problemi e affrontare quelli nuovi in un'ottica di coesione alle scelte e di coerenza degli interventi.

I punti di forza del progetto, già in fase di esecuzione, intendono: favorire l'integrazione tra gli abitanti e potenziare le possibilità di sviluppo del quartiere dotandolo di uno spazio pubblico centrale e importante nella trama urbana complessiva; recuperare suolo per costruire i servizi collettivi mancanti; promuovere le attività economiche locali; risanare il patrimonio immobiliare privato per favorire l'avvicinamento di nuovi abitanti (magari di rango socio-economico più elevato rispetto alla media attuale) e innalzare la qualità della vita degli abitanti attuali, soprattutto anziani. Partendo da questi obiettivi generali, il programma si articola in un quadro di azioni e interventi multidisciplinari e mette a punto il modello gestionale e attuativo degli stessi.

Occorre sottolineare che il progetto è stata sottoposto, durante il percorso di definizione, ad un processo consultivo-partecipativo che ha visto coinvolti le associazioni di vicinato, gli attori economici commerciali e le realtà che operano nel sociale, sino ad arrivare alla generale condivisione delle priorità.

Sommariamente, gli interventi riguardano:



Figura 3/3a. Vista aerea e planimetria del progetto di riqualificazione del Pou de la Figuera (fonte: Ajuntament de Barcelona)

- la creazione di un nuovo spazio pubblico tramite la risistemazione del Pou de la Figuera, un *paseo* centrale al quartiere (figura 3);

- il risanamento degli edifici privati tramite la dotazione di nuove reti impiantistiche, di impianti comuni a forte risparmio energetico e di ascensori. In questo caso, i finanziamenti ottenuti tramite questo programma, si affiancano a quelli già previsti dal piano per la residenza (Plan d'Habitatge) e intendono invertire la rotta rispetto ad un mercato locale dove prevale la locazione (in controtendenza rispetto a Barcellona) e che ha visto la proprietà privata sfruttare una posizione di rendita e le forti inversioni pubbliche senza investire direttamente nel miglioramento del proprio patrimonio;

- la costruzione di servizi pubblici, in particolare l'ultimazione del centro civico nel convento medievale di Sant Agustí e l'acquisizione di un edificio esistente per trasformarlo in una scuola per adulti;

- la realizzazione di una campagna di promozione e valorizzazione economica delle attività esistenti, tramite la definizione di itinerari e di un'immagine "commerciale" del quartiere.

La gestione dell'intero programma è a carico della municipalità, che utilizza come braccio operativo il Foment de Ciutat Vella, impresa privata a capitale pubblico.

I tempi di attuazione e i costi di realizzazione sono regolati dal Programma di Attuazione del Distretto (PAD), che in 4 anni (2004-2008) è in grado di innescare trasformazioni urbane con una tale massa critica da invertire la tendenza attuale dominata da forti fattori di degrado.

Al costo totale del programma, pari a 14,616 mil di euro, il governo catalano partecipa con risorse per circa 7,4 mil di euro, pari al 50,07% degli investimenti complessivi (tabella 2).

Nella capitale catalana, dopo Santa Caterina e Sant Pere, hanno ottenuto finanziamenti anche i progetti per il quartiere di Roquetes, del Poble Sec, di Ciutat Meridiana e di Trinitat Vella. Barcellona continua così ad essere un campo di sperimentazione urbanistica e progettuale. Dai piccoli progetti di agopuntura urbana degli anni '80-'90, pas-

sando per le Olimpiadi, sino ad arrivare alle ingenti, gigantesche e a volte "rumorose" operazioni di trasformazione dell'inizio del XXI secolo promosse dall'amministrazione locale, questa volta è il governo centrale della Catalogna a lanciare, con questa legge e su tutto il territorio della regione, la sfida dei programmi complessi e integrati, avviando così "una politica che si pone l'obiettivo prioritario della difesa del "diritto alla città", cioè il diritto dei cittadini a vivere in territori favorevoli alla convivenza, multifunzionali, in cui spazio e attività pubbliche siano un fattore di sviluppo personale e di coesione sociale".

* Architetto professionista, vive e lavora a Bologna.

La Ley de Barrios

di C. T.

La legge n.2 del 4 giugno 2004¹, *Ley de Barrios*, promulgata dalla Generalitat (regione autonoma) di Catalogna, per la Riqualficazione di quartieri, aree urbane e centri minori che richiedono particolare attenzione, ha inteso mettere a disposizione dei comuni catalani un nuovo strumento per attuare programmi complessi e integrati di riqualficazione urbana dei loro territori. Il caso di Santa Caterina a Barcellona bene esemplifica la tipologia dei progetti promossi dalla legge che si articola in tre capitoli. Il primo stabilisce la creazione di un fondo per finanziare i programmi integrati complessi sui quartieri e sulle aree urbane che richiedono speciale attenzione. Possono richiedere finanziamenti tutti i comuni della Catalogna. Il fondo, che attinge ai bilanci annuali correnti della Generalitat, è il principale strumento innovativo per mettere in atto gli obiettivi di rigenerazione urbana contenuti nella legge.

Il secondo capitolo definisce quali sono gli ambiti urbani suscettibili di essere considerati ad attenzione speciale agli effetti della legge e quali sono i campi di azioni all'interno dei quali i progetti devono rientrare. Le situazioni contemplate, generalmente a destinazione residenziale, prevedono:

- aree nelle quali si è assistito ad un

processo di regressione urbanistica, dovuto al decadimento progressivo del patrimonio immobiliare, alla persistente mancanza di servizi pubblici, alla mancanza o insufficienza di qualità negli spazi pubblici, nelle opere di urbanizzazione primaria, nella rete viaria e dei sottoservizi;

- aree nelle quali si riscontrano anomalie demografiche, dovute alla perdita o all'invecchiamento della popolazione, come ad una crescita accelerata che non può essere assorbita dalle consuete dinamiche di sviluppo urbano;

- aree nelle quali si riscontrano cronici e gravi problemi di carattere sociale, economico e ambientale;

- aree nelle quali persistono deficit sociali e urbani, nonché problematiche di sviluppo locale.

La legge stabilisce inoltre che sarà data priorità ai contesti urbani e territoriali ricompresi in: città e nuclei storici, distretti residenziali monofunzionali, aree periferiche ad alta densità residenziale che non soddisfano gli standard urbani minimi di abitabilità.

Si definiscono inoltre i campi di attuazione nei quali i progetti devono prevedere interventi: si tratta di una cornice multidisciplinare di azioni affinché le amministrazioni locali siano spinte a presentare proposte come programmi complessi e integrati di interventi. Le categorie d'azione sono:

- riqualficazione dello spazio pubblico e implementazione di spazi verdi;

- risanamento e dotazione di spazi collettivi nel patrimonio immobiliare;

- previsione di servizi pubblici destinati alla collettività;

- dotazione di tecnologie dell'informazione e comunicazione nel patrimonio immobiliare;

- attuazione di interventi sostenibili, soprattutto per quanto riguarda l'efficienza energetica, il risparmio della risorsa idrica, il riciclaggio dei rifiuti;

- equità di genere nell'uso degli spazi e dei servizi collettivi pubblici;

- programmi locali di sviluppo sociale ed economico;

- attuazione di interventi che favoriscano l'accessibilità con conseguente eliminazione delle barriere architettoniche.

Infine il terzo e ultimo capitolo stabilisce il regime giuridico del fondo di finanziamento, che è gestito dal

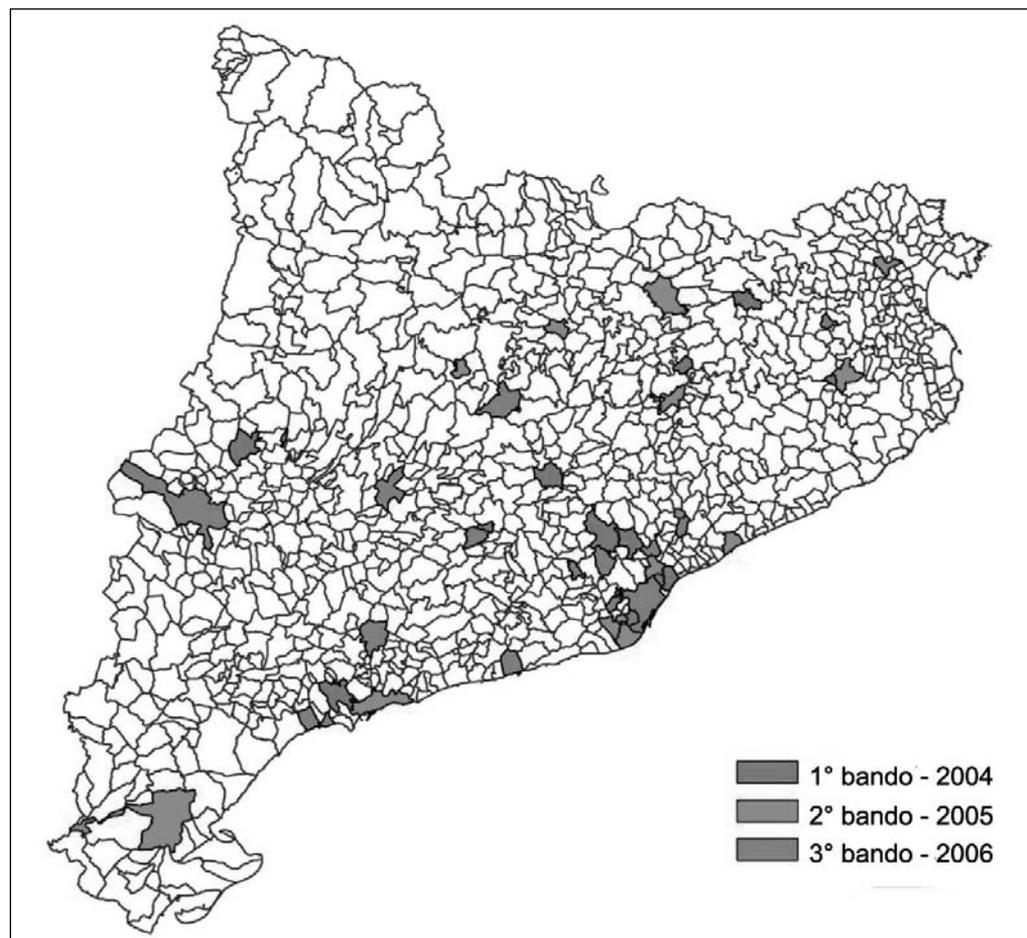


Figura 4. Individuazione delle comunità finanziate dal programma nella regione catalana (fonte: Generalitat de Catalunya)

Dipartimento di Politica territoriale e Opere pubbliche della Generalitat. I progetti e le conseguenti richieste di finanziamento, che possono andare dal 50% al 75% del costo complessivo del progetto e non possono superare i 20 milioni di euro, saranno valutate da una commissione integrata di cui faranno parte: tecnici della Generalitat, tecnici dell'amministrazione locale richiedente e personalità esterne del mondo accademico. Le proposte finanziate dovranno essere attuate nel tempo massimo di 4 anni e saranno monitorate da specifiche commissioni di valutazione, composte da tecnici della Generalitat, del Comune, rappresentanti delle associazioni locali di vicinato, attori economici e sociali che lavorano sul territorio. Ogni commissione dovrà redigere un report periodico di sviluppo e verifica del progetto. Come si vede, tra gli obiettivi della legge vi è anche quello di promuovere azioni trasversali e politiche di cooperazione tra enti e autorità locali, affinché

si raccolga il più largo consenso attorno a forme integrate di sviluppo, rigenerazione e coesione urbana.

Ad oggi, sono stati pubblicati 3 bandi e avviati progetti in tutto il territorio della Catalogna per un ammontare complessivo di circa 550 milioni di euro, comprendenti anche il contributo delle amministrazioni locali. Nel 2004 sono stati finanziati 13 progetti con un investimento medio per progetto di 15,4 mil di euro, nel 2005 e nel 2006 sono state accettate rispettivamente 17 proposte con un investimento medio di 11,8 mil di euro. Il governo della Catalogna ha messo a bilancio per i primi 3 bandi circa 300 mil di euro. Dei 47 progetti già finanziati e in corso di attuazione "solo" 5 rientrano all'interno del territorio comunale di Barcellona, gli altri sono diffusi su tutto il territorio catalano e riguardano soprattutto entità urbane medio-piccole (figura 4).

Gli investimenti sono stati così diversamente

redistribuiti: 49% per la riqualificazione e dotazione di spazi pubblici, 10% per le parti ad uso collettivo degli edifici, 20% per la costruzione di edifici pubblici, 1% per la dotazione di tecnologie dell'informazione e comunicazione, 4% per interventi con un alto tasso di sostenibilità ambientale, 2% per favorire equità di genere, 8% per programmi di sviluppo sociale ed economico, infine 6% per favorire condizioni di accessibilità e abitabilità degli immobili. Il finanziamento della legge per tutto il periodo 2004-2007 dovrebbe promuovere progetti per un ammontare complessivo di opere pari a 800 milioni di euro, di cui beneficiranno circa 60 comunità locali².

Questa "legge dei quartieri", grazie ai progetti complessi che promuove, assomiglia molto ai programmi europei d'ultima generazione: incalza cioè le amministrazioni locali affinché individuino le parti più deboli dei loro territori, dove negli ultimi anni si sono concentrate situazioni di sovraffollamento, di crescita demografica associata all'immigrazione, di degrado sociale e fisico e per questi contesti vulnerabili promuovano un quadro multidisciplinare e poliedrico di azioni volto a districare la conflittualità delle problematiche agendo sul valore civico della città pubblica ma anche sui valori economici del patrimonio immobiliare privato. In uno slogan, si potrebbe affermare che il programma non intende dare "sostegno ai quartieri con problemi" ma "sostegno ai quartieri con progetti".

Note

1. La "Ley de mejora de barrios, areas urbanas y villas que requieren una atencion especial" ha poi trovato applicazione nel regolamento esecutivo del Dls. 369 del 7 settembre 2004, grazie al quale si applicano le indicazioni contenute nella legge.

2. Cfr. Oriol Nel-lo (2005), (2006)

Riferimenti bibliografici e siti internet

Ajuntament de Barcelona (1987), *Arees de Nova Centralitat*, Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (2000), *Modificació del PGM per a la renovació de les arees industrials del Poblenou: districto de activitat 22@BCN*, Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (2004), *The 22@Barcelona project*, Barcelona, giugno.

Ajuntament de Barcelona (2005), *Projecte d'intervenció integral als barris de Santa Caterina i Sant Pere, Sector Casc Antic de la ciutat vella de Barcelona*

Inchiesta sui “contributi Bucalossi”

Paolo Avarello*

Da qualche tempo il tema dei “contributi Bucalossi” emerge sempre più di frequente, quando si parla di urbanistica e/o di fiscalità locale, insieme a quello dell’Ici, per altro assai più complesso, e di fatto legato sostanzialmente alla “questione del catasto” e del suo “trasferimento” ai comuni, tutt’ora irrisolta. È ovvio comunque che si parli di questi temi, considerando il notevole ampliamento delle competenze e funzioni assegnate ai comuni con le riforme degli anni ‘90, e la tendenza, invece, a ridurre i trasferimenti statali (anche con l’ultima finanziaria), contenendo comunque le aliquote addizionali Irpef loro destinate. Una evidente tenaglia, che di fatto ha represso anche il legittimo sdegno per il recente svincolo finanziario, seppur parziale (per ora), dei “contributi Bucalossi” dai capitoli di bilancio e dalle finalità a cui gli stessi erano istituzionalmente destinati. Prima di affrontare questi temi, tuttavia, è forse opportuno qualche richiamo di memoria sul tema. Come è noto la L. 10/77, detta “Bucalossi”, a fronte del rilascio della “concessione edilizia” dalla stessa istituita, prevedeva la corresponsione al Comune di un “contributo commisurato all’incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione” (art. 3); più precisamente, formato da:

a). *Oneri di urbanizzazione* (art. 5), stabiliti dal Consiglio comunale “in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce ... per classi di Comuni”, e anche in relazione “alle destinazioni di zona previste negli

strumenti urbanistici vigenti”.

c). *Oneri commisurati al costo di costruzione* (art. 6). “Il costo di costruzione ... è determinato annualmente, con Decreto del Ministro per i lavori pubblici, sulla base del costo dell’edilizia agevolata” (L. 1179/65), con lo stesso “sono identificate classi di edifici con caratteristiche superiori ... per le quali sono determinate maggiorazioni ... in misura non superiore al 50%”. “Il contributo ... comprende una quota di detto costo, non superiore al 10% ... che viene determinata dalla Regione in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione e ubicazione” (modifiche introdotte con L. 94/82). “Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi ... individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere la concessione.” Per le “opere o impianti non destinati alla residenza” è previsto:

a). “costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazioni di beni ed alla prestazione di servizi”, per cui è previsto solo il “contributo pari all’incidenza delle opere di urbanizzazione ... trattamento e smaltimento di rifiuti ... sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche.” (art. 10/1).

b). Per la “costruzioni o impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali” sono invece previsti entrambi i contributi, ma quello relativo al costo di costruzione è riferito al “costo di costruzione documentato” e “non superiore al 10% ... da stabilirsi

in relazione ai diversi tipi di attività, con deliberazione del Consiglio comunale” (art. 10/2).

È anche noto come la stessa “legge Bucalossi” prevedesse:

a). Un particolare regime per gli interventi di edilizia residenziale convenzionata (“ivi compresi quelli sugli edifici esistenti”): versamento dei soli contributi alle spese di urbanizzazione, ovvero, per questi, la “diretta esecuzione delle opere di urbanizzazione” (art. 7), sulla base di una convenzione-tipo (di cui all’art. 8).

c). Che i contributi relativi alle urbanizzazioni fossero corrisposti “all’atto del rilascio della concessione” e che “A scomputo della quota dovuta il concessionario può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune” (art. 11/1).

d). Che la quota di contributo commisurato al costo di costruzione, determinata al rilascio della concessione, fosse invece “corrisposta in corso d’opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune” (art. 11/2).

e). I programmi pluriennali di attuazione (art. 13).

f). Che i proventi dei contributi fossero vincolati a essere utilizzati per la “realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, ... all’acquisizione delle aree ... per la realizzazione del programmi pluriennali ...” (art. 12).

L’obbligo di corrispondere i “contributi Bucalossi” è stato confermato dal Dpr n. 380 del 6 giugno 2001 (T.U. Edilizia,

entrato in vigore nel gennaio 2003, per effetto del Dl. 20.6.2002, n. 122), che tra l'altro modifica la dizione di "concessione" in "permesso di costruire" e trasla quasi letteralmente alcune competenze già ministeriali alle regioni, stabilendo che:

a). "il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché del costo di costruzione, ..." (art. 16/1).

b). "il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell'art. 4 della L. 5 agosto 1978, n. 457." E che "Con lo stesso provvedimento le regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori ... per le quali sono determinate maggiorazioni ... non superiori al 50%." (art. 16/9);

c). Inoltre che "Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato *annualmente*, ed autonomamente [*sic, ndr.*], in ragione dell'avvenuta variazione dei costi di costruzione accertata ... " (dall'Istat).

d). E tuttavia, recependo la L. 537/93, prevede anche/invece lo *aggiornamento quinquennale*, in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontrati e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e "generale" (art. 16/6);

e). E che "Il contributo ... comprende una quota di detto costo, variabile dal 5% al 20%, determinata dalle regioni in funzione della caratteristiche ..." (etc. come già nella L. 10/77, ma con un massimo raddoppiato).

Fin qui una sintesi sommaria della evoluzione "storica" della disciplina relativa ai "contributi Bucalossi", per come la stessa si è potuta ricostruire. Resta tuttavia da segnalare come alcune vicende, e anche alcuni provvedimenti legislativi, successivi all'impostazione originaria, del 1977, abbiano determinato l'insorgere di diverse questioni, alcune delle quali di fatto non ancora, o solo parzialmente risolte. Tra queste "vicende", per esempio, il

sostanziale fallimento dei programmi pluriennali di attuazione, che avrebbero dovuto, se correttamente intesi, costituire un quadro di coerenza tra l'uso degli introiti "Bucalossi" e programmazione delle urbanizzazioni.

Ma considerazioni analoghe si potrebbero fare anche per la banalizzazione, e il sostanziale svuotamento di contenuti (non sempre, ma quasi), degli ancora obbligatori "Programmi triennali delle opere pubbliche". Diversa invece la questione dei "programmi complessi", che in qualche modo dovrebbero incorporare nella loro elaborazione, previa concertazione/contrattazione tra i soggetti interessati, il comune anzitutto, i costi, o almeno parte dei costi dei beni pubblici da produrre attraverso il loro stesso sviluppo.

Tra i provvedimenti legislativi, invece, in particolare quelli relativi ai tre "condoni", intervenuti a scadenza quasi decennale, risultati particolarmente pesanti in alcune regioni, e in molti comuni, che hanno creato notevoli margini di incertezza circa il trattamento amministrativo dei casi ricorrenti, e quindi anche nella applicazione dei "contributi Bucalossi". Nei contesti di abusivismo diffuso, inoltre, ha assunto quasi sempre dimensioni patologiche il frequente ricorso al meccanismo delle "opere a scomputo", comunque ampiamente diffuso anche in alte situazioni, pensato di fatto per interventi "unitari" (lottizzazioni, comparti, piani attuativi in genere), ma spesso applicato invece "a pioggia", ovvero per singoli lotti/interventi, magari con il corredo di equivoche dichiarazioni di "funzionalità" degli addetti ai controlli. Sempre in ambito legislativo, e ancora solo per esempio, l'introduzione, relativamente recente, della "dichiarazione d'inizio attività" (Dia), per una parte non residuale degli interventi", che di fatto sostituisce il "permesso di costruire", a cui è legata la corresponsione dei contributi. Ciò anche se già la L. 443/01 prevedeva che le regioni potessero individuare, con legge, quali interventi, in via di massima realizzabili con la sola Dia, dovessero invece essere assoggettati a "concessione" o "autorizzazione" edilizie; e anche se il già citato Dpr 380/01 prevede che, tra

gli interventi per cui è prevista solo la Dia, le regioni individuino "le tipologie di intervento edilizio assoggettate a contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione" (art. 22/4). Ma quante regioni hanno legiferato in materia? Al di là di questi temi, ma certo non senza rapporto con gli stessi, sembra comunque utile ricostruire, e non solo storicamente, le vicende dei "contributi Bucalossi", che con tutta evidenza si sono giocate, soprattutto negli ultimi anni, tra leggi/disposizioni regionali e prassi comunali/locali più o meno virtuose. Disegnando comunque un panorama che i primi sondaggi hanno rivelato piuttosto variegato e confuso, ma che certamente deve essere accuratamente studiato e valutato, se si vuole avanzare qualche ragionevole proposta di riforma, o almeno di riassetto delle modalità di alimentazione di questo cespite dei comuni, che come è ovvio assume grande rilevanza anche sugli strumenti urbanistici e, soprattutto, sulla loro credibilità.

Da questo punto di vista le domande essenziali riguardano, regione per regione: come si sono comportate le regioni, quale è stata la prima impostazione, quale la frequenza degli aggiornamenti e di eventuali revisioni dell'impostazione originaria (precisando le date), in particolare negli ultimi anni, quanto i valori dell'ultimo aggiornamento, riguardo i costi, approssimano effettivamente quelli reali, con quali criteri sono stati utilizzati i margini di discrezionalità consentiti (definizione delle aliquote) riguardo gli oneri commisurati ai costi di costruzione. Per quanto riguarda invece i comuni, comune per comune: soprattutto quanto sono stati utilizzati i margini di discrezionalità consentiti, e quanto frequente/esteso sia il ricorso al sistema delle "opere a scomputo" e come gestito.

* *Direttore di Urbanistica.*

Chi scrive e l'Inu saranno grati a chi vorrà collaborare a questa inchiesta, inviando dati e opinioni a p.avarello@uniroma3.it, indicando in oggetto: "Bucalossi".

I crediti edilizi per la qualità del territorio aperto: il caso di Montebelluna

Ezio Micelli*

Il comune di Montebelluna, secondo centro per abitanti della Provincia di Treviso, ha intrapreso nel corso del 2004 una variante al proprio piano regolatore generale allo scopo di riqualificare alcune parti del proprio territorio aperto compromesse negli anni dall'urbanizzazione diffusa e in particolare dallo sviluppo di insediamenti industriali in zona impropria.

Da un punto di vista urbanistico il tema posto era quello della reversibilità dei processi di trasformazione urbana: è possibile immaginare soluzioni progettuali e attuative in grado di ripristinare condizioni di qualità insediativa con il concorso dei privati senza tuttavia riconoscere le rendite d'attesa (se non in modesta parte) formatesi nel corso degli anni? A questo quesito l'amministrazione ha cercato di dare risposta anticipando la soluzione normativa proposta dalla Regione Veneto con la Lr 11/2004 che istituisce il credito edilizio, sviluppando un modello gestionale basato sull'estensione dei principi perequativi già sanciti nel piano regolatore generale approvato. L'obiettivo dell'amministrazione consiste nell'impiego di uno strumento flessibile per la soluzione di un problema circoscritto: i manufatti industriali e commerciali in zona impropria che, in ragione del contesto in cui si trovano, generano diseconomie tali da rendere opportuna una loro rilocalizzazione. Le attività incompatibili soggette a trasferimento sono state classificate in due tipologie: le attività produttive localizzate in aree urbane, per le quali il cambio di destinazione d'uso costi-

tuisce già un adeguato incentivo ad aderire alle norme dello strumento urbanistico; e quelle localizzate in zona agricola o in ambiti caratterizzati da pregio ambientale e paesaggistico per le quali invece lo strumento urbanistico promuove un'azione di ripristino rurale attraverso l'attribuzione di diritti edificatori.

Il trasferimento di tali attività prevede due fattispecie: le attività produttive di maggiore estensione vengono trasferite in una localizzazione diversa da quella attuale e la compensazione consiste in un'area e in una volumetria di tipo produttivo (*Attività incompatili da trasferire con compensazione industriale ex Art. 28 comma 3.2.1 delle NTA*), mentre le attività produttive minori vengono chiuse e la proprietà viene compensata con una volumetria destinata a funzioni residenziali (*Attività incompatili da trasferire con compensazione residenziale ex Art. 28 comma 3.2.2 delle NTA*).

L'attribuzione dei diritti edificatori è confinata ad un numero limitato di interventi mirati: le attività incompatili localizzate in zona non urbana da trasferire con compensazione industriale sono 16 attività di media - grande metratura per una superficie coperta complessiva di 11.783 mq, mentre le attività incompatili da trasferire con compensazione residenziale comprendono 6 attività di piccolo taglio per una superficie coperta complessiva di 1.001 mq.

Nel caso di compensazione con area industriale, qualora il proprietario del manufatto intenda aderire al progetto

di ripristino agricolo/ambientale, allo stesso viene riconosciuta gratuitamente una superficie edificabile produttiva individuata dall'Amministrazione, che consenta l'ampliamento fino ad un massimo del 100% della preesistente attività da trasferire.

L'intervento di ripristino e bonifica del territorio e il trasferimento dell'attività sono subordinati alla preventiva stipula di una convenzione tra il Comune ed i proprietari del manufatto, nella quale si stabiliscono: le modalità di ripristino ambientale e bonifica del terreno su cui insiste l'attività ricadente in zona impropria che dovrà avvenire attraverso la demolizione di tutti i manufatti produttivi presenti all'interno dell'ambito di proprietà; la localizzazione del lotto di compensazione urbanistica; l'impegno del titolare di non trasferire la proprietà del lotto produttivo per almeno 10 anni; l'obbligo di realizzare, entro 10 anni dall'avvenuto trasferimento del lotto di compensazione, la nuova attività produttiva pena la restituzione del lotto all'amministrazione comunale; infine, le modalità di cessione delle aree ripristinate al Comune.

Le aree destinate a ricevere le volumetrie sono acquisite dall'Amministrazione attraverso il meccanismo perequativo impiegato nel piano regolatore. In particolare, le volumetrie a destinazione produttiva possono essere ricollocate nelle aree destinate *ad attività produttive miste industriali e commerciali di espansione con creazione di ambiti di riserva*, mentre il trasferimento di volumetrie

residenziali può avvenire nelle zone *residenziali di espansione soggette a perequazione urbanistica*.

Qualora tuttavia la proprietà sia in grado di produrre soluzioni alternative, esse potranno essere valutate e accettate dall'amministrazione che comunque dispone di un patrimonio fondiario da utilizzare per insediare i diritti edificatori.

Il caso del comune trevigiano consente alcune considerazioni di rilievo.

L'amministrazione locale ha impiegato il credito ante litteram come strumento di accompagnamento agli altri strumenti di gestione del piano, e in particolare alla perequazione urbanistica. Nessuna intenzione dunque di sovvertire le regole della pianificazione tradizionale, in favore di un mercato dei diritti in cui alla volontà dell'amministrazione si sostituisca l'interazione tra domanda e offerta, ma una valutazione circa la possibilità di porre rimedio ad alcuni mali ambientali – precisamente individuati e limitati quantitativamente – attraverso strumenti capaci di determinare l'adesione dei privati, in stretta integrazione con la strumentazione tradizionale.

Il modello implicitamente sotteso alla attribuzione dei crediti edilizi è quello di un utilizzo libero entro precisi ambiti. Se da un lato l'amministrazione non vincola *ex ante* l'utilizzo della volumetria a precise aree di impiego delle volumetrie, d'altro lato specifica con precisione i possibili ambiti di utilizzo. La credibilità dello strumento è inoltre assicurata dalla possibilità di disporre di un patrimonio fondiario proprio sul quale far "atterrare" i diritti edificatori in mobilità, rinunciando ad un generico riferimento alle opportunità offerte dal mercato immobiliare.

Le aree pubbliche per l'impiego dei diritti sono peraltro acquisite per mezzo della perequazione: esse sono l'esito dell'impiego di un altro strumento di gestione che si rivela così sinergico nell'attuazione del programma di riqualificazione ambientale. Sotto il profilo dei valori, l'amministrazione ha stabilito l'attribuzione dei crediti in funzione del valore del mercato fondiario: il credito compensa la cessione del suolo e il valore del capitale edilizio residuo. Una stima attendi-

bile è resa possibile dalla flessibilità comunque contenuta di utilizzo dei crediti, e ciò consente al piano di ridurre l'aleatorietà dei valori implicitamente attribuiti attraverso l'attribuzione del credito.

Nel caso esaminato, lo strumento del trasferimento dei diritti assume la configurazione di uno strumento selettivo e mirato, che assicura obiettivi di rilievo per la comunità senza la pretesa di sovvertire le regole della pianificazione tradizionale, ma integrandole con relazioni sinergiche con gli altri strumenti dell'*urbanistica consensuale*, per riprendere la felice espressione di Urbani.

**Università IUAV di Venezia.*



Politiche urbane, Napoli: storia bisogni opportunità

di Francesco Forte

Attraverso le immagini si rendono possibili correlazioni tra stagioni vissute, alimentando l'ideazione necessaria per l'innovazione creativa di politiche urbane. L'argomentazione scritta ha il ruolo di delineare la griglia di riferimento utile nel dare senso alle immagini, nel contesto di una tesi volta a comunicare il dramma urbano che si ritiene avvolga la città, l'innovazione possibile nelle politiche urbane, sollecitando speranza.

Pagine 288, abstract in inglese
Illustrazioni a colori e b/n,
formato cm. 24 x cm 22
Prezzo di copertina €30,00

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773

E-mail inuprom@inuedizioni.it

Riforma urbanistica

a cura di Sandra Vecchiotti

Le questioni di fondo

Pierluigi Properzi

La ripresa dei lavori parlamentari ha riproposto il tema della legge “urbanistica” e sono già state (ri)presentate diverse proposte di legge, più per “prendere posto” nelle futura discussione che per una reale urgenza. Non è oggi certa, né la natura del provvedimento legislativo, né la sua reale finalità, si parla anche di legge di iniziativa regionale, ma lo stesso ministro competente potrebbe proporre un testo al governo (anche se non appare probabile), così come appare molto complessa la stessa definizione in Commissione di un testo unificato. A questa incertezza politica, determinata da un riformismo statico e spesso solo ideologico, corrisponde una parallela e visibile difficoltà della disciplina. La difficoltà, o meglio le contrapposizioni disciplinari, concorrono in questo contesto a rendere meno chiara la necessità di una riforma, ma soprattutto non se ne percepisce con chiarezza l'eventuale finalità. Sull'urbanistica e governo del territorio le posizioni disciplinari (e quelle politiche) trovano infatti una loro differenziazione piuttosto relativamente alle tecniche (strumenti, procedure) che alla loro coerenza alla soluzione dei problemi. Sono proprio i problemi, apparentemente evidenti, ad essere invece poco analizzati, o meglio si da per scontata la loro storica immanenza (la rendita) o la loro soverchiante e irrisolvibile

dimensione (il traffico, l'inquinamento) in una narrazione eroica e al contempo frustrante della disciplina.

Affrontare oggi i contenuti di una legislazione per il governo del territorio, senza partire da un'analisi approfondita dei problemi che caratterizzano il “mal governo del territorio” può essere un errore o di contro una scelta voluta.

La parte politicamente massimalista non potendo più ricorrere alla analisi marxista della lotta di classe per sostenere l'urbanistica dell'esproprio propone: il “consumo di suolo”, come principale problema (ma ne avrebbe potuto individuare un altro: l'inquinamento o il fabbisogno abitativo). In realtà esso è una conseguenza e non una causa e non si può dare per scontato che esso derivi solo da una inefficace compressione della rendita da parte dell'urbanistica. Di contro una parte dei riformisti insiste sulla “crisi dell'urbanistica” pensando che una riforma degli strumenti sia sufficiente a risolvere i problemi della disciplina e conseguentemente quelli della città e del territorio, tra cui consumo di suolo ed inquinamento.

Utilizzo questa schematizzazione per tornare sulla questione di un necessario aggiornamento delle analisi sul “malgoverno del territorio” perché di questo si è trattato e mi sembra, da un lato riduttivo ma dall'altro eccessivo, addebitarlo in capo alla “crisi” dell'urbanistica come si tende a fare, né da questo può derivare automaticamente

una riproposizione della pianificazione come soluzione dirigistica (e politicamente elitaria) a fronte delle insufficienze e della irresponsabilità dei soggetti eletti; tutt'al più sono gli strumenti utilizzati e spesso deformati che non corrispondono più (o rispondono troppo, direbbero altri) alle nuove problematiche poste dalla incerta costruzione di progetti di sviluppo da parte delle società locali in una società globale. Partire però da queste “insufficienze” in una logica (micro)riformista, solo incrementale e adattativa comporta due problemi: non entrare nel merito della natura reale della nuova domanda di governo, presupponendola e non investigandola nelle sue componenti e nelle sue contraddizioni e, cosa meno significativa ma non priva di conseguenze, almeno per il mondo disciplinare, mantenere (limitando il dibattito agli strumenti) uno spazio di ambiguità e rappresentare una posizione sostanzialmente debole rispetto alla invadenza di posizioni massimaliste che, arroccate sull'etica e sulla conservazione (delle cose e di se stessi) lucrano, loro sì, una rendita di posizione.

Si tratta allora di affrontare il nodo centrale. Il governo del territorio (circonlocuzione forse da ridefinire in relazione piuttosto a governo - *governance* e *gouvernement* - che a territorio) si fa “anche” con la pianificazione? e con quale pianificazione? Per risolvere quali problemi?

Dietro a questa domanda ci sono le questioni che dividono le politiche pubbliche nelle tradizionali caratteriz-

zazioni *neoutilitariste e neocontrattuali* e che caratterizzano anche le loro diverse ibridazioni.

Ma c'è anche la necessità di una riflessione disciplinare, sulla coerenza di queste politiche alle diverse conformazioni che la società italiana va assumendo nella riconfigurazione delle istituzioni.

Lo sviluppo, perché poi di questo si tratta, sostenibile, socialmente coeso, coerente al territorio, che la vulgata europea ci propone è comunque fatto di Pil e di occupazione, e noi non cresciamo (Pil '95 = 116, Pil 2005 = 105, media 25 paesi = 109) mentre gli altri crescono con tassi doppi (Spagna e Grecia) o tripli (Irlanda). Questo avviene inoltre con forti differenziazioni interne. Una parte del paese appartiene alla fascia alta delle classifiche comunitarie, ma rischia di uscirne per una diminuzione di competitività (collegamenti, logistica, investimenti esteri), l'altra va verso condizioni di marginalità crescente (vedi Rapporto Svimez 2005 – solo Abruzzo, Sardegna, Sicilia in crescita).

Una tripartizione Nord - Centro - Sud che si è andata sempre più caratterizzando, pur con le proprie differenziazioni interne, e che corrisponde a modalità di governo del territorio anch'esse diverse, pur nella omogeneizzazione che è derivata dal prevalere della Legge statale del '42 sulle successive leggi regionali. Di questa partizione geografica da ampio conto il Rapporto dal Territorio INU/2005 che descrive le differenze tra una Italia che fa piani ed una che non ne fa (il sud con le isole). All'interno di questa prima frattura le regioni del centro, compreso l'Abruzzo, escluso il Lazio, che praticano da tempo la pianificazione a tutti i livelli istituzionali del governo del territorio si differenziano a loro volta da un Nord che interpreta la pianificazione secondo i diversi modelli "regionali" (Veneto, Lombardia, Piemonte) coerenti ai rispettivi processi di sviluppo ed all'uso del territorio che ne è derivato, molto diversi quindi tra loro.

Partiamo dal sud: comuni nella generalità con piani vecchi (approvati da oltre 10 anni), assenza di piani provin-

ciali, Regioni senza Quadri regionali. Sarebbe troppo facile concludere con una consolatoria equazione: niente piani – niente sviluppo per il compiacimento degli urbanisti.

Penso che i termini possono anche essere invertiti, i piani non si fanno perché non c'è sviluppo, e lo sviluppo non c'è perché i modelli di sviluppo sinora proposti (ma poi cosa sono?) non hanno funzionato nelle loro dimensioni macroeconomiche, non c'è perché in quelle parti del paese funziona un processo diverso, governato da culture separate: opportunistiche, familistiche a volte alternative allo stato, che non può trovare una dimensione confermativa nel piano, per sua natura pubblico, competitivo concertativo, .

Due corollari. Il PRG di tradizione ha funzionato solo in qualche caso e limitatamente alla parte regolativa dei suoli e dei cicli edilizi, con la sua vischiosità e con tutto il suo bagaglio di causidicità privatistica e di impotenza vincolistica. Di contro ha funzionato male, ma ha assorbito ogni velleità previsiva dei piani tradizionali e ordinari, la cosiddetta programmazione complessa, derivata in vario modo dalla "nuova programmazione" di Ciampi e Barca, costituendo così un doppio binario : i cicli edilizi spalmati sulle trame residuali di Prg di annata, la loro negazione (con la conseguente produzione di ulteriore valore fondiario) attraverso nuove previsioni di assetti sempre in alternativa ai primi. In qualche modo si è istituzionalizzata la variante con procedure celeri e di presunto pubblico interesse (lo sviluppo) per rianimare cicli edilizi asfittici. Lo sviluppo ha tentato di nuovo la strada del mattone, fermandosi spesso (e per fortuna) alla sola valorizzazione fondiaria, per la sua indubbia facilità, ma anche per una necessità di accumulazione cui non è estraneo il retrogrado e frammentato mondo bancario italiano.

Più complessa è stata la affermazione di una natura essenzialmente "finanziaria" dello sviluppo che ha caratterizzato negli ultimi anni lo sviluppo (mancato) del paese.

L'obiettivo di una progressiva concentrazione di risorse finanziarie per il

raggiungimento di una massa critica, che ha coinvolto sia la dimensione produttiva che quella bancaria ha ampiamente utilizzato il notevole patrimonio pubblico, prevalentemente in una logica di cassa (più che di privatizzazione), ma anche in una logica di (ri)produzione di valore.

Questo è avvenuto nella indifferenza non tanto rispetto ai piani, considerati in termini del tutto residuali, se non funzionali essi stessi alla produzione di valore, quanto rispetto a qualsiasi strategia pubblica. *E' mancata in questo senso una politica delle città e del territorio.*

Cosa, dove e come dismettere. Si è proceduto senza una analisi di fabbisogni pubblici, pronti a ricercare sul mercato quello che si era appena venduto, demandando le procedure a soggetti societari e con modesti utili per lo stato.

Di contro ne è derivata la crescita di una aggressiva e spregiudicata nuova generazione finanziaria che partendo dal mattone e con la convivenza del sistema bancario ha "dinamicizzato" la Borsa, ma ha disorientato ogni processo di sviluppo basato su produzione e occupazione

Intorno a questa effimera stagione si sono organizzati nuovi processi di uso del territorio legati essenzialmente alla dimensione macro dei consumi, effimeri essi stessi (parchi a tema – ipermercati – outlet, ecc.) ma con enorme consumo di suolo, spesso al di fuori di qualsiasi pianificazione, abili nell'inserirsi nella competitività tra i comuni sull'onda dell'ICI e degli oneri di urbanizzazione.

E' la competitività tra enti che rappresenta il futuro scenario per la verifica della utilità della pianificazione come parte del governo del territorio.

Discariche, cave, eolico, ipermercati, gassificatori, autoparchi, aeroporti di terzo livello, porti turistici, attraversamenti e nodi intermodali con il loro carico di "sviluppo" e di impatti, saranno i temi intorno ai quali le società locali si confronteranno. Il piano è uno degli strumenti possibili per rendere questo confronto utile e democratico, ma non ce ne sono molti altri.

Sull'*utilità* sembra che ci sia una sostanziale convergenza, legata ad una sperimentazione parziale, ma significativa, dei processi di governance che si sono tentati in questi anni essenzialmente sulle iniziative Dicoter e che si stanno sperimentando nelle "Piattaforme Territoriali" dell'allegato al DpeF recentemente presentato. Sulla *democraticità* il discorso è più complesso e ripropone i temi della partecipazione, della delega, ma anche e soprattutto quelli della concorrenza e delle garanzie delle minoranze in una società globale e conflittuale. Una società complessa, sempre più complessa nell'espansione del suo corpo centrale, nella separatezza della sua parte più opulenta e nelle segmentazioni dei nuovi esclusi. *Una società che produce nuove forme di uso e di consumo dei suoi territori e delle sue città.*

Le ultime analisi di questi processi sono distanti nel tempo e di tipo essenzialmente morfologico (il riconoscimento delle loro nuove forme). Le interpretazioni delle loro cause, in termini sociologici ed economici, trascurano di contro la dimensione spaziale e quella territoriale; il territorio stesso e la città non costituiscono da tempo una dimensione di ricerca multidisciplinare. Quella pluralità, che è implicitamente richiamata nella stessa necessità di un suo "governo", viene nella sostanza negata da una introversione che sta contagiando anche il nostro mondo disciplinare.

In questi anni l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha prodotto molte riflessioni su questi temi, fornendo sia soluzioni tecniche che indirizzi di ordine politico strategico; non ha trovato molti interlocutori nel dibattito disciplinare, ma ha di contro proposto alcune soluzioni dei problemi più ricorrenti: la separazione dei contenuti previsivi da quelli regolativi nei piani comunali che non può essere banalizzata nella scissione degli strumenti, la perequazione per una partecipazione equa alla costruzione della città, che non può ridursi all'uso di un bilancino da farmacista, la concertazione strutturata tra enti, che non può esaurirsi in dichiarazioni buoniste, il partenaria-

to pubblico privato, che deve superare la dimensione dello "scambio ineguale".

Le Regioni hanno sperimentato questa nuova urbanistica riformista introducendola nelle loro leggi, ma anche molti Comuni, pur in assenza di una normativa di riferimento, hanno comunque avviato processi perequativi, hanno introdotto nuove modalità strategiche, hanno individuato coerenze strutturali con altri piani, hanno ricercato nuovi strumenti attuativi per supplire alla carenza di risorse. Questo è avvenuto spesso anche con insuccessi e con errori, ma ha comunque definito nei fatti il portato riformista del "modello INU".

Alla più generale domanda di riforma sono però state date, dai governi che si sono succeduti dal '95 ad oggi, risposte parziali e prive di coerenza; una riforma zoppa del sistema elettorale maggioritario, poi riassorbita da un falso proporzionale, una frettolosa riforma costituzionale incentrata essenzialmente sulle competenze e poco convincente anche per chi l'aveva proposta, resuscitata dal referendum abrogativo dell'intervenuta devolution; una riforma delle autonomie locali, anch'essa riveduta e corretta, enfatizzata dai provvedimenti Bassanini e alla ricerca di una efficienza (apparente) del sistema più che della sua efficacia.

Uno sfondo legislativo confuso e spesso contraddittorio - si pensi alla natura concorrente del governo del territorio ed alle separate tutele dello stato che non ha contribuito certo ad una positiva conclusione dell'iter dei testi legislativi (Lorenzetti e Lupi), non approvati nelle due passate legislature benché ampiamente discussi in commissione.

Alle mancate approvazioni ha contribuito però in termini più sostanziali, la convinzione diffusa che si trattasse di temi non legati, né in termini di efficienza, né in termini di efficacia allo sviluppo; anzi che le nuove forme di destrutturazione dei processi autoritativi introdotte dalla Bassanini sarebbero bastate per risolvere il problema alla radice e che le Regioni avrebbero potuto attuare in sostanziale autono-

mia i propri sistemi di governo del territorio in base alle proprie tradizioni ed ai principi desumibili dalla legislazione statale, lasciando allo stato centrale le sue tutele separate.

Un processo autoritativo, all'italiana, con poco dispendio di energie, poche conflittualità e molte concentrazioni separate di poteri interdittivi.

Ripercorrere oggi la stessa strada, senza ricostruire intorno ai problemi un sistema di alleanze, che parta da una loro analisi condivisa, può essere un errore non solo tattico.

Il testo è stato elaborato con riferimento ai seminari promossi dall'Istituto Nazionale di Urbanistica sulla legge di principi per il governo del territorio (21 sett - 17 nov.2006) - Vedi Documento sul sito dell'Istituto www.inu.it

La Vas nel Dlgs 152

Il presente documento costituisce l'esito delle riflessioni che il gruppo di studio ha elaborato seguendo costantemente¹ le varie fasi di preparazione del decreto in esame, a partire dall'emanazione della legge di "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" (L 308/2004) sino alla sua stesura definitiva, pubblicata nella GU n. 88 del 14 aprile 2006, includendo le diverse versioni preparatorie divulgate sul sito del comitato della legge delega (www.comdel.it).

Dopo la redazione del presente documento-maggio 2006-, è stata posticipata al 31 gennaio 2007 (art. 1-septies, Dl 12 maggio 2006, n. 173) l'entrata in vigore della parte seconda del Dlgs 152/2006, comprendente anche la Vas.

Ci auspichiamo che, anche attraverso questo contributo alla riflessione, si possa finalmente instaurare un rapporto con le Istituzioni di collaborazione culturale e scientifica circa l'integrazione obbligatoria delle procedure della valutazione ambientale nella pianificazione.

Vas secondo la direttiva europea vs. interpretazione del Testo Unico

Il testo unico sull'ambiente (di seguito TU), come è noto, ha avuto una genesi non facile, contraddistinta dall'assenza di un vero coinvolgimento costruttivo, da parte del legislatore delegato, di istituzioni locali e associazione culturali sui temi che, direttamente o indirettamente, hanno notevole incidenza sul territorio. Il Dlgs 152/2006 è stato promulgato dal Presidente della Repubblica il 3 aprile 2006.

La presente trattazione intende fornire un punto di vista critico relativamente all'atteso (ma ahimé disatteso) necessario recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 2001/42/Ce che, lo ricordiamo, è comunque in vigore negli Stati Membri dell'Ue già dal 21 luglio 2004.

Molti paesi europei, a cavallo della scadenza suindicata, hanno introdotto nelle proprie normative nazionali le necessarie modifiche di adeguamento al dettato della direttiva Vas.

Su questo tema nel 2005 lo *European Environmental Bureau* ha pubblicato gli esiti di un'indagine² condot-

ta presso alcune Ngo³ di Stati Membri Ue (l'Italia non ha partecipato) circa la qualità della trasposizione della direttiva Vas nelle legislazioni nazionali. Da tale rapporto emerge l'effettiva difficoltà riscontrata da molti Stati nel recepire la Vas, pervenendo ciascuno, ovviamente, a soluzioni legislative differenti (recepimento parziale o totale attraverso modifiche a leggi esistenti o attraverso leggi specifiche sulla Vas). In generale, si deduce però come molti Paesi Europei, recepita la direttiva, stiano portando avanti ulteriori riflessioni circa il rapporto tra le definizioni contenute nella direttiva Vas e le proprie realtà normative nazionali. In diversi casi si studiano possibili perfezionamenti delle metodologie di valutazione - anche con linee guida generali e settoriali - ed in generale delle procedure di integrazione dell'ambiente nella pianificazione/programmazione. L'aggiornamento sulle esperienze condotte nei vari paesi Ue è fondamentale. Lo scambio di informazioni circa l'applicazione della direttiva negli Stati membri è inserito all'art. 12, che prevede che entro il 21 luglio 2006 la Commissione europea invii una prima relazione sull'applicazione della direttiva Vas al Parlamento europeo e al Consiglio, eventualmente corredata di proposte di modifica del suo testo⁴. L'Italia si presenterà a questo importante appuntamento da un lato con un recepimento nazionale (mancato) della direttiva Vas -peraltro tardivo rispetto al termine obbligatorio del 21 luglio 2004 indicato nella direttiva medesima- e dall'altro, inve-

ce, con numerosi esempi di recepimento regionale che, stante l'inerzia del legislatore statale, hanno seguito più o meno esplicitamente il dettato europeo.

La procedura di Vas contenuta nel TU che qui commentiamo, oltre a contravvenire alla direttiva 2001/42/Ce e alle successive indicazioni europee per il recepimento⁵, non segue un'interpretazione "filologica" della norma europea, la quale auspicherebbe di pervenire ad un *unicum* procedurale per integrare le considerazioni ambientali all'interno degli iter propri dei diversi piani e programmi. Il TU sembra viaggiare su un binario differente, prediligendo l'accentramento del momento "valutativo", vincolante, presso un soggetto estraneo alle procedure proprie della pianificazione/programmazione.

Il nodo centrale e più controverso della formalizzazione della Vas nel TU riguarda quindi la codifica della procedura di valutazione ambientale stessa, che a nostro avviso qui si configura come un aggravio degli iter pianificatori e programmatori.

In contraddizione con l'enunciato dalla direttiva, la quale sancisce essenzialmente la natura endoprocedimentale della valutazione ambientale di piani e programmi, il TU introduce (art. 12, c. 2), in stretta analogia con la procedura per la valutazione di impatto ambientale prevista dalla normativa italiana, un "giudizio" da emanarsi da parte di un'autorità "altra" rispetto al soggetto che redige il piano o il programma. Se, però, per "valutazione" si deve intendere quanto

stabilito dall'art. 5. comma 1°, lett. a) del TU, ovvero "l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale conseguente all'attuazione di un determinato piano o programma da adottarsi o approvarsi, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione⁶ del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale di approvazione di un piano o programma e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione", risulta poco ragionevole, letta in questa chiave, l'ingerenza di un attore esterno che *a posteriori* (art. 12, c. 2) interviene in un procedimento la cui titolarità spetta ad altro soggetto, ovvero quello istituzionalmente preposto all'elaborazione del piano/programma⁷. Tale intervento esterno viene demandato nel TU all'autorità preposta alla valutazione ambientale (art. 12, c.2), che in sede statale è individuata nella "commissione tecnico-consulativa per le valutazioni ambientali" (art. 6). Essa ha il compito di "esprimersi sui rapporti ambientali", esaminando e valutando (art. 12, cc. 1,2) la documentazione presentata dall'autorità che redige il piano/programma e, entro sessanta giorni, emettere il giudizio di compatibilità ambientale, contenente un "parere ambientale articolato e motivato che costituisce presupposto per la prosecuzione del procedimento di approvazione del piano o del programma". Sempre in analogia con la procedura di Via, la commissione tecnico-consulativa può imporre delle prescrizioni, subordinando il giudizio di compatibilità all'adozione di "specifiche modifiche ed integrazioni della proposta di piano o programma valu-

tato". Le Regioni sono obbligate, secondo l'art. 22 del TU, a disciplinare con proprie leggi e regolamenti le procedure per la valutazione ambientale strategica dei piani e programmi, trovando nell'attesa immediata applicazione lo schema di procedura individuato nella parte II del TU (quindi anche l'art. 12 che disciplina il giudizio di compatibilità ambientale). Questo nodo, altamente critico, deve essere immediatamente oggetto di seria riflessione, e si devono necessariamente considerare gli effetti derivanti dall'operatività di un siffatto rigido impianto sull'attività amministrativa degli enti locali. La miope interpretazione del TU si colloca a nostro avviso in un'ottica lontana dalle intenzioni della direttiva europea, la quale intende introdurre maggiore attenzione per i temi ambientali *all'interno* della pianificazione/programmazione, pur prescrivendo (dir. art. 12, par. 2) che lo Stato membro assicuri degli standard qualitativi per i rapporti ambientali (comunicando alla Commissione *qualunque misura adottata in materia di qualità di tali relazioni*). Gli obiettivi della direttiva vanno perseguiti attraverso un iter di "valutazione ambientale" intrinseco al procedimento stesso, non invece apponendo un *impri-matur* dall'alto, quasi un *bollino verde* caratterizzato da una certa (ed inevitabile) discrezionalità lasciata al soggetto valutante, su procedimenti in cui la *commissione* interverrebbe a posteriori senza avere la titolarità del procedimento pianificatorio/programmatorio⁸. In sede statale, la *commissione tecnico-consulativa per le valutazioni ambientali*

(art. 6) potrebbe invece assumere il ruolo di *autorità ambientale*, di volta in volta coinvolta dalle Amministrazioni che debbano redigere piani o programmi, o anche individuata come garante della qualità dei rapporti ambientali ai sensi della dir. art. 12⁹. In tale direzione parrebbe esprimersi l'art. 16 (Vas in sede statale-avvio del procedimento), che impone l'invio del piano e del rapporto ambientale, oltre che ai Ministeri dell'Ambiente e dei beni Culturali (e alle regioni territorialmente interessate) anche alla suddetta commissione¹⁰. Di certo l'attribuzione, prefigurata dal TU, alla *commissione* stessa di una funzione analoga all'attuale "commissione Via" (valutazione esogena) risulta di non facile comprensione se rapportata allo spirito, nel TU non recepito, della direttiva europea. Significherebbe, permanendo il "giudizio di compatibilità" esterno all'iter proprio dei piani o programmi, contravvenire alla direttiva stessa. La scelta di introdurre nel TU una *valutazione a posteriori* parrebbe originare da una non corretta traduzione della direttiva 2001/42/Ce dall'inglese (o francese) all'italiano. Nel testo italiano, l'art. 2 recita, come richiamato:

b) per "valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;

Nella versione inglese:
(b) 'environmental assessment' shall mean the preparation of an environmental report, the carrying out of consultations, the taking into account of the environmental report and the results of the consultations in decision-making and the provision of information on the decision in accordance with Articles 4 to 9;

Parimenti, nella versione francese:

b) "évaluation environnementale": l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9;

L'impianto originale del testo (inglese e francese) afferma che il rapporto ambientale deve essere *tenu-to in considerazione* all'interno delle procedure di pianificazione/programmazione e che la valutazione ambientale costituisce parte integrante di un unico procedimento. Come d'altro canto richiamato dallo stesso art. 8, c.1 del TU, rubricato appunto "integrazione della valutazione ambientale nei procedimenti di pianificazione".

Forse a causa della non corretta traduzione, nel contesto in esame, della locuzione "tenere in considerazione" con "valutazione", il legislatore delegato italiano si è sentito in dovere di introdurre un soggetto esterno che *valutasse* le valutazioni del piano?

Questa interpretazione, lo ribadiamo, porterebbe ad un

appesantimento degli iter pianificatori/programmatori, e metterebbe in discussione la piena titolarità delle amministrazioni competenti nella redazione dei piani e programmi soggetti a Vas. La direttiva europea, invece, come già interpretato in numerose leggi regionali di recepimento, imporrebbe un ripensamento delle procedure di pianificazione/programmazione, modulando, a seconda dei casi specifici, l'inserimento di momenti obbligatori di attenzione alle tematiche ambientali e alla partecipazione, necessaria, del pubblico e degli *stakeholder*, coinvolgendo nel processo di piano le autorità (dir. art. 6, par. 3) "che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi".

Vas e pianificazione comunale

Un'altra questione su cui è necessario fare chiarezza riguarda l'ipotesi di esclusione dei piani di livello comunale dall'assoggettamento alla procedura di Vas. Nel TU si legge, infatti (art. 4, comma 1, lett. a, punto 3) che la norma costituisce attuazione della direttiva 2001/42/Ce, con l'obiettivo di promuovere l'utilizzo della Vas nella stesura di piani e programmi statali, regionali e *sovracomunali*. Contestualmente, l'art. 5, c. 1, lett. d) fornendo la definizione di "piani e programmi" ai fini della parte seconda del TU, fa riferimento agli atti amministrativi adottati o approvati da autorità statali, regionali o locali senza specificare il significato del termine "locale", appunto.

Trattandosi però della condizione di adozione o approvazione, va rammentato che quest'ultima, per quanto riguarda i piani urbanistici comunali, pur con significative differenze da regione a regione, spetta in molti casi alle province, prefigurando quindi la possibilità che i piani comunali non vengano esclusi dall'applicazione della norma. I livelli di piano a cui fa riferimento la direttiva comunitaria (nazionale, regionale e locale), così come enunciati, trovano ragione d'essere nel fatto che la direttiva è rivolta a tutti gli Stati Membri della Ue, la cui gestione amministrativa fa riferimento a partizioni territoriali che si fondano su criteri diversi da stato a stato. Pertanto, sembrerebbe ragionevole presumere che l'accezione del termine "locale" possa essere intesa nel senso di suddivisione amministrativa minima del territorio.

D'altro canto, i problemi derivanti dall'uso del termine "locale" nell'ambito della direttiva comunitaria erano già stati rilevati nel documento predisposto nel 2003 dalla Commissione europea¹¹ dove, al punto 3.34, si rileva che:

"Si incontra una simile difficoltà nel decidere il significato di "locale". Il linguaggio usato nella direttiva non stabilisce un legame chiaro con le autorità locali ma il termine "livello" implica un contrasto con, ad esempio, i livelli nazionali o regionali. La frase completa ("piccole aree a livello locale") chiarisce che tutta la zona di una autorità locale non potrebbe essere esclusa (a meno che non fosse piccola). In alcuni Stati membri le aree delle autorità locali possono esse-

re veramente molto ampie ed escludere per intero una di tali aree sarebbe una lacuna rilevante nell'ambito di applicazione."

Con il significato di partizione amministrativa minima è stato inteso il termine "locale" in Gran Bretagna, dove l'uso della Vas è previsto anche per i *local plan*¹² che, pur in un contesto di pianificazione urbanistica notevolmente diverso dal nostro, possono essere considerati vicini ai nostri piani urbanistici di livello comunale.

Analogo orientamento si è avuto in Francia¹³, dove l'applicazione è prevista per "*plans, schémas, programmes et autres documents de planification adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements*".

Può essere utile ricordare che i piani urbanistici comunali rientrano a pieno titolo tra i piani concernenti la "destinazione dei suoli" (dir., art. 3, par. 2, lett. a) e che tale indicazione è stata assunta dallo stesso TU all'articolo 7, c. 2, lett. a, punto 1. Inoltre, a seconda dei casi, possono presentare tutte le caratteristiche essenziali da considerare nella procedura di screening (allegato 2 della direttiva) per l'eventuale esclusione di un piano o programma. Inoltre, il requisito *sine qua non* che contraddistingue i piani e programmi da sottoporre a valutazione ambientale secondo la Direttiva, cioè quello di definire "il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti per i quali è richiesta la procedura di Via (cfr. dir., art. 3, par. 2, lett. a) o semplicemente "per l'approvazione di progetti" (cfr. dir., art. 3, par. 4), è un requisito

che non può non riguardare anche i piani di livello comunale.

Sembra inoltre decisamente ambiguo che, in un medesimo testo di legge vi siano due diverse categorie di piani e programmi per i quali l'esclusione dall'assoggettamento avviene, in un caso, per via esplicita (piani e programmi per scopi di difesa, ecc.) e nell'altro in modo implicito (piani di livello comunale).

Pertanto una loro eventuale esclusione che, ne siamo certi, non corrisponde allo spirito della direttiva comunitaria e potrebbe costituire materia per una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, dovrebbe quantomeno essere esplicitata, così come avviene per i piani e programmi di cui all'art. 7, c. 3, punto 8.

Alla luce di quanto esposto possiamo affermare che il "recepimento" della Vas codificato nel TU presenta notevoli lacune sia metodologiche che culturali, le quali, se non corrette per tempo, rischiano di produrre ricadute negative sull'intero territorio nazionale.

Su questo nodo cruciale ci auspichiamo che l'attuale compagine governativa vorrà ulteriormente riflettere, pervenendo anche, finalmente, alla definizione di efficaci "forme di consultazione <...> delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale <...>", peraltro già previste dall'art. 1 lett. g, della legge-delegata n. 308/2004.

Inu, Gruppo di studio nazionale, "Valutazione ambientale di piani e programmi ex direttiva 2001/42/Ce - Vas"

Note

1. Il gruppo di studio Inu ha seguito le

vicende legate all'elaborazione del testo unico in materia ambientale, garantendo informazione e divulgazione in merito all'interpretazione della Vas nel contesto italiano, con articoli su Urbanistica Informazioni (si veda il n. 200/2005) e con un intero dossier dedicato alle esperienze italiane di applicazione di Vas (Dossier n. 88/2006).

2. European Environmental Bureau, *Biodiversity in Strategic Environmental Assessment-Quality of national transposition and application of the strategic environmental assessment (SEA) directive*, dicembre 2005.

3. Non-governmental organizations

4. In particolare, la Commissione vaglierà la possibilità di estendere l'ambito d'applicazione della direttiva ad altri tipi di piani e programmi. Successivamente verrà elaborata una nuova relazione di valutazione ogni sette anni.

5. Commissione Europea, *Attuazione della Direttiva 2001/42/Ce concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, 2003.

6. A questo termine si dovrebbe sostituire *considerazione*, traduzione maggiormente affine alle locuzioni originali in inglese *taking into account* e *prise en compte* francese.

7. Cfr. Fidanza, Alessandra, *Alcune questioni sulla valutazione ambientale di piani e programmi*, UI n. 200/2005: "La titolarità del procedimento di pianificazione, arricchito dei punti prescritti dalla direttiva, rimane ai soggetti che ne sono istituzionalmente investiti, i quali, anche attraverso adeguate forme di partecipazione e cooperazione, devono consultare le autorità "che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi" (art. 6, 3)".

8. Cfr. Laniado, Eliot, *Le linee guida del progetto Enplan*, in: La rivista dell'Urbanistica n. 3 Supplemento ai Quaderni della Regione Piemonte: "La procedura di Va di piani e programmi (P/P) è interna all'ente che predispone il P/P, in quanto l'adozione/approvazione è un atto di responsabilità politica. C'è perciò un rischio di autoreferenzialità. La trasparenza delle procedure e dei contenuti del P/P, la partecipazione e la consultazione dei soggetti, che esprimono pareri obbligatori ma non vincolanti, costituiscono l'antidoto per limitare tale rischio".

9. L'individuazione di un soggetto che possa garantire uno standard qualitativo minimo per i rapporti ambientali è necessario e doveroso. Ma l'ingerenza del soggetto esterno nel procedimento deve fermarsi alla garanzia che tali standard - che prima vanno individuati - siano rispettati.

10. Mentre, art. 16, alle Province territorialmente interessate spetta la sola sintesi non tecnica.

11. Cfr. nota 5

12. *A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive*.

Practical guidance on applying European Directive 2001/42/EC "on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment", 2005

13. Ordonnance n. 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/Ce du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.



Urban Centre
del Comune di Venezia,

Urbanistica
INFORMAZIONI

INU Veneto

SEQUENZE URBANE: l'archivio dei filmati (e altro) di governo e trasformazione del territorio

L'Urban Centre del Comune di Venezia, URBANISTICA informazioni e l'INU Veneto, promuovono l'archivio e il centro di documentazione sulle esperienze di comunicazione urbana attraverso la produzione di filmati e prodotti multimediali.

Il progetto nasce dalla considerazione che per la prima volta il *filmato* si affaccia sulla scena delle "tecniche urbanistiche" non più e non solo come "rappresentazione", "fotografia" dei piani e dei progetti, ma come strumento (ancora molte volte solo sperimentale) di comunicazione, di esplorazione di temi, di confronto di esperienze ed in alcuni casi anche di progetto.

Con questa iniziativa si intende indirizzare una specifica attenzione ad uno strumento, il filmato, tradizionale ma che viene sempre più utilizzato in modo innovativo con l'obiettivo dichiarato di *fare rete*, di scambiare esperienze.

Le pubbliche amministrazioni e quanti hanno prodotto filmati relativi alle tre sezioni in cui si sta strutturando l'archivio:

- marketing urbano (progetti di città e progetti di impresa)
- progetti e piani di trasformazione urbana
- documentari su città e territori

possono (se vogliono) inviarne copia all'Urban Centre di Venezia dove saranno catalogati resi pubblici alla consultazione e diventare oggetto di specifiche rassegne ed eventi

I video possono essere inviati al seguente indirizzo:

Omar Tommasi
D.C. Sviluppo del territorio ed edilizia
Servizio Trasformazioni Urbane
Cannaregio 2396
30100, Venezia



ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

Riflessioni sulla classe di laurea in Scienze della pianificazione

Domenico Patassini, Gino Cesare Mauro

L'ultimo decennio è stato interessato da profondi e significativi mutamenti nei settori della formazione universitaria, delle professioni, della ricerca scientifica e tecnologica, determinando, conseguentemente, una nuova "architettura" della formazione all'interno delle Università italiane e dell'esercizio di talune professioni. Un processo ancora in corso che vede, oggi, una rideterminazione delle *classi di laurea triennali e magistrali*, che sancisce modifiche ed accorpamenti, con l'obiettivo di razionalizzare i percorsi formativi e renderli sempre più aderenti al mondo del lavoro.

A questo punto risulta quanto mai opportuno e necessario fare alcune considerazioni richiamando l'attenzione di fronte ad un duplice cambiamento, da un lato i mutamenti riferibili alla didattica, dall'altro quelli relativi all'ordinamento professionale, in particolare in riferimento alla pianificazione e progettazione territoriale, urbanistica e ambientale.

La consapevolezza che lo sviluppo del territorio e la tutela dell'ambiente costituiscono una delle più importanti sfide di questo momento storico, determina la necessità di formare tipologie professionali nuove, trasversali rispetto ai tradizionali percorsi formativi, capaci di gestire i delicati processi di trasformazione del territorio e vivacemente sensibilizzate alle logiche in atto.

Con la riforma universitaria che individua due livelli formativi, il cosiddetto 3+2, (oltre ai dottorati di ricerca e ai master), vengono introdotte la classe di laurea triennale in *Urbanistica e Scienze della Pianificazione territoriale* (classe 7, oggi L21) e quella specialistica in *Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale* (classe 54S, oggi LM48) consentendo, con successivo provvedimento legislativo (Dpr 328/2001), l'iscrizione ai rispettivi albi professionali, portando a compimento un lungo percorso di riconoscimento professionale della figura dell'urbanista e del

pianificatore territoriale e ambientale.

Dovendo circoscrivere il campo di interesse alla classe di laurea in *Scienze della pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale* - L 21 - già classe 7, è utile ribadire che gli obiettivi formativi qualificanti si riferiscono alle conoscenze di base per analizzare i processi di trasformazione della città e del territorio; alle competenze teoriche e pratiche per l'analisi delle forme e delle relazioni funzionali dell'ambiente fisico e dei suoi processi evolutivi; alle conoscenze di base relative alla pianificazione e progettazione urbanistica, territoriale, ambientale; alla capacità di analizzare il monitoraggio e la gestione di progetti complessi e di programmi di opere pubbliche; alle conoscenze di base per valutare gli effetti delle azioni di pianificazione sul contesto insediativo, ambientale, paesaggistico, sociale ed economico; alla capacità di utilizzare efficacemente, almeno una lingua dell'Unione Europea, oltre all'italiano, nell'ambito specifico di competenza e per lo scambio di informazioni generali.

La normativa in vigore consente ai laureati della classe 7 oggi L21, l'accesso, previo superamento dell'apposito Esame di Stato, a diversi albi professionali [ordine dei dottori agronomi e dottori forestali (settore agronomo e forestale, sezione B); ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori (settore pianificazione, sezione B); agrotecnico; geometra; perito agrario; perito industriale (sezione edilizia)].

In considerazione di ciò, gli ulteriori obiettivi specifici

della classe, sono costituiti dalla formazione nei settori tipici e qualificanti della pianificazione territoriale, urbanistica, ambientale e del paesaggio, della topografia e cartografia, ma anche in quelli economico-estimativi, del diritto urbanistico e delle opere pubbliche, in modo da formare una professionalità in grado di affrontare le problematiche di interesse dal punto di vista non solo puramente tecnico, ma anche multidisciplinare. Tali obiettivi possono essere esplicitati nell'acquisizione di:

- una adeguata preparazione culturale scientifica di base;
- una buona preparazione interdisciplinare di base sulle tematiche urbanistiche, paesaggistiche, ambientali, cartografiche e topografiche;
- un'adeguata preparazione culturale economica e giuridica di base;
- un'adeguata preparazione nel campo delle tecnologie informatiche nel campo territoriale e ambientale;
- un'adeguata preparazione ingegneristica di base nel campo delle opere edilizie, con riferimento agli aspetti costruttivi, strutturali ed architettonici;
- un'adeguata preparazione di base nel campo delle costruzioni stradali ed idrauliche;
- conoscenza di alcuni aspetti di economia applicata (urbana, regionale, del turismo, etc) e dell'estimo rurale ed edilizio;
- conoscenza di alcuni profili dell'ordinamento giuridico nel campo privatistico, amministrativistico e penalistico in urbanistica, in edilizia ed in tematiche ambientali ed agrarie, e della conseguente capacità di applicare concretamente la relati-

va specifica normativa indispensabile nell'esercizio della professione.

Questa prospettiva determina la necessità di tendere verso una nuova cultura della progettazione, basata sull'acquisizione di competenze specifiche che, unitamente a quelle tradizionalmente intese, consenta di avere una compiuta conoscenza dei processi di controllo e di trasformazione del territorio e del suo governo. Il tutto in un'ottica di sviluppo basato sul coinvolgimento delle società locali, sulla determinazione dei reali bisogni e aspirazioni che dal territorio emergono, allargando l'orizzonte in direzione di settori scientifici e professionali affini.

Sisifo e i pianificatori territoriali/urbanisti

Beppe Vitale,
Giuseppe De Luca

La rivisitazione del preesistente ordine monoprofessionale degli architetti avvenuta con il Dpr 328/01 ha significato, nel panorama ordinistico italiano, una vera e propria modernizzazione non solo lessicale (come qualcuno aveva inizialmente creduto o voluto credere), ma sostanziale. Essa, infatti, ha inciso nella "demografia" professionale, in quanto ha segnato la nascita del primo ordine interprofessionale, pariteticamente rappresentativo, di architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori.

Quel provvedimento – seppur di natura regolamentare – non ha fatto parte di un processo lineare, ma è stato determinato da una serie di costanti pronunce giurisprudenziali, sia del giudice amministrativo che di quello ordinario, dall'indagine anti-trust sugli ordini professionali, che rappresentò la prima vera e propria denuncia di dominanti impegnate posizioni solamente a porre paletti ostativi alle attività professionali fino a quel tempo non tipizzate all'interno di alcun ordine professionale e quindi esercitabili non solo da chi fino ad allora le aveva praticate, ma a maggior ragione dagli urbanisti *che ancorché non monopolisti, posseggono la più vicina competenza tecnica e la maggiore esperienza in materia, in modo da garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico generale ad una pianificazione adeguata sotto il profilo tec-*

nico (C.d.S., Sez. IV, n. 1087/1996).

Non ultimo per importanza, ma solo per ragioni temporali, il costante richiamo delle autorità comunitarie al rispetto dei principi di liberalizzazione e concorrenza nell'offerta dei servizi professionali, anche di quelli aventi rilevanza pubblica, egregiamente compendiato nella Relazione *sulla concorrenza nei servizi professionali* del febbraio 2004 COM(2004) 83 dell'allora commissario Mario Monti. Il fattore sostanziale della svolta regolamentare al pieno riconoscimento dei pianificatori territoriali/urbanisti è rappresentato dal superamento del vecchio ordinamento degli studi universitari basato sulle facoltà ed i corsi di laurea a cui succede il modello del cosiddetto 3+2, che riconosce piena dignità scientifica rispettivamente alla Classe di laurea 7 (*Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale*) e di laurea specialistica 54/S (*Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale*). È stato un traguardo notevole a cui tutta l'Assurbanisti, e parte del mondo accademico, ha profuso impegno ed attenzione nel contribuire a delineare i campi formativi caratterizzanti e tipizzanti del laurea-to in urbanistica. Ciò ha rappresentato naturalmente il quadro di riferimento per delineare in perfetta coerenza con gli obiettivi formativi i campi di intervento professionale, sinteticamente trasfusi nell'articolato di interesse specifico del Dpr 328/01. Tutto dovrebbe volgere al meglio, da questo momento per i pianificatori/urbanisti.

Ma non è così perché parte della cultura professionale, facente capo ai vecchi Ordini professionali, cercano permanentemente di far arretrare e confondere il quadro normativo, approfittando, forse, del disinteresse e della distrazione della burocrazia ministeriale. Un solo esempio vale a chiarire tutto: nella prima proposta di revisione del regolamento per gli esami di Stato approvato dal Consiglio dei Ministri nel marzo 2006 (ed ancor oggi non pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*), per sostenere l'esame di stato per l'esercizio della professione di pianificatore territoriale/urbanista, incredibilmente, solo in via subordinata era necessario possedere la laurea della classe 54/S. Versione immediatamente modificata solo dopo l'appello dell'Assurbanisti presso il Presidente della Repubblica per evitare disparità di trattamento, nella formazione e nella professione, in violazione delle regole costituzionali della piena parità nella vita sociale, culturale, economica e professionale.

Le stesse "anomalie" si riscontrano adesso nello schema di Decreto ministeriale che modifica ulteriormente le Classi dei Corsi di studio universitarie. La modifica ha riguardato non solo la numerazione delle classi, ma anche la loro titolazione e contenuto disciplinare: la laurea triennale n. 7 è diventata Laurea n. 21 con questo nuovo titolo *Scienze della pianificazione, urbanistica, paesaggistica ed ambientale*; mentre la laurea specialistica 54/s è diventata la Laurea Magistrale LM-48, mantenendo lo stesso titolo di prima, *Pianificazione territoriale, urbanistica e*

ambientale.

Le novità, tuttavia, non sono solo nella diversa distribuzione delle materie caratterizzanti (di cui parleremo in un prossimo numero), quanto anche nella declaratoria contenente gli obiettivi formativi qualificanti della classe, che sembra creare una paradossale subordinazione professionale dei pianificatori

territoriali/urbanisti rispetto ad altre professioni tecniche sia consolidate (come quella degli architetti), che di recente istituzione (come quella dei paesaggisti) allorché prevede, grossolanamente, solo per questi ultimi lo svolgimento di funzioni di "elevata responsabilità e coordinamento" in seno alle istituzioni ed enti pubblici. E' evidente che si tratta di un maldestro tentativo di ridimensionare una figura professionale che ha, invece, acquisito autonomia rappresentativa professionale caratterizzandosi sempre più come presenza di eccellenza formativa, che ha saputo creare ulteriore valore aggiunto dall'originario disegno del *cursus studiorum* concepito da Giovanni Astengo.

Per questo motivo è stato immediatamente interessato sia il Ministro dell'Università e della Ricerca che gli organi tecnici e consultivi dello stesso ministero e le commissioni di Camera e Senato per colmare tale manchevolezza che altri (e sono tanti e ben strutturati) avrebbero preso come documento di indirizzo generale, per dare una involuzione di controtendenza alla naturale espansione dell'offerta formativa e professionale che, relativamente ai corsi di laurea afferenti la pianificazione territoriale urbanistica

e ambientale, crea figure professionali capaci ad intervenire nella pianificazione territoriale e urbanistica; in quella che la cultura di derivazione anglosassone definisce *urban and regional planning*, col solo campo di intervento comune agli architetti rappresentato dall'*urban design*.

L'iniziativa dell'Assurbanisti ha trovato immediata eco presso le sedi dei percorsi formativi delle Facoltà di Architettura. Ha iniziato a prendere posizione la sede di Empoli dell'Università di Firenze, per poi estendersi alle sedi di Venezia-IUAV, Reggio Calabria, Roma 1, Milano e Torino Politecnico, Palermo e Napoli.

Tutte hanno inviato una protesta agli organi ministeriali e parlamentari. Questo il tenore della presa di posizione comune. In riferimento allo Schema di cui all'oggetto, il Consiglio di Corso di Laurea, prendendo in considerazione la declaratoria degli obiettivi formativi qualificanti il laureato della classe LM-48, ha evidenziato una manchevolezza nella figura del laureato magistrale che, qualora permanga, potrebbe generare involontarie confusioni e diversità di trattamento nell'esercizio della libera professione e nell'attività pubblica.

Si chiede perciò la seguente integrazione:

"Gli ambiti di attività tipici del laureato magistrale sono costituiti dalla libera professione e da attività e *funzioni di elevata responsabilità (quali il coordinamento e la direzione di gruppi interdisciplinari nel governo del territorio e nella pianificazione territoriale e urbanistica)*, in istituzioni, enti pubblici, privati e

del terzo settore operanti per le trasformazioni e il governo della città, del territorio e dell'ambiente".

Dicitura simile è già presente nelle declaratorie delle Lauree Magistrali LM-3 *Architettura del Paesaggio* e LM-4 *Architettura e Ingegneria Edile-Architettura*; la sua assenza nella declaratoria della LM-48 *Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale* potrebbe generare ingiuste differenziazioni e diversità di trattamento in figure professionali che trattano attività simili.

Il Governo del territorio e la pianificazione territoriale e urbanistica (cuore di riferimento della LM-48) appartengono alla sfera degli interessi pubblici generali, per questo i Corsi di Laurea che preparano laureati magistrali della Classe 48, così come della precedente Classe specialistica 54/s e dei precedenti Corsi di Laurea in Urbanistica e in Pianificazione territoriale e urbanistica, si preoccupano di formare figure professionali altamente sensibili e qualificate per il bene comune e con elevata responsabilità per i fatti, le politiche e gli strumenti ordinativi e regolativi per il governo del territorio e della città".

Per concludere questo breve resoconto, va anche detto che il carattere esclusivamente pubblicistico dell'urbanistica contenuto nella pur sempre vigente legge fondamentale del 1942 o in quello che oggi si definisce governo del territorio, (Titolo V della Costituzione) come declinato nelle varie leggi regionali, fa scaturire direttamente alla prestazione professionale esercitata dai Pianificatori

territoriali/Urbanisti *il carattere di interesse generale*, recentemente ribadito dalla stessa Corte dei Conti in una pronuncia della 2^a Sez. Giurisdizionale Centrale (n. 109 del 2005), per cui le agende del ministro dell'Università e della Ricerca e del Ministro della Giustizia dovrebbero forse porsi il nodo dell'opportunità di creare un autonomo Ordine professionale degli Urbanisti/Pianificatori, che accanto al compito prioritario di qualificazione e certificazione permanente della professione abbia quello di rappresentarne le esigenze; e nelle more, ridefinire le regole elettive dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori per garantire la presenza di tutte le categorie professionali come esigenza di effettiva democrazia partecipativa e rappresentativa nelle relazioni esterne ed interne.

Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Fare società quando la città si disfa

Testi e riflessioni a proposito delle politiche per le periferie in Francia

Donzelot J. con C. Mevel e A. Wyvekens, (2003), *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Paris.

Donzelot, J. (2006) *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?*, Seuil, Paris.

Da qualche tempo a questa parte la parola *banlieue* si è impadronita della stampa, non solo francese. *Banlieue* non è solo la porzione periferica di una città, ma porta con sé altre accezioni e altre immagini: è il rischio incombente del disordine, la città fragile, la concentrazione di criticità, la disoccupazione e il lavoro precario, habitat degradato e popolazioni straniere, presenza di giovani sfaccendati che sembrano esibire la loro inutilità sociale, visibilità delle pratiche delinquenziali, persone in “soprannumero”, ridondanti rispetto all’offerta del mercato del lavoro, l’assenza delle istituzioni, la difficoltà nel trattare i problemi, la

distanza. Ad un anno dalla rivolta delle periferie in Francia, siamo alle prese con interrogativi, ipotesi e ‘distinguo’. I moti e il dibattito che hanno sollevato sono una sollecitazione a riprendere le fila e a volgere lo sguardo oltralpe per aggiornare e affinare il quadro di obiettivi, filosofie di azione, politiche e strumenti che in questi venticinque anni hanno contrassegnato l’azione pubblica sulle periferie francesi. Una tempestiva traduzione italiana di una ricerca curata da Lagrange e Oberti ha cominciato a dare alcune risposte documentate¹, un inserto di prossima pubblicazione nel numero di dicembre di Animazione Sociale propone un’ulteriore prospettiva da cui guardare a ciò che accade oltralpe². E’ certo emersa l’esigenza di porre l’attenzione a cosa sta accadendo nelle nostre ‘periferie’, riproponendo un tema tra i più consumati e logori sul piano delle retoriche e che rimandano a problematiche complesse e largamente irrisolte. Certo è che i due contesti nazionali, quanto a periferie, sono molto diversi, e che se si guarda al caso francese, non è certo per andare a

caccia degli aspetti comuni, o comparabili tra i problemi di degrado della *Banlieue* dei *Grands Ensembles*, e quelli delle aree urbane in cui in Italia si manifestano i disagi dell’abitare, che siano i nostri più modesti e variegati quartieri pubblici o i centri storici. La rivista *Esprit* ha dedicato in questi anni un’attenzione costante alle nuove inflessioni che le *politiques de la ville* in Francia hanno disegnato sulle e per le periferie, nel quadro di un costante impegno ad alimentare ed arricchire un qualificato dibattito sul modo in cui l’azione pubblica si articola in Francia in corrispondenza di processi di cambiamento sociale. Tra gli osservatori e ricercatori più attenti e costanti, Jacques Donzelot ha animato in questi anni il dibattito culturale e politico attraverso la proposizione di numerosi saggi critici che in maniera spesso poco ortodossa hanno trattato il modo in cui politiche sui luoghi e politiche sulle persone trattano – e talvolta riproducono – le istanze che precipitano sul territorio della città. I due suoi volumi più recenti – che qui proponiamo alla lettura – restituiscono in modo complementare un sguardo critico e problematico di tali politiche. Un primo volume (pubblicato nel 2003 e curato con Catherine Mével e Anne Wyvekens) si intitola *Faire Société* e trova corrispondenza nel successivo, *Quand la ville se défait*, pubblicato nel 2006. Essendo che tali volumi non sono ancora stati tradotti in italiano, queste note più che una recensione intendono proporre piuttosto un invito ad avvicinarsi alla letteratura francese sul tema, laddo-

ve il quadro conoscitivo sulle politiche francesi per le periferie risulta a tratti eccessivamente approssimativo, tanto più laddove molti dispositivi e programmi si accreditano oggi nel nostro Paese ostentando richiami ad esperienze e filoni di azione che in Francia appartengono ormai al passato. In secondo luogo, appare utile esplorare alcuni nodi critici che la rivolta delle periferie francesi ha fatto emergere e che ci riguardano. Riguardano quanti sono a vario titolo implicati nel disegno e nell’attuazione di politiche urbane e sociali che insistono sui quartieri in crisi. Una prima annotazione che segnaliamo è che Jacques Donzelot insiste a richiamare, come ineludibile, il fatto che a monte del degrado delle periferie, in Francia, ci sono le ‘*Politiques de la ville*’ che il governo centrale ha promosso da più di 25 anni. Come dire, si propone uno sguardo sui problemi urbani che fa immediatamente i conti con i dispositivi di governo e le pratiche di azione pubblica che si sono elaborati per il loro trattamento. E’ questo un livello di riflessione che interroga in modo diretto ed esplicito le politiche per la città e il modo in cui alternativamente si sono rivelate ora riparatorie, laddove hanno mirato a ricomporre precipitazioni locali di processi strutturali di larga portata (la disoccupazione giovanile, ma ancor più, le istanze poste dai soprannumero, ovvero da coloro che non trovano collocazione alcuna nelle forme e articolazioni di un assetto sociale che il mercato del lavoro contemporaneo rende progressivamente polarizzato)

ora corresponsabili di quel passaggio che Donzelot segnala come un movimento da una società caratterizzata dal conflitto (di classe) ad una società il cui assetto è caratterizzato da tendenze alla separazione (intesa certamente in senso fisico, di localizzazione e distribuzione territoriale) tra popolazioni.

Disegnato questo scenario di riferimento, il richiamo critico maggiore che viene avanzato in *Faire Société* è che una comparazione tra Francia e Stati Uniti mette in evidenza come i processi di integrazione e di inclusione sociale negli Stati Uniti fanno appello a politiche di promozione della mobilità sociale degli individui (*“remettre les gens en mouvement”*), mentre in Francia tali politiche vedono dominare le istanze di trattamento dei luoghi (secondo il motto *“refaire la ville sur place”*) entro politiche che agiscono in virtù di forme di discriminazione positiva che evidenziano e mettono sotto osservazione i luoghi più difficili, selezionati generalmente a livello centrale e fatti bersaglio di politiche che risentono costantemente di un disegno dello stato centrale e che sempre di più richiedono l'attivazione dei governi locali. Detto differenzialmente, quella che il volume mette in evidenza nella comparazione tra l'esperienza delle Community Development Corporations statunitensi e le *politiques de la ville* francesi è una opposizione *people/places* che definisce la tensione tra due poli, tra politiche che agiscono sui luoghi e politiche che agiscono sugli individui e che mentre negli Usa fanno leva su una con-

cezione comunitaria della vita sociale, in Francia sono fondate su una concezione repubblicana di cittadinanza astratta.

Donzelot sottolinea che un nodo critico rilevante sta nella centralità che nelle politiche urbane e abitative ha mantenuto l'intervento sulle strutture, sugli spazi fisici degli insediamenti (*“place”*) e nella complementare scarsa considerazione nei confronti delle popolazioni che li abitano (*“people”*), oggetto di interventi sociali separati, in capo ad altre politiche, quelle strictu senso sociali. Queste a loro volta hanno proceduto con lo stampo tradizionale di sistemi di servizi che operano in base a categorie di utenti e alla presa in carico di casi, prescindendo dai contesti di vita delle persone - ivi compresi i contesti fisici - non considerandoli cioè come parte dei problemi di loro competenza.

Da questo punto di vista, le rivolte (che costituiscono lo sfondo sul quale si articola il secondo volume) vengono lette (sia pure in un contesto segnato da forti strumentalizzazioni politiche) strumentali ad una competizione elettorale per la Presidenza della Repubblica che domina ormai da tempo qualsiasi terreno di politiche) come una forma di protesta, contro i trattamenti - e i maltrattamenti - di cui gli abitanti delle *“cités”* si sono sentiti da troppo tempo oggetto. Ad essere messo in discussione è stato proprio il fatto (che sia pure a fronte di una ingiunzione generalizzata alla promozione di attività di partecipazione dei cittadini fatta per decreto) di essere trattati come oggetto di politiche e interventi, cioè la posizio-

ne di destinatari passivi, tanto più in un contesto urbano in cui si evidenziano segnali progressivamente evidenti di scollamento. In *Quand la ville se défait*, Donzelot segnala come tale disarticolazione della città produce una riorganizzazione spaziale contrassegnata da dinamiche di segregazione alimentate da una interposta distanza (in luogo del conflitto sociale di un tempo) in corrispondenza di una tendenziale tripartizione delle grandi città in corrispondenza di processi di evoluzioni concomitanti. Mentre si assiste alla relegazione progressiva dei gruppi di popolazione più poveri in quartieri di edilizia residenziale pubblica, le classi medie scelgono la via della suburbanizzazione in ambiti peri urbani e i gruppi più agiati divengono gli attori di processi di gentrification che nelle porzioni centrali dei nuclei storici vedono una progressiva qualificazione del patrimonio architettonico e di valorizzazione immobiliare dello stock residenziale. Proprio su questo disegno di una diversa geografia sociale della città. Le politiche per le periferie più recenti manifestano un carattere fortemente demiurgico laddove mirano a promuovere *mixité sociale* per decreto e procedendo sostanzialmente ad una demolizione sistematica di edifici nei grandi quartieri al fine di poter edificare quantità di alloggi che siano in grado di riequilibrare la composizione sociale dei quartieri innalzando il loro status. Le politiche avviate a partire dal 2003 attraverso la costituzione dell'ANRU, *Agence Nazionale de la Rénovation Urbaine*, preve-

dono la realizzazione di 250 mila nuovi alloggi in affitto sociale, la ristrutturazione di 400 mila, la demolizione di 250 mila e la realizzazione di infrastrutture pubbliche e di attrezzature urbane. Il programma insiste su quartieri individuati come *“sensibili”* e selezionati come ambiti di intervento prioritario in un quadro di livello nazionale; l'ANRU, promuove interventi secondo una filosofia di azione centrata sul principio di *mixité sociale* (ovvero di articolazione della composizione sociale) che costituisce l'argomentazione prevalente di interventi che prevedono la demolizione di una parte del patrimonio e la costruzione di nuovi insediamenti residenziali per soggetti di ceto medio. Uno dei nodi problematici più rilevanti si evidenzia in corrispondenza del fatto che l'azione promossa dalle singole municipalità tende a rispondere a logiche e sistemi di convenienza locale mirando ad attrarre gruppi di popolazione di ceto medio ed alto e a scaricare altrove (e *“dove?”* rimane per Donzelot un interrogativo senza risposta alcuna) gruppi di popolazione povera o in difficoltà. Nella lettura proposta da Donzelot, il periodo che si apre con il 2000 vede la progressiva propensione al passaggio dalla rigenerazione urbana (che prestava forte attenzione ai processi che concorrono a generare forme di disagio sociale e degrado urbano e alla capacità dei programmi di intervento di contrastarli) al rinnovo urbano (con una forte spostamento dell'attenzione sulle dimensioni fisico funzionali dei tessuti urbani). I tratti i tratti essenziali e i

principi ispiratori delle attuali politiche per le *banlieues* francesi:

- i contenuti: da una varietà di azioni sulle persone (programmi di natura sociale) e sui luoghi, progressivamente si è passati da un accento sui luoghi, sulla trasformazione fisica degli spazi e degli immobili (secondo il mandato dell'Anru, Agenzia nazionale per la *rénovation urbaine*),

- la filosofia, che sempre più fondata sul principio della *mixité sociale*: il rinnovo si fa in nome della promozione di una maggior articolazione della composizione sociale nei quartieri,
- la "messa in opera", che fa sempre più riferimento e appello all'iniziativa locale, all'iniziativa degli amministratori locali, segnando il passaggio da un metodo contrattuale stato-comuni ad un metodo che fa stretto riferimento (attraverso la formula e il dispositivo del bando) ai soggetti di livello locale chiamati a sviluppare e presentare progetti in conformità e corrispondenza alle linee guida del programma.

I moti dello scorso autunno non si sono rivolti in forma diretta a questa politica di *rénovation* ma, questa è l'ipotesi avanzata, certamente i programmi attualmente in corso hanno contribuito ad esasperare la popolazione dei quartieri implicati.

Donzelot segnala che "il motivo dell'esplosione è forse da individuare nella brutalità delle parole del ministro - "racaille" - e nella brutalità dei modi della polizia, su questo voci e posizioni sono assai diverse. Ma è certo che tale brutalità è entrata in risonanza con la brutalità degli

interventi di *rénovation*, con la brutalità dei bulldozer, con l'incertezza che dilaga tra chi sta per perdere il proprio alloggio - in molti casi tra le poche certezze e punti fermi rimasti in traiettorie di vita difficili - senza sapere dove e come sarà rilocalizzato.

Certamente tale brutalità è un'implicazione di programmi e decisioni che non sono mai state condotte cercando e costruendo il consenso locale. Il passo a riconoscere una corrispondenza stretta, una contiguità, tra condizioni di esclusione urbana, esclusione sociale e l'essere "sur-numéraires" è breve (laddove i "soprannumero" - secondo la definizione di Robert Castel - sono letteralmente coloro "sans place reconnue dans la société" (Castel, 1996; 2004). In questa direzione appare rilevante riconoscere, nei moti delle *banlieues* ma, soprattutto, nel dispiegarsi delle politiche e delle formule di costruzione e di trattamento dei problemi i tratti di una possibile ri-articolazione del problema *banlieues* in termini di questione innanzitutto sociale piuttosto che non già solo urbana (e, tanto meno, urbanistica).

Massimo Bricocoli

Note

1. Cfr. Lagrange H., Oberti M., (2006), *La rivolta delle periferie. Precarietà e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano.

2. Il riferimento è all'inserto "Banlieues. Quando le politiche sono il problema" di prossima pubblicazione nel numero di dicembre 2006 della rivista *Animazione Sociale*; curato da chi scrive con Ota De Leonardis, l'inserto raccoglie contributi di Jacques Donzelot, Liliana Padovani e Renaud Epstein.

François Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, éditions de l'aube, Le Moulin du Château, La Tour d'Aigues 2001, pp. 104, ill. b/n, euro 12,50.

Il libro di Ascher raccoglie le riflessioni proposte ad un ciclo di conferenze intitolate *Rencontre du nouveau siècle* ed organizzate dalla "Mission prospective du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais". Già dal titolo di queste conferenze, si capisce che l'enfasi è posta tutta sul cambiamento, su ciò che di nuovo si presenta all'attenzione degli studiosi. Ed è, infatti, di "mutazioni contemporanee" che il libro si occupa, mostrando come esse conducano non tanto alla fine ed al dissolvimento della città in un'urbanizzazione generalizzata e diffusa, quanto ad un 'ritorno della città', ad una nuova rivoluzione urbana, la terza dopo quella della città classica e quella della città industriale. Quali sfide questa nuova condizione urbana ponga all'urbanistica costituisce il principale interrogativo cui Ascher cerca di rispondere, formulando alcuni principi attorno ai quali il *nouvel urbanisme* si articola.

Ascher utilizza la maggior parte del libro per descrivere la terza modernità, un processo di trasformazione che investe *in primis* la società, la quale risulta essere sempre più razionale, individualista e differenziata nei profili di vita che rendono sempre meno percepibile l'appartenenza degli individui a gruppi sociali, facendole assumere il carattere dell'ipertesto, in altre parole una società in cui non è vero che si siano indeboliti i legami sociali, in quanto

essi risultano essere solamente meno stabili ma molto più numerosi e vari facendo degli individui che la compongono dei multi-appartenenti. A questa nuova condizione sociale sembra corrispondere anche una nuova forma dell'economia, sempre più legata all'urbano e sempre più tesa a trasformare la città e il territorio in spazi produttivi. Per Ascher le trasformazioni che caratterizzano la città di oggi sono l'esito della rivoluzione urbana conseguente a questa nuova fase della modernità. Cinque sono i principali caratteri che contraddistinguono la città della terza modernità dalle precedenti:

- il processo di metapolizzazione, in altre parole la formazione di vaste conurbazioni dilatate, discontinue, eterogenee e multipolari;
- la trasformazione dei sistemi di mobilità urbana, sempre più rapidi, cui corrisponde una città sempre più mobile e telecomunicante ed in cui i rapporti tra persone, beni ed informazioni sono animati da eventi che esigono la loro presenza simultanea;

- la ricomposizione sociale delle città, dove la sempre maggiore individualizzazione della vita urbana porta ad una trasformazione nell'organizzazione delle attrezzature e dei servizi pubblici che va nella direzione di una maggiore capacità di rispondere ad un panorama di bisogni sociali diversificati;

- la ridefinizione delle relazioni tra interessi individuali, collettivi e generali che richiede una rifondazione dell'architettura istituzionale territoriale e un rinnovamento delle modalità di funzionamento della democra-

zia in generale e della democrazia locale in partecolare; un profondo cambiamento dei modi di definizione degli interessi collettivi e della costruzione delle decisioni pubbliche; infine, un adeguato trattamento delle nuove forme di segregazione sociale;

- la presenza del rischio come carattere distintivo della modernità, che oggi assieme al principio di precauzione costituisce uno degli elementi determinanti del contesto entro cui si muovono i poteri pubblici, gli urbanisti, i pianificatori e tutti gli attori privati implicati nella gestione delle città.

Sono questi cambiamenti nell'evoluzione dei bisogni, nei modi di pensare e d'agire, nei legami sociali, nello sviluppo di tecnica e scienza, nel mutamento di natura e di scala dei rapporti tra attori collettivi a richiedere una trasformazione dell'urbanistica. Per gestire questa diversa condizione sociale e urbana è necessario un *néo-urbanisme*, definito in questo modo per distinguerlo dal *paléo-urbanisme* della prima modernità e dall'*urbanisme* della seconda rivoluzione moderna.

Ascher, nell'ultimo capitolo del libro, tenta una definizione dei dieci principi di questa nuova-urbanistica. In primo luogo deve saper elaborare progetti in un contesto incerto, passando dalla pianificazione urbana alla gestione strategica; in secondo luogo deve saper privilegiare gli obiettivi in rapporto ai mezzi utilizzando regole performative; poi deve saper integrare i nuovi modelli di performance trattando adeguatamente la complessità della città e delle sue reti; inoltre, deve

sapere avviare processi di adattamento delle città alla diversità dei bisogni espressi da una società sempre più individualizzata; deve sapere anche concepire i luoghi in funzione delle nuove pratiche sociali, passando dagli spazi semplici agli spazi multipli; deve sapersi confrontare con una società fortemente differenziata in cui l'interesse generale ha sempre più carattere procedurale; deve anche saper riqualificare i compiti dei pubblici poteri; deve saper rispondere alla varietà di gusti e domande passando da un'architettura funzionale ad un disegno urbano attraente; deve saper promuovere una nuova qualità urbana; ed infine, deve riuscire a adattare la democrazia alla terza rivoluzione urbana, sostituendo il governo urbano con la *governance* metropolitana.

L'urbanistica cambia a fronte di una grande trasformazione del contesto che deve gestire: questa è l'organizzazione discorsiva adottata da Ascher in questo libro. Infatti, la sequenza dei capitoli e dei paragrafi racconta la trasformazione della società, dell'economia e della città così da far emergere come necessario il cambiamento dell'urbanistica. In altri termini, nelle argomentazioni di Ascher non si avverte la necessità di un cambiamento dovuto anche ed in parte ad una riflessione e ricerca interna all'urbanistica, una necessità che possa emergere anche per maturazione e affinamento di questo campo di saperi e pratiche.

Naturalmente Ascher non è il solo ad utilizzare questo modo di giustificare il cambiamento dell'urbanistica, anzi si può dire sia in buona

ed estesa compagnia. Tuttavia, dopo avere letto questo libro, fin troppo rassicurante nello stabilire dei nessi così forti tra terza modernità, rivoluzione urbana e nuova-urbanistica, viene da chiedersi se in questi anni, in cui forse troppo ci siamo lasciati affascinare dalle mutazioni sociali ed economiche e dalle retoriche ad esse conseguenti, non abbiamo trascurato di indagare la capacità o anche l'incapacità che l'urbanistica, come molti altri campi di saperi e pratiche, ha avuto di crescere su se stessa, elaborando nuovi approcci e nuovi strumenti di governo del territorio. Un punto di vista diverso sull'urbanistica, che forse però avrebbe potuto anche accorgersi di tanti inutili cambiamenti.

Maria Chiara Tosi

Note

1 Cfr. Lagrange H., Oberti M., (2006), *La rivolta delle periferie. Precarietà e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano.

2 Il riferimento è all'inserto "Banlieues. Quando le politiche sono il problema" di prossima pubblicazione nel numero di dicembre 2006 della rivista Animazione Sociale; curato da chi scrive con Ota De Leonardis, l'inserto raccoglie contributi di Jacques Donzelot, Liliana Padovani e Renaud Epstein.

ERRATA CORRIGE

La redazione si scusa con Giulio Spiazzi, autore di tutte le immagini nel servizio sulla X Biennale di Architettura (UI 209), per non aver menzionato il suo nome a causa di un disguido tecnico.

Nel prossimo numero:

Copianificazione
Word Urban Forum di
Vancouver

Urbanistica DOSSIER
91

Il progetto Equal
"spazi e tempi
nel lavoro"

a cura di
Raffaella Radoccia

Urbanistica DOSSIER
92

Al più presto la legge di
principi per il governo
del territorio

a cura di
Carolina Giaimo