

## Aperture

Urbanistica 2007  
*Francesco Sbetti, p. 3*

## Agenda

La sfida del rinnovamento  
*Angela Barbanente, p. 4*

## ...si discute:

La strategia per il futuro sta nella "città visionaria"  
*Giuseppe Roma, p. 5*

## Pianificare cooperando

*a cura di Carolina Giomo, p. 7*

### PIEMONTE

Cooperazione e copianificazione  
*Piero Golinelli, p. 9*

Al via le Conferenze di pianificazione  
*Mauro Giudice, p. 10*

### EMILIA-ROMAGNA

Psc associati in Provincia di Bologna  
*Elettra Malossi, p. 13*

Un Psc associato per l'Alto ferrarese  
*Francesco Alberti, p. 15*

### TOSCANA

La cooperazione tra livelli istituzionali  
*Enrico Amante, p. 18*

Autonomia e cooperazione per il governo del territorio  
*Francesco Caputo, p. 19*

### PUGLIA

Esperienze di urbanistica riformista  
*Francesco Rotondo, p. 21*

### SICILIA

Copianificazione e governo del territorio  
*Giuseppe Gangemi, p. 24*

Verso il Parco naturale dei Monti Sicani  
*Daniele Ronsivalle, p. 26*

## Word Urban Forum di Vancouver

*a cura di Giovanni Allegretti, p. 29*

Da Habitat al Word Urban Forum  
*Giovanni Allegretti, p. 29*

Tra ipercittà e micropratiche  
*Giovanni Allegretti, p. 31*

# Indice

Sicurezza urbana e governo delle città  
*Laura Putrella, p. 36*

Friedmann: un sogno possibile  
*Marco Cremaschi, p. 39*

Immigrati e diritto alla città nei pvs  
*Marcello Balbo, p. 41*

## Rassegna

Piano strategico e operativo dei comuni vesuviani  
*Francesco Domenico Moccia, p. 43*

Milano nord un'agenzia di sviluppo locale  
*Elena Campo, p. 45*

Un nuovo piano per Siena  
*Michele Talia, p. 49*

Il Programma SISTeMA  
*Nicolò Bavarese, p. 51*

**DISTRETTI RURALI E NUOVA AGRICOLTURA**  
Primo bilancio del Dlgs 228/2001  
*Matteo Guccione, Luca Campana, p. 53*

Modelli di *governance rurale*: il caso dei distretti rurali in Sicilia  
*Filippo Schilleci, Vincenzo Todaro, p. 55*

La pianificazione paesaggistica nel comprensorio della Pietra di Luserna  
*Daniele Caffaro, Roberto Gambino, Riccardo Sandrone, Pier Carlo Bignami, p. 57*

Dal Piano di bacino al Piano di gestione del bacino idrografico  
*Erminio Ferrucci, p. 59*

Pianificare il Cilento tra vocazione ed innovazione  
*Alessio D'Auria, Francesco Rocco, p. 61*

## una finestra su: New Orleans

*a cura di Marco Cremaschi, p. 63*

Dopo l'uragano  
*Angelica Fortuzzi, p. 63*

La New Orleans Planning Initiative  
*Angelica Fortuzzi, p. 67*

## Opinioni e confronti

Idroelettrico e compatibilità ambientale  
*Fulvio Forrer, p. 71*

Non una, ma due leggi  
*Pierluigi Properzi, p. 73*

## Crediti urbanistici

I diritti edificatori:  
un'innovazione controversa  
*Ezio Micelli, p. 75*

## Riforma urbanistica

*a cura di Sandra Vecchiotti, p. 77*

Friuli Venezia Giulia:  
nuova legge urbanistica e Ptr  
*Cdr Inu Friuli Venezia Giulia, p. 77*

Il Pdl regionale "Governo e riqualificazione solidale del territorio"  
*Inu Emilia-Romagna, p. 79*

Ordinanza n. 5763/2006  
del Consiglio di Stato, p. 81

## Eventi

Una rete ecologica per la Liguria  
*Giuseppe Cinà, p. 83*

La difficile scommessa del Ptcp della Provincia di Napoli  
*Emanuela Coppola, p. 84*

La città suonante  
*Valeria Merlini, p. 86*

## L'Inu

Surprise Prodesdec  
*Valeria De Palma, p. 89*

## Assurb

Un'italiana alla presidenza del Ceu per il biennio 2008-2009  
*Virna Bussadori, p. 90*

## Libri ed altro

*a cura di Ruben Baiocco, p. 92*

# 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 espresa 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

Firma .....



# Aperture

## Aperture

### Urbanistica 2007

Francesco Sbetti

Il 2007 si presenta come un anno di passaggio tra Quadri Strategici Regionali, programmazione europea e progettualità locale e le città sembrano essere il cardine di questo processo sia per le criticità sociali e urbanistiche che le coinvolgono, sia perché, nonostante tutto, risultano essere i destinatari dei nuovi fondi europei e nazionali, sia ancora perché, anche in termini economici, le città sono il tramite tra economia nazionale e mercato locale.

In Italia l'esito dell'assenza, praticamente da sempre, di una politica organica per le città si evidenzia tanto nelle aree metropolitane quanto nei luoghi della diffusione; entrambi mostrano i limiti e la crisi delle condizioni insediative attuali, che si manifestano soprattutto nell'impoverimento e nella banalizzazione dello spazio collettivo.

La dotazione infrastrutturale delle città risale, quanto a disegno e realizzazione, soprattutto alla fase di costruzione della modernità nell'800: la rete ferroviaria, gli acquedotti, le reti per il trasporto dell'energia e molte delle reti viarie.

Anche gli edifici pubblici e lo sviluppo delle più importanti funzioni urbane, appartengono al tempo in cui il progresso sociale ed economico si poteva immaginare soltanto nelle città. Dopo di allora sono stati consumanti progressivamente tutti i margini di efficienza contenuti nell'antico impianto senza rinnovare la dotazione per mantenere alta la capacità della città di offrire i suoi servizi.

Il quadro urbano si è progressivamente deteriorato con l'invasione dell'automobile, modalità di trasporto in sostanziale conflitto con la morfologia della città antica e con la maggior parte della rete urbana.

Nel frattempo il tema della casa e del disagio abitativo è tornato in primo piano. E' sufficiente richiamare alcuni elementi recenti per comprendere i caratteri di quella che possiamo chiamare la nuova emergenza abitativa.

Da un lato, le modifiche strutturali della società, e dello stesso concetto di famiglia, lasciano emergere bisogni insediativi inediti e mutevoli che si aggiungono alle nuove povertà altrettanto variegate; dall'altro negli ultimi decenni l'impegno pubblico nel campo delle politiche abitative è venuto progressivamente scemando. In questo scenario di crescita delle famiglie e di ridotte politiche pubbliche si è

assistito ad un processo di compravendite crescenti e di prezzi delle case in continua salita, ma anche ad un aumento delle fasce deboli della domanda. La "questione dell'affitto", che significa una ridotta disponibilità d'abitazioni in locazione e comunque offerte a prezzi elevati, rappresenta sicuramente il nodo irrisolto in tutte le città italiane e specificamente in quelli dove la tensione abitativa è alimentata da processi di concorrenza tra diversi tipi di domande: giovani coppie, lavoratori in mobilità, studenti, turisti e cittadini stranieri.

Dopo anni di sperimentazione, sicuramente positiva nei processi concertativi e anche progettuali, ma con finanziamenti sostanzialmente simbolici, da molte parti ci si aspettava una svolta nella attribuzione dei fondi europei previsti dal Quadro Strategico Nazionale 2007 - 2013. I numeri cancellano però l'ipotesi di un programma nazionale per le aree urbane, auspicato anche dal Dicoter, e rischiano di ripetere l'esperienza passata di distribuzione a pioggia di progetti poco innovativi e senza nessun coordinamento. Le risorse per la priorità "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani" superano comunque i sette miliardi di euro, a cui si aggiungono i fondi per le "reti e collegamenti per la mobilità" pari a 17,4 miliardi di euro. Si tratta di una massa di risorse che impone una responsabilità delle Regioni in chiave di coordinamento e progettazione urbanistica superando i conflitti (Regioni - Comuni) che hanno caratterizzato l'attuazione dei programmi 2000 - 2006, così come quelli (Stato - Regioni) che si sono registrati per la costruzione del Qsn 2007 -2013.

La tradizionale fiducia che gli urbanisti affidano al piano può indicare un percorso virtuoso per individuare linee operative e di spesa per i finanziamenti europei per le città. Se si osserva però l'operatività di molti comuni impegnati con i nuovi piani strutturali previsti nelle regioni dove è stata approvata una riforma urbanistica, si evidenziano alcuni segnali poco virtuosi: in molti casi i tempi di costruzione del piano sono eccessivamente lunghi (ricordano i piani infiniti degli anni '70 e '80); gli aspetti "burocratici" prevalgono su quelli sostanziali, anche quando si tratta di processi partecipativi, di progettazione e di concertazione tra pubblico e privato.

L'opportunità di gestire risorse finanziarie per individuare strategie e costruire progetti per le città deve diventare anche un banco concreto di prova per i nuovi Prg riformati, per verificarne la capacità effettiva di accompagnare i processi di competitività e attrattività delle città.

# Agenda Agenda

## La sfida del rinnovamento

Angela Barbanente\*

E' davvero difficile essere Assessore all'Assetto del Territorio di una Regione nella quale la nuova giunta ha il compito di far proprio e interpretare, nelle maglie rigide e allo stesso tempo cedevoli della politica e del governo, il senso di quella straordinaria domanda di rinnovamento e partecipazione democratica che ne ha consentito la nascita. Le difficoltà risiedono soprattutto nello scollamento fra domanda d'innovazione e resistenze al cambiamento sia del potere politico sia della amministrazione.

In Puglia le pratiche consolidate di governo del territorio associano a una visione politica molto centralistica, e tuttavia mancante di orientamenti chiari e di qualsiasi quadro di riferimento condiviso di area vasta, una visione tecnica tutta procedurale e burocratica, incentrata su regole e vincoli formalmente rigidi ma nei fatti sistematicamente trasgrediti mediante il ricorso a strumenti di natura derogatoria applicati con grande discrezionalità. Tali pratiche, capaci di assecondare caso per caso i poteri forti, si rivelano invece inadeguate a dare risposte alle domande diffuse di accesso ai servizi e qualità dell'ambiente e ad ascoltare i bisogni nascosti dietro le barriere fisiche e mentali erette da decenni di indifferenze e rimozioni.

Criteri di valutazione dei piani comunali quantitativi e stereotipati, principalmente riferiti ad astratti fabbisogni e standard di legge, sembrano simulacri sempre più distanti dai mutamenti che investono la città reale e incapaci di rispondere a bisogni e domande sociali da essa emergenti. E tuttavia, nonostante si sia consapevoli della loro inadeguatezza, si ha timore a dismetterli perché essi appaiono gli unici baluardi ai quali ci si può aggrappare per garantire un minimo di civiltà urbana in contesti nei quali il rapporto funzionale tra guadagni privati e distruzione di beni pubblici ha dominato i modi di trasformazione del territorio dal secondo dopoguerra e gli enti locali appaiono sempre più arrendevoli agli interessi più forti come a una miriade di piccoli interessi individuali, mancando di robusti indirizzi politici per governarli.

Come affrontare la sfida del rinnovamento, date le condizioni di contesto sommariamente tracciate?

In primo luogo, sostituendo la convinzione dominante in

Puglia che l'urbanistica sia pratica che limita le libertà individuali attraverso regole e norme ingiustificate, dovute a mera ottusità burocratica, con una visione che la interpreti quale opportunità per costruire orizzonti di sviluppo capaci di guidare gli interessi individuali verso la produzione di un maggiore benessere collettivo. Ne consegue la necessità di esercitare una forte azione politico-culturale per promuovere l'idea che le risorse territoriali sono beni collettivi di primaria rilevanza per lo sviluppo e, coerentemente, integrare programmazione e pianificazione, criteri di allocazione delle risorse e modi di tutela e trasformazione del territorio. In una regione del mezzogiorno d'Italia gravata da problemi di povertà, precarietà, disoccupazione, questo è un punto chiave. In tale prospettiva, peraltro, procedure e strumenti di pianificazione sono ricondotti nell'alveo che è loro proprio: quello di mezzi attraverso i quali si perseguono fini politici che sottendono idee di sviluppo, idee di città, domande sociali cui dare risposte, diritti da garantire.

Una seconda sfida da vincere è rendere vantaggiosa la pianificazione quale metodo di governo pubblico delle trasformazioni del territorio, rispetto alle pratiche derogatorie affermatesi nel recente passato. Questo implica soprattutto la necessità di adeguare i tempi della pianificazione alla celerità decisionale richiesta dai ritmi incalzanti della società contemporanea. La lentezza della pianificazione è un veleno molto pericoloso, perché determina una delegittimazione sociale della pianificazione che avvantaggia coloro i quali hanno interesse a far prevalere il proprio tornaconto a scapito dell'utilità collettiva. Ma velenosa è anche l'idea che di per sé il piano, in quanto prodotto da un ente pubblico, sia garanzia di tutela dell'interesse generale. In una regione nella quale la gran parte dei piani comunali ha oltre trent'anni, è difficile non coglierne inadeguatezze ed effetti indesiderabili per il territorio e la società. Ma pure i piani recenti prefigurano trasformazioni territoriali foriere di problemi che si dovrebbe essere impegnati a risolvere: sovrapproduzione edilizia, inutile consumo di suolo, emarginazione sociale, degrado ambientale, carenza di servizi. Promuovere una pianificazione efficiente ed efficace, da valutarsi in base agli esiti che produce piuttosto che a norme e statuti disciplinari che la prevedono, è dunque obiettivo fondamentale.

Un'amministrazione regionale tesa a riaffermare il valore del territorio quale bene pubblico e la pianificazione quale metodo che aiuta a migliorare il benessere collettivo può sperare di riuscire in una simile impresa proprio facendo leva su quella straordinaria domanda di rinnovamento e partecipazione democratica che ne ha consentito la nascita: coinvolgere forze tradizionalmente escluse dai contesti decisionali della pianificazione può aiutarla a creare contrappesi alle coalizioni d'interessi immobiliari che solitamente ne condizionano le scelte e a costruire visioni di sviluppo locale basate sull'attribuzione di nuovi significati e valori ai territori.

\*Assessore all'Assetto del Territorio, Regione Puglia.

...si discute:  
...si discute:

## La strategia per il futuro sta nella “città visionaria”

Giuseppe Roma\*

Alle città si affidano sempre più i destini del nostro futuro. Annettiamo alla dimensione urbana molti dei fattori che stanno rivoluzionando la produzione di benessere quali: innovazione, creatività, alta competenza delle risorse umane; tecnologie, media, comunicazione; flussi di mobilità, interculturalità, turismo; produzione artistica, nuove architetture di pregio, intrattenimento. L'apertura dei sistemi nazionali ad una dimensione globale, rivoluziona i termini di una gerarchia urbana che fino ad un decennio fa vedeva, specialmente in Italia, una dicotomia fra medie città dinamiche e ad alta qualità della vita, e grandi concentrazioni urbane stagnanti e informi (per qualcuno addirittura “deformi”). I distretti industriali guidavano, fino ad un decennio fa, i processi di sviluppo, mentre oggi è ormai chiaro che il boom silenzioso in atto è provocato molto di più da una nuova rivoluzione imprenditoriale fondata sulla capacità della singola azienda di agire sui fattori competitivi tipici della globalizzazione quali tecnologie, logistica, finanza, marchio, reti distributive, organizzazione manageriale. Città medie, capitali di distretti produttivi come Vicenza, Treviso, Parma, Prato, Fermo... possono segnare elevati livelli qualitativi in termini di vivibilità, ricchezza, cura dell'ambiente urbano, ma difficilmente potranno rientrare in una competizione di vertice dove si sono, invece, affacciate città come Roma, Torino o, al limite, Verona che meglio hanno saputo cogliere i segni di una nuova economia. Come in quelle belle immagini viste alla recente Biennale Architettura 2006, il diagramma tridimensionale della densità territoriale ci dice che dove c'è più concentrazione la figura poliedrica si innalza e produce una cuspide, da cui è più facile assumere una visione del mondo ad ampio spettro. L'allargamento dell'orizzonte, ovvero delle prospettive spaziali ove la comunità urbana proietta le sue azioni e le sue aspirazioni, è forse il portato più nuovo del ruolo economico che stanno assumendo le città. In quanto tramite fra l'economia nazionale e l'economia globale, le aree urbane presentano condizioni di maggiore differenziazione gerarchica del passato, in quanto i servizi più complessi tendono a concentrarsi nei poli più aperti e collegati con il resto del mondo. Nelle 40 regioni metropolitane globali dove risiedono 660 milioni di abitanti si produce metà del Pil mondiale. Mega corridoi urbanizzati realizzano quote di valore aggiunto più elevato di intere economie nazionali. Ad esempio il sistema Boston – New York – Washington genera un reddito annuo superiore di un terzo del

Pil italiano. Ma anche, più semplicemente, Roma – piccola megalopoli compatta – con 94 miliardi di euro registra un valore della produzione superiore a quello dell'Ungheria (81 miliardi di euro) o della Repubblica Ceca (87 miliardi di euro). Per le grandi città possiamo registrare, con numeri, il superamento della crisi da deindustrializzazione e la ritirata dal fordismo. Pertanto ai vertici nella classifica per reddito pro-capite in Europa sono realtà come Londra, Parigi ma anche Bruxelles, Vienna o Stoccolma dove i tassi di occupazione sono vicinissimi agli obiettivi di Lisbona (70% di occupati sulla popolazione), il terziario rasenta l'80-90% e i laureati sono quasi la metà dei residenti (a Londra sono il 48%). Le nuove gerarchie, tuttavia, non sono piramidali e seppure per partecipare ai processi di rinnovamento è necessaria una massa critica consistente, la soglia minima di ingresso può essere relativamente bassa (potremmo prendere il milione di abitanti come riferimento). La mondializzazione funziona, infatti, per circuiti ormai sempre più specializzati tali da determinare molteplici reti di relazione funzionali entro cui le città tendono a ritrovare un proprio specifico ruolo, distintivo rispetto alla gran massa di realtà urbane prevalentemente ripiegate sulle relazioni locali e nazionali. Naturalmente ciò è evidente per la presenza di grandi realtà tecnologiche e industriali che competono per affermarsi sui mercati come produttori di specifici beni. Ma altrettanto vale per i servizi non più limitati a macro categorie come la finanza o il turismo. Un conto è costituire un riferimento internazionale per il mercato borsistico azionario, altro potrebbe essere per quello delle obbligazioni o delle istituzioni finanziarie. Differenti, seppur interrelati, sono le reti di relazioni che fanno capo a Hong Kong o Wall Street, alla City di Londra, alla BCE di Francoforte o alla Banca Regolamenti Internazionali di Basilea. La prospettiva di considerare ruolo e relazioni delle reti di città come “fascio di circuiti”, consente di allargare il potenziale di crescita anche alle medie metropoli, purché dimostrino di possedere uno sguardo lungo sulle prospettive possibili. Il futuro sta, quindi, nell'emergere di una *città visionaria* dove istituzioni e comunità sviluppano progetti ad ampia gittata. Potremmo concludere che la città, a tutte le scale e dimensioni, esce vittoriosa sul piano della produzione di reddito, delle attività economiche, dell'innovazione, della creatività. I pericoli vengono dai fattori sociali indispensabili per realizzare quel contesto accogliente e sicuro entro cui una comunità urbana può riconoscersi in una visione mondializzata. La socialità è messa a rischio dalle disuguaglianze implicite in processi di sviluppo condizionati dall'incertezza e dalla competizione. Come si sa uno sforzo tanto arduo in campo economico mal sopporta gli effetti di una marginalità conflittuale, ma produce spontaneamente una emarginazione che va corretta con politiche locali adeguate. Il progetto urbano non è mai stato tanto attuale in tutte le sue componenti, ma soprattutto l'urbanistica torna centrale per offrire soluzioni sistemiche a strategie per forza di cose episodiche e flessibili. Non è un caso che la trasformazione attiva della città è ora accettata dall'opinione pubblica, specie quando contiene elementi di richiamo ad architetture di qualità, rispetto alle resistenze del passato. C'è consapevolezza che la forma urbana è un condizione essenziale al raggiungimento di sviluppo economico e qualità sociale.

\*Direttore CENSIS.

# La qualità dell'abitare e della vita sociale



## EDILIZIA POPOLARE

La rivista di architettura e urbanistica a cura di Federcasa

### EDILIZIA POPOLARE

Escono 2 numeri l'anno

### Tariffe di abbonamento

Euro 45 per l'Italia

Euro 77 per l'estero

### Un numero

Euro 24 per l'Italia

Euro 27 per l'estero

### Arretrati

Euro 27

### © FEDERCASA

Direzione e amministrazione

Palazzo Cispel

via Cavour 179/a

00184 Roma

tel. 06.47865460

fax 06.47865444

### Distribuzione

JOO Distribuzione

via Filippo Argelati, 35

20143 Milano

tel. 02.8375671

fax 02.58112324

## LE LIBRERIE DI EDILIZIA POPOLARE

Libreria Rinascita	Piazza Roma, 7	63100	Ascoli Piceno	tel	0736259653
Libreria Campus	Via Torna, 86	70125	Bari	tel	0805574806
Libreria Mardi Gras	Via A. Hofer, 4	39100	Bolzano	tel	0471301233
Libreria Punto Einaudi	Via Cavour, 11	54033	Carrara	tel	0585777192
Libreria Minerva	Piazza del Popolo, 31	47023	Cesena	tel	054722660
CUSL Bookstore	Via San Gallo, 12/R	50129	Firenze	tel	055292882
Libreria Alfani Editrice	Via degli Alfani, 84	50121	Firenze	tel	0552398800
Libreria LEF	Via Ricasoli, 107/R	50122	Firenze	tel	055216533
Libreria Punto di Vista	Stradone Sant'Agostino, 58/R	16123	Genova	tel	0102770661
CUSL Architettura Bovisa	via Durando 10/a	20158	Milano	tel	0223995725
CUSL Ingegneria Leonardo	Piazza Leonardo da Vinci, 32	20133	Milano	tel	022365365
La Cerchia	Via Giuseppe Candiani, 102	20158	Milano	tel	0239314929
Libreria CLUP	Via Ampère, 20	20133	Milano	tel	0270634828
Libreria Hoepli	Via Hoepli, 5	20121	Milano	tel	02864871
Libreria L'Archivolto	Via Marsala, 2	20121	Milano	tel	026590842
Libreria Fiorentino	Calata Trinità Maggiore, 36	80134	Napoli	tel	0815522005
Libreria CLEAN	Via Diodato Lioy, 19	80134	Napoli	tel	0815524419
Libreria Il Punto	Via Diodato Lioy, 11	80134	Napoli	tel	0815510457
Libreria Dante	Via Maqueda, 172	90134	Palermo	tel	091585927
Libreria Fiaccadori	Via al Duomo, 8/A	43100	Parma	tel	0521282445
Libreria Filograsso	Viale Pindaro, 75	65127	Pescara	tel	0854511011
Libreria Campus	Viale Pindaro, 85	65127	Pescara	tel	08564938
Libreria dell'Università	Viale Pindaro, 51	65127	Pescara	tel	085694800
Libreria PEPO	Viale della Libertà, 36/c	89123	Reggio di Calabria	tel	0965894176
Libreria La Compagnia	Via Migliorati, 1/b	42100	Reggio Emilia	tel	0522453177
Libreria DEI Tipografia genio civile	Via Nomentana, 16/20	00161	Roma	tel	064416371
Libreria Kappa	Via Gramsci, 33	00197	Roma	tel	063234193
Libreria Kappa	Piazza Borghese, 6	00186	Roma	tel	066790356
Libreria Mancosu Editore	Viale Gioacchino Rossini, 20	00198	Roma	tel	0685304780
Libreria Aleph	Corso Umberto, 106	96100	Siracusa	tel	0931483085
Libreria Celid Architettura	Viale Mattioli, 39	10125	Torino	tel	0116508964
Libreria Celid Boggio	Via Boggio, 71/A	10129	Torino	tel	0115647911
La Rivisteria	Via San Vigilio, 23	38100	Trento	tel	0461986075
Libreria CLUVA	Tolentini Santa Croce, 191	30125	Venezia	tel	0415226910
Libreria Rinascita	Corso Porta Borsari, 32	37121	Verona	tel	045594611
Libreria Librarsi	Contrà delle Morette, 4	36100	Vicenza	tel	0444547140

## Pianificare cooperando

a cura di Carolina Giaimo

Fra i più significativi contenuti di innovazione previsti dalle leggi urbanistiche regionali di cosiddetta seconda generazione rispetto al tema delle procedure di formazione ed approvazione del piano alla scala locale (comunale o intercomunale), con particolare riferimento alle ricadute sul piano stesso in termini di contenuti e di qualità/efficacia del processo decisionale ed al ruolo dei diversi soggetti partecipanti, vi è l'introduzione, in diversi testi legislativi, della sperimentazione di un'attività basata sullo svolgimento della Conferenza di pianificazione. Tale istituto si configura come strumento fondamentale nell'ambito delle metodologie e procedure innovative di cooperazione e collaborazione fra gli enti e di copianificazione dei piani quale attività di condivisione e concertazione istituzionale, che prevede la partecipazione obbligatoria e organica di tutti i soggetti al processo di formazione del piano. Va pertanto verificata la capacità specifica delle metodologie prospettate dalle Lur di aderire e fornire soluzioni ai problemi di governo del rispettivo territorio.

Il contenuto più condiviso del dibattito tecnico-disciplinare e politico sviluppatosi nell'ultimo decennio relativamente alle riforme delle leggi urbanistiche regionali (che in alcuni casi hanno fatto fare passi significativi dall'urbanistica verso il governo del territorio), riguarda la riconosciuta obsolescenza ed inadeguatezza di un modello di pianificazione gerarchico, a cascata e separato in forza del quale il processo di formazione ed approvazione del piano è basato su controlli "a valle" dei procedimenti ed approvazione dei piani da parte di un soggetto "superiore" rispetto a quello che lo ha fatto. Unanimemente è stata riconosciuta la necessità di passare da un sistema di pianificazione gerarchico e verticale ad un processo sussidiario, orizzontale e cooperativo fra enti per governare il territorio. A tali considerazioni si aggiungono le altrettanto note e condivise riflessioni sulla necessità che, sia ai vari livelli che fra i diversi livelli stessi, le pianificazioni e le politiche non siano separate, che i progetti e le progettualità non siano tessere anomale di un mosaico che non si compone, che i livelli, i poteri e i soggetti non agiscano in modo incoerente e schizofrenico. Rispetto a tali rilievi, le nuove leggi regionali e quelle in corso di definizione si sono mosse nella direzione di individuare modalità per ribaltare il meccanismo tradizionale delle approvazioni gerarchiche e per "atti complessi" attraverso le verifiche di conformità o i nulla osta di soggetti diversi da quello che sta pianificando, per

perseguire l'obiettivo di riunire in un unico processo tutti coloro che hanno responsabilità, a vario titolo ed in base a ciò che si sta esaminando, nella pianificazione e gestione del territorio (dal livello nazionale a quello locale), obbligandoli a partecipare in modo responsabile al processo di formazione di un piano.

Se è vero che la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), con l'affermazione della natura concorrente della materia riguardante il governo del territorio (in realtà un insieme di funzioni complesse), il trasferimento dei poteri verso il basso e l'incremento del ruolo dei Comuni, ha prodotto effetti nelle legislazioni regionali anche significativamente differenziati sul territorio nazionale in forza delle rilevanti disparità riscontrabili fra le diverse culture amministrative sedimentate, è pur vero che oltre ai contenuti di originalità e specificità, vi sono alcuni elementi di omogeneità che caratterizzano le leggi urbanistiche regionali.

Fra questi ultimi emerge non solo il fatto che la maggior parte delle Lur ha aderito all'impostazione proposta dall'INU fin dal 1995 relativa al modello strutturale ed operativo separati<sup>1</sup>, integrati (a livello comunale) da un Regolamento urbanistico-edilizio ma anche che la cooperazione istituzionale è un principio a cui si ispirano tutte le nuove leggi urbanistiche regionali approvate dopo il 1990. Per sostenere il principio della cooperazione fra enti e dare risposta alle questioni prima evidenziate è stato

previsto in maniera abbastanza diffusa all'interno dei testi legislativi delle nuove Lur il metodo della copianificazione dei piani, conseguente al principio di sussidiarietà applicato al governo del territorio e coerente con esso. La copianificazione presuppone modalità di relazione fra gli enti e, a loro volta, fra enti ed utenza, basate sulla collaborazione e la partecipazione alla definizione dei contenuti strutturali della pianificazione ai vari livelli e consente agli enti coinvolti (non più gerarchicamente distinti in enti sovraordinati ed enti sott'ordinati) di "condividere", in una logica di dialogo e dialettica processualità, la complessa e transcalare definizione del quadro conoscitivo, degli obiettivi, dei metodi e delle progettualità, laddove, nell'esercizio della copianificazione, ciascun ente fornisce l'apporto delle proprie informazioni, conoscenze, competenze e specificità, in particolare attraverso i propri atti di pianificazione.

Nelle Regioni dove l'innovazione legislativa si è affermata da più tempo (in Basilicata con la Lur 23/1999, in Emilia Romagna con la Lur 20/2000, in Calabria con la Lur 19/2002 e nella Regione autonoma Valle d'Aosta con la Lur 11/1998) ma anche in alcuni casi di legislazione recentemente modificata (in Umbria con la Lr 11/2005, in Piemonte con la Lr 1/2007<sup>2</sup> ed anche nel ddl 1048/2005 della Regione autonoma Sicilia), la cooperazione e la copianificazione per il governo del territorio sono concretamente attuate attraverso lo strumento della Conferenza di pianificazione (o suoi istituti simili). Tale nuovo istituto si configura come una sorta di evoluzione ed in taluni casi di superamento delle Conferenze dei servizi e degli Accordi disciplinati dalle leggi 142 e 241 del 1990, nel senso che nelle Conferenze per copianificare non solo la complessità dell'atto si basa sulla prevalenza della decisione motivata, in qualche caso anche a maggioranza, presa a partire da un condiviso quadro conoscitivo-ricognitivo, rispetto, invece, alla tradizionale successione di pareri ed alla opinabilità esercitabile da parte di soggetti terzi, ma i soggetti che partecipano alla Conferenza non

sono i "Servizi competenti" bensì i rappresentanti istituzionali stessi (Presidenti, Sindaci o loro delegati). Ma nonostante il quadro legislativo si presenti ricco di interessanti innovazioni di principi e di metodi, non si assiste ancora alla traduzione in pratica del metodo della copianificazione, nel senso pieno del termine, attraverso lo strumento della Conferenza di pianificazione, in modo altrettanto convincente, forse persino nella stessa Regione Emilia Romagna che, nel contesto regionale italiano, si presenta sicuramente come la più attiva, assieme alla Toscana, nella sperimentazione di procedure innovative. La legge dell'Emilia Romagna 20/2000 ha introdotto le Conferenze di pianificazione nel processo di formazione dei Ptc e dei Piani strutturali comunali, le quali si sono dimostrate un importante momento di condivisione del Quadro conoscitivo e di confronto sulle scelte contenute nel Documento preliminare e nella Valsat preliminare. Per ragioni di varia natura, non sempre, però, tali Conferenze si sono chiuse con la stipula dell'accordo. Sul fronte opposto, in Puglia, dove la Lur 20/2001, al di là delle enunciazioni di principio, non prevede forme di copianificazione per la formazione del Piano urbanistico generale, la nuova Giunta regionale ha approvato un documento di indirizzi per la formazione dei Pug (quale componente fondamentale del Documento regionale di assetto generale) finalizzato a promuovere il metodo della copianificazione attraverso la Conferenza dei servizi.

Viene, allora da domandarsi quali siano le ragioni del ritardo nella diffusione del metodo della copianificazione che appare come la soluzione più convincente e praticabile per uscire dal vigente "sistema di piani" ordinati gerarchicamente e "verticalmente", fondato su piani prevalentemente di controllo e regolazione dell'uso del suolo e/o su piani settoriali, redatti da livelli istituzionali diversi e fra loro sostanzialmente separati.

Così come si registra ancora qualche debolezza nello stesso linguaggio tecnico che le diverse leggi regionali hanno assunto, talvolta per designare contenuti analoghi. Ci si riferisce al

fatto che, ad esempio, la legge Toscana 1/2005, pur dichiarando di essere improntata al principio della collaborazione tra gli enti non fa mai menzione del metodo della copianificazione. Ciò perché il legislatore toscano ha ritenuto che il termine copianificazione evocasse gli scenari obsoleti e le pratiche del tutto superate della pianificazione gerarchica a cascata degli atti complessi, individuando, in alternativa, nella locuzione "cooperazione fra istituzioni" il metodo per perseguire coerenti politiche di governo del territorio da parte di tutti i soggetti istituzionali. Tale impostazione della legge ha suscitato condivisibili perplessità circa l'interpretazione che viene effettuata della funzione di compartecipazione degli enti al processo di pianificazione quale espressione del sistema gerarchico a cascata. In altri contesti regionali si afferma infatti che la cooperazione fra enti sia un principio che deve valere in qualunque campo dell'azione amministrativa, all'interno di ogni livello e fra i diversi livelli e che, per quanto riguarda la pianificazione, tale principio si attui non già in qualsiasi modo, bensì pianificando davvero insieme. Al di là dei nominalismi, la copianificazione si presenta come soluzione efficace non solo per andare "oltre" il sistema di pianificazione discendente dalla legge 1150/42 ma soprattutto perché consente di contrastare il sistema delle pianificazioni separate e settoriali che si fonda sulla diversità dei vari livelli istituzionali che pianificano e che da ciò trae, paradossalmente, la sua forza.

#### Note

1. Tutte le nuove leggi regionali si occupano dell'innovazione del sistema di pianificazione ed in particolare del suo strumento principale, il piano; ciò è particolarmente vero per il Prg della Ln 1150/1942: oltre alla distinzione di una sua natura strutturale da quella operativa, l'aggettivo "regolatore" è sostituito con "urbanistico" e questo probabilmente non è solo nominalismo ma è coerente con le diverse nature dei diversi strumenti del piano a scala locale.

2. La Regione Piemonte ha recentemente approvato (gennaio 2007) una legge che, inserendo all'interno della vigente Lur 56/1977 il nuovo Titolo IV bis "Nuove procedure per la pianificazione comunale" modifica in modo radicale il procedimento di formazione ed approvazione delle sole varianti "strutturali" ai Prg che non costituiscono "varianti generali". In tale provvedimento è assoluto l'abbandono del sistema di pianificazione a cascata che ha caratterizzato la Lur 56 e l'azione amministrativa piemontese in materia.

## Piemonte

---

### Cooperazione e copianificazione

Piero Golinelli\*

Riflessioni su significato e senso dei principi di "cooperazione e concertazioni fra enti" e sulla "copianificazione" quale strumento per perseguirli

Il Consiglio regionale del Piemonte ha recentemente approvato, all'unanimità (cosa certo non frequente), una legge, redatta d'intesa con le Province e vista favorevolmente dai Comuni, che modifica in modo radicale il procedimento di formazione ed approvazione delle varianti "strutturali" ai piani regolatori generali comunali che non costituiscono "varianti generali". E' altresì in corso il confronto fra la Regione e un Tavolo di ascolto composto da rappresentanze di soggetti pubblici e di organismi associativi, in ordine ad una "Proposta di legge regionale della pianificazione per il governo del territorio" interamente nuova rispetto alla celebre legge urbanistica cosiddetta Astengo, n. 56/1977, variata più di venti volte, ma mai sostituita. In entrambi i testi normativi anzidetti, è assoluto l'abbandono del sistema di pianificazione "a cascata" che ha caratterizzato la Lur 56/1977 e l'azione amministrativa piemontese in materia, così come la legislazione e la prassi delle altre Regioni nel ventennio (all'incirca) successivo al 1977, anche

per l'influenza esercitata dalla legge Astengo.

La cosa è ovvia; è invero pacifico il fatto che, nell'odierno ordinamento giuridico, là dove lo stesso considera gli enti pubblici territoriali, non compare più un rapporto fra gli stessi caratterizzato dall'individuazione di una gerarchia, con la conseguente inevitabile esclusione della "cascata" dei piani, non più collocabili su di una scala gerarchica. Tutti sanno che, del resto, la produzione legislativa delle varie Regioni italiane in materia urbanistica (e, più specificatamente, in tema di pianificazione e governo del territorio) produzione intervenuta nell'ultimo, ormai non più brevissimo, arco di tempo, già applica tale principio in modo estremamente diffuso, quasi costante.

Si può dire che, sul piano sostanziale, non viene messo in discussione il fatto che la "cooperazione fra enti" voluta dall'attuale ordinamento deve operare anche nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale.

Meno scontato è il linguaggio impiegato nelle varie Regioni, linguaggio (ovviamente) rilevante non già come vernice estetica e stilistica, ma per i contenuti e le convinzioni che esprime; nell'ambito del tema su cui qui si cerca di ragionare, la traduzione nella disciplina della pianificazione dell'incontestato principio generale della "cooperazione fra enti" può dar luogo a diversità talora solo formali e linguistiche, talora non soltanto tali.

Per fare alcuni esempi, la legge urbanistica della Calabria (Lr 19/2002

modificata dalla Lr 14/2006), che richiede agli enti territoriali di conformare la propria attività pianificatoria "al metodo della concertazione istituzionale" con gli altri enti ed amministrazioni, individua nella Conferenza di pianificazione oltre che nell'Accordo, lo strumento principe della concertazione anzidetta. La legge della Campania (Lr16/2004 usa l'espressione "cooperazione istituzionale", ma opera in modo analogo quanto a strumenti. La normativa veneta (Lr 11/2004) individua il metodo dovuto in quello "del confronto e della concertazione" ma perviene poi a procedure diverse, nella sostanza, da quelle sopra accennate. In Toscana, appare forte la preoccupazione di sottolineare lo scontato abbandono della pianificazione "a cascata", di evidenziare il fatto che i rapporti fra enti sono paritari e che fra i piani deve esistere coerenza e non necessariamente conformità, così come di parlare di "cooperazione" fra istituzioni di livello diverso, anzi attribuendo all'espressione "copianificazione" ("gerarchica") il ruolo di denominazione che individua proprio il vecchio sistema "a cascata". La preoccupazione di assicurare comunque concreti rapporti appunto di cooperazione fra enti di livello diverso, senza dimenticare lo Stato, è stata del resto espressa in ordine alla legge urbanistica toscana anche dalla Corte Costituzionale nella Sentenza 5.5.2006, n. 182, che ha folgorato le disposizioni di tale legge che non prevedevano adeguate intese con lo Stato in materia di piano paesaggistico e regime giuri-

dico dei beni paesaggistici, e in ordine al rischio sismico.

In Piemonte (dove il sistema “a cascata” ha avuto sistematica collocazione normativa e trentennale applicazione, è tuttora in vigore per i nuovi Prg e per le varianti generali, ed ha informato di sé i modi di pensare e di agire delle strutture regionali che ad esso hanno improntato l'azione amministrativa) si ritiene e si afferma tutt'altro. Mai si è considerata la “cascata” dei piani come espressione di una copianificazione. Non solo: mi pare che immaginare una “copianificazione gerarchica” significhi attivare una contraddizione in termini.

La proposta di nuova legge urbanistica piemontese di cui si è detto in apertura, al contrario, fra gli strumenti con i quali vengono perseguiti gli obiettivi della pianificazione colloca proprio la copianificazione. Questa viene definita ritenendola costituita dalla partecipazione attiva, con pari dignità, delle amministrazioni interessate, ciascuna per le proprie competenze, all'attività di pianificazione del territorio ai diversi livelli. La Conferenza di cui – nella proposta di legge in questione – si avvale costantemente l'attività pianificatoria è denominata espressamente Conferenza di copianificazione e valutazione. Non è una questione solo terminologica. Il convincimento è quello che la cooperazione fra enti costituisca principio generale del vigente ordinamento: in tutti i campi gli enti devono cooperare, sia nei casi in cui essi appartengono allo stesso livello, sia quando i livelli e le competenze sono diverse. Devono cooperare fra loro i Comuni (specie quelli della stessa area) in mille modi, così come le Province e, in certe materie, le Regioni; devono cooperare fra loro i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato.

Allora, è ovvio, ciò deve avvenire anche nella pianificazione ai vari livelli: ma non già in un modo qualsiasi (sarebbe assai forte il rischio di vanificare il principio cooperativo), bensì pianificando davvero insieme (ovvero copianificando), appunto con una partecipazione attiva nella concreta sede, la Conferenza di copianificazione, nella quale soltanto può risolversi in effettiva azione cooperante la parteci-

pazione dei vari enti e delle varie amministrazioni.

E' difficile pensare che la cooperazione fra enti nel pianificare possa diversamente concretizzarsi e specificarsi; che, altrimenti operando, intervenga veramente l'ormai indispensabile radicale cambiamento di mentalità nella struttura della pubblica amministrazione e di caratteri dell'azione amministrativa in materia; che sia davvero sentita, posseduta, rispettata e manifestata la pari dignità degli enti nell'esercizio dell'attività di pianificazione ai differenti livelli.

Dovrà pur arrivare anche una nuova legge urbanistica dello Stato: non dovrebbe, questa legge, prendere posizione su questi argomenti? Non sono questi “principi fondamentali”? Sappiamo tutti che, in oggetti assai meno rilevanti e ben più puntuali e limitati, la Corte Costituzionale ha rinvenuto la qualità perfino di “principi di riforma economica e sociale”, impegnando così perfino le Regioni a statuto speciale.

*\*Avvocato amministrativista, Membro effettivo Inu Piemonte e VdA.*

## Al via le Conferenze di pianificazione

*Mauro Giudice\**

In attesa della Legge di governo del territorio e anticipandone alcuni contenuti, il Piemonte sperimenta, all'interno del corpus normativo vigente, una nuova procedura per l'approvazione delle varianti ai Prg costituita dalle Conferenze di pianificazione

La Giunta regionale, insediatasi a seguito delle elezioni del 2005, ha individuato, all'interno del proprio programma, alcune azioni prioritarie per avviare politiche che rappresentassero elementi di discontinuità con le azioni delle precedenti amministrazioni e, nello stesso tempo, principi innovatori del proprio modo agire all'interno delle proprie politiche di governo. Tra gli elementi prioritari e fondanti la nuova azione di governo, la Giunta regionale ha individuato le politiche territoriali quali elementi capaci di modificare, in misura qualitativamente consistente, il proprio agire nei riguardi non solo della tutela e dell'uso del suolo ma soprattutto nel realizzare un modo diverso di agire in grado di specificare una nuova e maggiormente sostenibile politica di sviluppo del sistema regionale nel suo complesso. In questo quadro generale l'obiettivo per la realizzazione della riforma delle politiche territoriali (comprese quelle relative al paesaggio) rappresenta, qualora sia perseguito in forma coordinata con le altre azioni regionali, il principale elemento per la definizione di una diversa modalità di svolgimento delle proprie competenze in materia. Il raggiungimento di questo obiettivo, che usufruisce di una particolare e favorevole congiuntura temporale (per la prima volta, infatti, il Piemonte si trova a riformare contemporaneamente il proprio apparato legislativo e la propria strumentazione di pianificazione), rappresenta la sfida alla quale la Regione intende rispondere per la defi-

nizione di un nuovo modello di sviluppo del proprio territorio.

A fronte della decisione di affrontare nel suo complesso il percorso di riforma per la nuova legge di governo del territorio della regione (che sostituirà la Lr 56/1977 redatta da Giovanni Astengo e più volte successivamente modificata) l'Assessorato alle politiche territoriali ha avviato alcune riflessioni in ordine alla sperimentazione di primi elementi disciplinari e istituzionali, ritenuti nel loro insieme fondamentali all'interno della struttura portante della futura nuova legge.

L'introduzione di nuove procedure, all'interno delle attività regionali, significa innanzi tutto la sperimentazione e la conseguente modifica delle leggi esistenti e la predisposizione di atti normativi che regolino lo svolgimento delle procedure individuate. Il percorso istituzionale così tracciato, che ovviamente non può prescindere dall'attività in corso per la predisposizione della riforma complessiva e della quale rappresenterà una prima sperimentazione da inserire nella futura normativa regionale, ha portato all'approvazione di una legge per la modifica delle procedure di approvazione delle varianti dei Piani regolatori e soprattutto di sperimentazione delle Conferenze di pianificazione quali strumenti per lo svolgimento di tali attività.

La legge regionale promulgata (Lr 1 del 26 gennaio 2007), proprio per rispondere alle esigenze prima evidenziate, individua già dal titolo<sup>1</sup> l'ambito di applicazione e i limiti temporali entro i quali essere operativa. La legge, seppure ritenuta da più parti urgente nella sua definizione, ha comportato un tempo di gestazione abbastanza lungo: infatti la Giunta regionale ha avviato la sua redazione nel settembre 2005 per giungere alla sua stesura definitiva nel maggio dell'anno successivo e, come detto, il Consiglio regionale ha definitivamente approvato – all'unanimità – nella seduta dell'11 gennaio 2007. I quindici mesi resisi necessari alla sua approvazione hanno però consentito un dibattito concreto, che potrà essere anche propedeutico al dibattito per la futura riforma organica (per lo meno per quanto attiene alle

Conferenze di copianificazione e alla sussidiarietà tra i soggetti competenti) della legge urbanistica vigente, soprattutto nei riguardi delle esperienze sin qui maturate e che non potranno che rappresentare la base di partenza per costruire la futura riforma.

La legge approvata, pur nella sua forma sintetica (si tratta solo di cinque articoli), definisce<sup>2</sup> nuove procedure, attraverso lo svolgimento di specifiche Conferenze di pianificazione, per l'approvazione delle varianti strutturali ai Piani regolatori generali.

Più in particolare la legge definisce il suo ambito di applicazione limitando la sua operatività a quelle varianti, adottate dopo la sua entrata in vigore, che non riguardino l'intero territorio comunale o che non modifichino l'intero impianto strutturale (urbanistico o normativo) o, diversamente, che riguardino esclusivamente l'adeguamento al Piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po: a tali strumenti si applicano le nuove norme attraverso l'indizione di Conferenze di pianificazione. Come detto la legge, pur perseguendo i principi di sussidiarietà, concertazione e copianificazione, limita la sua valenza a una sperimentazione che, nell'attuale fase di dibattito finalizzato alla riforma, significa la verifica della fattibilità dell'attività di pianificazione attraverso tavoli e Conferenze (definite di pianificazione in quanto finalizzate, soprattutto, alla semplificazione procedurale e all'avvio dell'attività sussidiaria tra gli enti).

Per introdurre queste novità legislative la legge inserisce, nel *corpus* della Lur 56/77, un Titolo (Titolo IV bis) e due nuovi articoli che definiscono nel loro insieme nuove procedure per la pianificazione comunale: l'Art. 31 bis (Conferenza di pianificazione) e l'Art. 31 ter (Procedure di formazione e approvazione delle varianti strutturali). I principali elementi innovativi introdotti dai due suddetti articoli riguardano:

- la Conferenza di pianificazione, che rappresenta il tavolo istituzionale all'interno del quale formare, e successivamente approvare, le varianti strutturali degli strumenti urbanistici comunali;

- l'individuazione della composizione e la specificazione del soggetto responsabile (il Comune) che convoca e presiede la Conferenza;
- il ruolo dei diversi soggetti interessati (Regione, Provincia e Comunità Montana) nello svolgimento delle Conferenze finalizzate alla predisposizione della variante che comporta l'unicità della presenza e dell'espressione di voto;
- la specificazione e la ripartizione dei partecipanti tra aventi diritto di voto oppure esclusivamente invitati (definendo in questo modo il diverso ruolo degli attori coinvolti);
- la documentazione necessaria da produrre e rendere disponibile al fine di avviare l'attività della conferenza;
- i tempi e le modalità per lo svolgimento delle conferenze;
- la definizione di un documento programmatico (da predisporre da parte del Comune in avvio della conferenza) finalizzato alla conoscenza degli obiettivi e dei contenuti della variante;
- la valutazione a maggioranza (con una riserva regionale per quanto attiene ai contenuti definiti da atti formalizzati per particolari azioni di tutela) della variante che conclude il suo iter con l'approvazione da parte del Consiglio comunale;
- la realizzazione di un sistema pubblico e partecipato per lo svolgimento delle diverse fasi di redazione dello strumento di piano e di esternalizzazione delle scelte e degli obiettivi perseguiti;
- il riconoscimento e la giusta ripartizione delle competenze tecniche e politiche all'interno delle procedure di pianificazione.

La procedura, nel suo complesso, è dunque in capo al Comune che predisporre e alla fine approva la variante. Questo elemento, che costituisce la novità istituzionale più importante, introduce significativi elementi di sussidiarietà tra gli enti che, lavorando in accordo e superando le eventuali conflittualità esistenti, si pongono nella prospettiva di realizzare elementi di intercomunalità in grado di superare la frammentazione degli interessi locali. Le finalità della legge sono da ricercarsi nella volontà di coinvolgere, non solo nell'atto finale dell'approvazione,

i diversi soggetti competenti e nella definizione di modalità innovative e di tempi maggiormente contenuti rispetto a quelli attuali. In sintesi si può affermare che la legge avvia il superamento del mero controllo per giungere alla definizione di un percorso – tecnico, ma anche istituzionale – nel quale i diversi soggetti cooperano e “fanno squadra” per pianificare e realizzare un’azione di governo del territorio in grado di costruire un sistema maggiormente attento alla sua sostenibilità e non solo incentrato sullo sviluppo. Una legge, quindi, che dialoga tra le discipline e tra le istituzioni per realizzare quadri coordinati e condivisi finalizzati ad uno sviluppo non conflittuale del Piemonte.

Parallelamente all’entrata in vigore della legge la Giunta regionale ha predisposto un Regolamento che, soprattutto in riferimento al proprio ruolo e alle proprie competenze (demandando

all’autonomia degli altri soggetti coinvolti la definizione delle loro modalità operative con le quali parteciperanno alle conferenze), specifica le modalità di partecipazione, i limiti e il ruolo che la Regione terrà in seno alle Conferenze e detta norme comportamentali e organizzative al fine di ottimizzare lo svolgimento delle conferenze stesse. Il Regolamento, di competenza della Giunta regionale (snellendo, in questo modo, i tempi e le modalità per una sua eventuale modifica, in relazione e in conseguenza allo svolgimento della sperimentazione), rappresenta la parte più prettamente operativa della legge, che ha invece scelto di attestarsi maggiormente su di un livello generale demandando ad altri atti la definizione disciplinare della materia. L’insieme della legge e del Regolamento (che per molti versi rappresentano un unico e coordinato elemento normativo e operativo) costi-

tuisce il primo passo verso la riforma regionale che, proprio partendo dalla sperimentazione in atto, saprà ottimizzare e non disperdere le esperienze e le competenze sin qui acquisite.

A fianco dell’attività legislativa è da segnalare che la predisposizione del nuovo Piano territoriale regionale e del Piano paesaggistico completano il quadro entro il quale la Regione si sta muovendo per costruire una nuova e riformata politica per il governo del proprio territorio.

*\*Dirigente responsabile del Settore Pianificazione territoriale - Regione Piemonte.*

**Note**

1. “Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l’approvazione delle varianti strutturali ai Piani regolatori generali. Modifiche alla Lr 56/1977 (Tutela ed uso del suolo)”.

2. Fra le disposizioni che la nuova legge definisce vi sono anche alcune modifiche della legge attualmente in vigore, riferite sostanzialmente alla salvaguardia dei Piani territoriali provinciali e alla possibilità di presentazione di motivati ricorsi avversi alle procedure seguite per l’approvazione delle varianti.

**INU**  
Edizioni

*Convegno Nazionale*

**Territori e città del Mezzogiorno.**

**“Quante periferie? Quali politiche di governo del territorio.”**

*Napoli – 22 e 23 marzo 2007*

*Call for paper*

Il convegno si propone di esaminare il tema delle periferie nella realtà meridionale del paese, anche in relazione ai diversi aspetti e forme del fenomeno, così come manifestatosi nell’Italia centro-settentrionale o in altre realtà europee.

Le sessioni parallele verteranno sulle seguenti problematiche:

*1. dimensioni e caratteri*

La sessione tratterà gli aspetti territoriali, le situazioni sociali, economiche e produttive, le tipologie urbanistiche, le condizioni edilizie e la sicurezza.

*2. integrazione delle politiche*

La sessione tratterà le azioni di sviluppo locale, le politiche sociali e abitative, il reperimento e la gestione delle risorse finanziarie, il ruolo degli operatori e il rapporto pubblico-privato.

*3. ruolo del progetto*

La sessione tratterà le modalità e gli strumenti di governo del territorio, la progettazione territoriale, urbanistica e architettonica, l’accessibilità e la mobilità, il disegno e la gestione dello spazio pubblico e dello spazio privato, la partecipazione.

Gli **abstract**, comprensivi di non più di 1000 caratteri, dovranno pervenire entro l’11 febbraio 2007 per la preventiva approvazione al seguente indirizzo di posta elettronica: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it). Il comitato scientifico del convegno darà comunicazione agli interessati dell’accoglimento delle proposte d’intervento entro il 18 febbraio 2007.

I contributi, di lunghezza non superiore a 25.000 caratteri (spazi inclusi), oltre a figure e tabelle, dovranno pervenire al suddetto indirizzo entro il 15 marzo 2007.

*Per informazioni*

*Sito: [www.inu.it/download\\_eventi/call\\_napoli.pdf](http://www.inu.it/download_eventi/call_napoli.pdf)*

*e-mail: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)*

## Emilia-Romagna

### Psc associati in Provincia di Bologna

*Elettra Malossi\**

Sette Associazioni sono impegnate nella redazione di Piani strutturali comunali in forma associata, condividendo le principali scelte insediative, ciascuna all'interno di un'unica Conferenza di pianificazione

Recentemente è maturata, in Emilia Romagna, la consapevolezza che le scelte a livello locale possono produrre impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale. Ne deriva che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, applicati al campo della pianificazione, vanno adeguati all'esistenza di sistemi territoriali che devono essere governati al livello della reale estensione e rilevanza territoriale, spesso di area vasta.

#### La concertazione nella Lr 20/2000

Uno dei principali obiettivi della Lr 20/2000 è quello di raggiungere un equilibrio tra autonomia e sussidiarietà: tra le esigenze di decentramento delle funzioni amministrative e la volontà di delegare le competenze all'ente più vicino al cittadino. A questo scopo il principio di gerarchia fra i

soggetti istituzionali e i loro strumenti pianificatori viene sostituito col principio di concertazione e cooperazione istituzionale fra enti, rafforzando ed estendendo la convinzione che l'efficacia delle scelte operate dai soggetti istituzionali dipenda principalmente dalla loro condivisione.

La legge individua precise forme procedurali ed amministrative per l'attuazione della concertazione istituzionale tra enti nelle diverse fasi della formazione dei piani: le principali sono la Conferenza di pianificazione e l'Accordo di pianificazione.

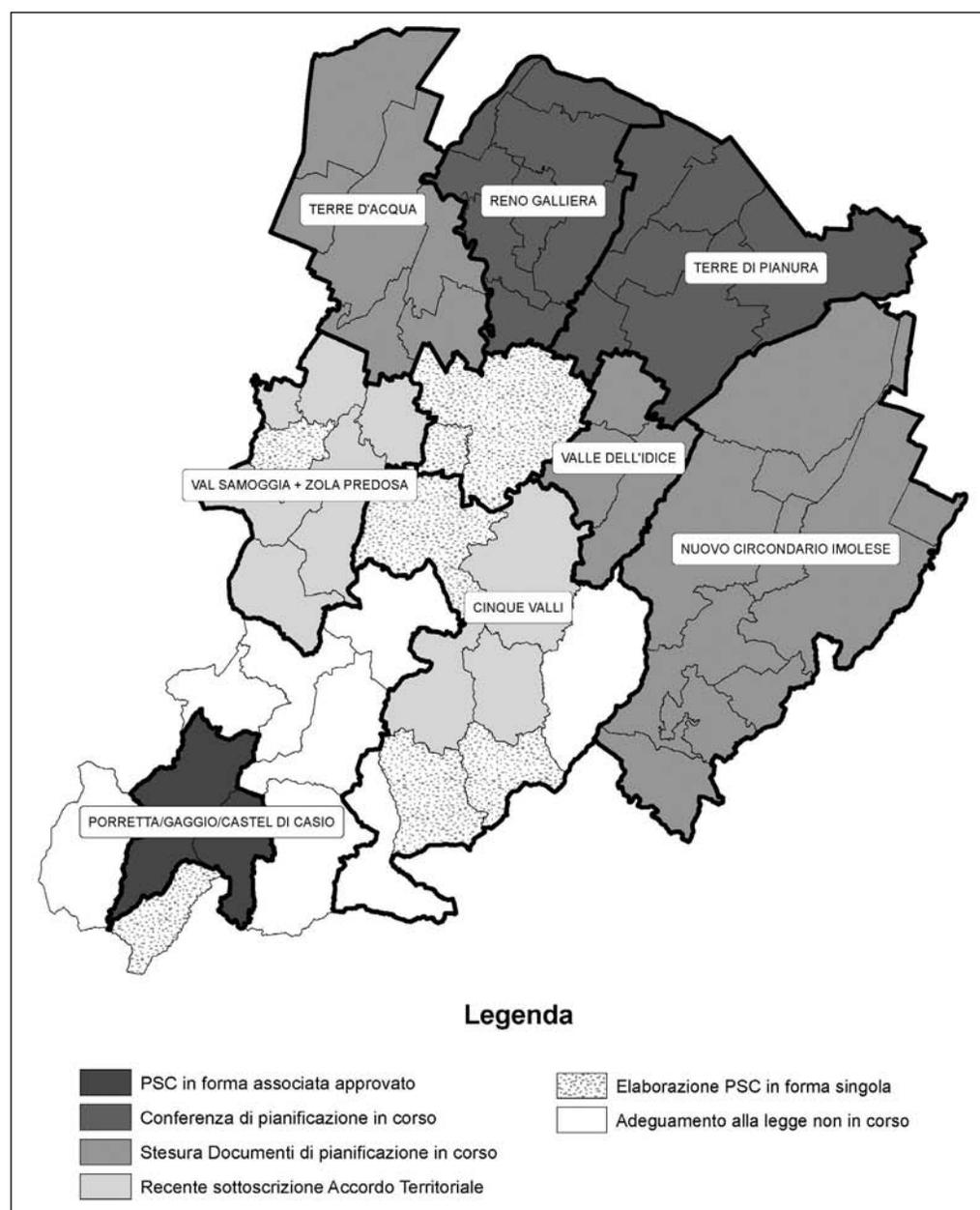
La Conferenza di pianificazione è una fase necessaria del processo di elaborazione dei piani generali ed ha l'obiettivo principale di realizzare l'integrazione delle diverse competenze degli enti partecipanti, che esprimono valutazioni preliminari sugli obiettivi generali e sulle scelte strategiche del piano in formazione, supportate da un quadro conoscitivo condiviso e prospettate in un Documento preliminare dotato di uno schema di assetto territoriale.

L'eventuale Accordo di pianificazione, sottoscritto dal Comune proponente e dalla Provincia nel caso del piano comunale (dalla Provincia e dalla Regione nel caso del piano provinciale), sancisce l'esito positivo della concertazione, stabilendo le principali scelte urbanistiche e territoriali da tradurre nel nuovo piano e delimitando i temi entro cui potranno muoversi le eventuali riserve al piano da parte dell'ente sovraordinato, riducendo di conseguenza i tempi di approvazione.

#### La concertazione nel Ptcp

La ricerca dell'efficacia dell'azione amministrativa attraverso la condivisione e concertazione delle scelte permea anche il Ptcp approvato nel 2004 ai sensi della nuova Lur. L'approccio del Piano provinciale, infatti, non è più quello di imporre dall'alto scelte urbanistiche predefinite, ma piuttosto quello di stabilire obiettivi e prestazioni, favorendo la formazione di percorsi di concertazione finalizzati alla condivisione delle scelte, nel rispetto degli obiettivi prefissati.

In quest'ambito si colloca la promozione alla formazione dei Psc in forma associata, individuata dall'art. 15.3 del Ptcp quale modalità ottimale per l'adeguamento della strumentazione urbanistica comunale al Ptcp e per il coordinamento delle politiche territoriali. In particolare il Ptcp riconosce il territorio delle Associazioni e delle Unioni di Comuni già formate come ambiti territoriali ottimali entro cui sviluppare forme di coordinamento degli strumenti di pianificazione comunale e di concertazione delle politiche urbanistiche. I Comuni appartenenti ad una Associazione o Unione di Comuni si possono quindi impegnare ad elaborare i propri strumenti urbanistici in forma associata, attraverso la sottoscrizione di un apposito Accordo territoriale che deve prevedere l'istituzione di un unico Ufficio di piano, cui sono attribuiti i compiti di predisporre, in una prima fase, i Documenti di pianificazione necessari all'apertura della Conferenza di pianificazione, costituiti da Documento preliminare, Quadro cono-



Stato di attuazione dei Psc in forma associata nella provincia di Bologna

scitivo e Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat). Successivamente è compito dello stesso Ufficio di piano predisporre il Psc di competenza di ciascun Comune, oltre che stabilire i principi e i comuni metodi di elaborazione dei Piani operativi comunali (Poc) e dei Regolamenti urbanistici ed edilizi (Rue).

Il Ptcp specifica infatti che il percorso di elaborazione dei Psc in forma associata riguarda sostanzialmente la fase di concertazione delle scelte insediative e dunque l'attività di formazione intercomunale del Quadro conoscitivo, del Documento preliminare e della

Valsat preliminare, nonché lo svolgimento della Conferenza di pianificazione in forma associata intercomunale. Le successive fasi di approvazione del Psc sono gestite autonomamente da ogni Comune, che deve però operare nel rispetto delle scelte condivise nell'ambito della Conferenza di pianificazione.

#### Le esperienze in corso

La maturità raggiunta dalle amministrazioni locali bolognesi nell'affrontare le tematiche di pianificazione a scala sovracomunale è confermata

dalla straordinaria diffusione dell'attività di redazione dei Psc in forma associata, che ha permesso di superare la storica consuetudine a definire i destini insediativi funzionali ed infrastrutturali del proprio territorio in completa autonomia e, spesso, in aperta competizione con i Comuni confinanti. Attualmente ben 7 Associazioni su 8 hanno sottoscritto un Accordo territoriale contenente il preciso impegno a sperimentare l'elaborazione dei propri strumenti comunali in forma associata.

La prima esperienza di pianificazione intercomunale, già praticamente conclusa, ha interessato tre Comuni della Comunità Montana Alta e Media Valle del Reno che nel 1999 hanno stipulato una convenzione per la gestione in forma associata dell'Ufficio sovracomunale del territorio e per la predisposizione degli strumenti urbanistici. Successivamente all'approvazione del Ptcp, nel 2003 le Associazioni Reno-Galliera (8 Comuni) e Terre di pianura (6 Comuni) si sono impegnate all'elaborazione dei Psc in forma associata, seguite nel 2004 dall'Associazione Valle Idice (3 Comuni), nel 2005 dall'Associazione Terre d'acqua (6 Comuni) e dal Nuovo Circondario imolese (10 Comuni) e, più recentemente, dalle Comunità Montane Valle del Samoggia e Zola Predosa (7 Comuni) e Cinque valli (3 Comuni su 8).

Quindi 45 Comuni su 60 stanno sperimentando questa nuova attività di pianificazione, con diversi livelli nell'avanzamento dei lavori: due Associazioni hanno già aperto la Conferenza di pianificazione (che è attualmente in corso), tre Associazioni stanno predisponendo i documenti di pianificazione necessari all'apertura della stessa e le due Comunità montane che hanno più recentemente sottoscritto l'Accordo territoriale si stanno attrezzando per costituire l'Ufficio di piano ed avviare il lavoro.

Sulla base delle esperienze più mature delle Associazioni Reno-Galliera e Terre di pianura, è possibile esprimere alcune considerazioni sul percorso intrapreso.

Occorre ribadire l'importanza strategica della concertazione istituzionale: la

Conferenza di pianificazione si conferma, pur nelle difficoltà gestionali e organizzative, il momento centrale per praticare la concertazione. Essa è infatti la fase procedimentale in cui tutti i soggetti partecipanti sono chiamati a dare un contributo conoscitivo e valutativo: per essere efficace e non ridursi all'assolvimento di una mera procedura burocratica è quindi necessario mettere i partecipanti in condizione di potersi esprimere nel merito dei tre documenti di pianificazione. Per questa ragione è indispensabile che gli stessi risultino completi e sufficientemente definiti nei loro contenuti essenziali, escludendo ogni margine di genericità ed ambiguità.

A questo scopo, nel caso delle Associazioni citate, gli elaborati portati in Conferenza sono articolati in una parte generale uguale per tutti i Comuni, relativa in particolare alle tematiche strategiche (ambientali, paesaggistiche, infrastrutturali, insediative) per il territorio dell'Associazione, e in una parte attinente alle scelte di assetto strutturale proprie dei singoli Comuni (ambiti del territorio urbanizzato, urbanizzabile e rurale, localizzazione di talune dotazioni territoriali, ecc.).

Gli enti partecipanti alla Conferenza si sono quindi trovati nelle condizioni di potersi esprimere puntualmente sulle scelte proposte ed attualmente i Comuni stanno valutando le osservazioni ricevute. Tale pratica, seppure non si configuri specificatamente come un percorso di copianificazione in quanto il ruolo della Conferenza è di carattere consultivo ed istruttorio, potrà portare ad integrazioni e modifiche anche robuste ai documenti originari, sulla base delle valutazioni espresse dai partecipanti alla Conferenza.

Le esperienze in corso interpretano quindi pienamente lo spirito della Lr 20, rappresentando positive sperimentazioni del percorso di condivisione delle scelte che caratterizza la fase preliminare del procedimento di approvazione dei Psc.

\* Architetto, funzionario del Settore Pianificazione territoriale - Provincia di Bologna.

## Un Psc associato per l'Alto ferrarese

Francesco Alberti\*

*Il Psc associato, iniziato con un Accordo territoriale tra i 7 Comuni e la Provincia di Ferrara ed un programma di lavoro concertato con la Regione Emilia Romagna e la Provincia di Ferrara, si è sviluppato con un successivo Documento di obiettivi che indica caratteri morfologici fondativi e priorità del territorio*

Le esperienze associative dei Comuni dell'Alto ferrarese (Bondeno, Cento, Mirabello, Poggio Renatico, Sant'Agostino, Vigarano Mainarda) nascono in epoche lontane, ben prima della nuova legislazione nazionale in tema di ordinamento delle autonomie locali, anticipando quello che la Regione Emilia Romagna poi indicò (Lr 3/1999) essere la forma associata: una scelta precisa di governo del territorio, che prevede una gamma di modalità associative che vanno dalla preesistente comunità montana, all'unione tra i Comuni e all'associazione intercomunale.

La Regione ha poi ulteriormente rafforzato questo orientamento adottando la legge 11/2000, con la quale vengono stabiliti incentivi ordinari e straordinari per favorire l'esercizio associato delle funzioni di competenza comunale e riconfermando, col nuovo Statuto Regionale, l'impegno di promuovere e valorizzare le forme associative sovra-comunali come strumento per la realizzazione del principio di adeguatezza nella gestione del territorio.

L'Associazione intercomunale dell'Alto ferrarese, nata nel 2001, si è posta l'obiettivo non solo di consolidare le esperienze pregresse, ma di avviare, seppure gradualmente, un vero e proprio sistema di sinergie tra i Comuni capace di uniformare le scelte più incisive di governo locale ad una visione globale del territorio contribuendo nel tempo a creare una nuova cultura della *community*.

Il Comune di Sant'Agostino, baricentrico rispetto al territorio, è la sede istituzionale dell'Associazione.

## I caratteri dei nuovi strumenti di programmazione

La Lr 20/2000 riconosce un rapporto di interazione tra le azioni del campo di competenza della pianificazione ed i sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali a rete e della mobilità; la pianificazione concorre quindi a determinare i livelli di qualità urbana in termini di benessere, salubrità ed efficienza di questi sistemi ed a valutare le condizioni di rischio per la salute e la sicurezza delle attività e delle opere della sfera antropica nonché la pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale.

La pianificazione territoriale e urbanistica viene così chiamata a regolare il consumo consapevole delle risorse naturali, ambientali e della sfera antropica del territorio su cui opera, assicurandone la ricostruzione od un uso prudente per garantire la disponibilità e la durevolezza.

La legge individua nella procedura di valutazione di sostenibilità dei piani (art.5 Valsat) lo strumento per valutare le interazioni e gli impatti delle scelte di pianificazione e mitigarne gli eventuali effetti negativi e richiede di monitorare gli effetti e l'efficacia delle azioni dei piani e redigerne periodici bilanci di attuazione.

## La copianificazione del Psc associato per una qualità totale del territorio

Gli obiettivi principali di sviluppo del territorio inseriti nel Documento preliminare, riguardano tematiche emerse dall'Accordo territoriale stipulato tra i Comuni e la Provincia di Ferrara con particolare attenzione:

- allo sviluppo del telaio infrastrutturale;
- alla fruibilità dei luoghi di eccellenza del territorio;
- alla pianificazione degli insediamenti industriali e della qualità urbana e territoriale;
- alle qualità identitarie dei contesti;
- ai valori del territorio;
- allo sviluppo delle biodiversità.

Lo sviluppo del telaio infrastrutturale intende il paesaggio come un valore capace di promuovere un diverso modo di progettare le infrastrutture: la qualità del progetto sotto il profilo

della compatibilità paesaggistica va considerata come una risorsa decisiva ai fini della stessa fattibilità delle opere e dell'acquisizione del necessario consenso. Deve pertanto essere incentivata attraverso specifici procedimenti e dispositivi di controllo, attribuendo esplicite responsabilità di decisione a soggetti dotati di adeguate competenze tecnico-professionali e amministrative.

I luoghi di eccellenza del territorio, punto di partenza di due processi distinti, ma in gran parte intrecciati: il primo attiene le politiche di sviluppo, il secondo le pratiche dell'abitare. Il primo è la ricerca di un diverso modello di sviluppo di un insieme di territori, che in prima battuta possiamo pensare ai margini delle trasformazioni più radicali. Un modello dove emerge la possibilità di un sistema produttivo multisetoriale e multivozionale, trasversale alle più tradizionali distinzioni merceologiche e per taluni versi alla stessa idea di filiera distrettuale. Enfatizzando, nei territori lenti, a differenza che nei tradizionali distretti, la filiera, il principio organizzativo e il legame tra diverse attività, potrebbe essere proprio una idea di paesaggio-ambiente più che un insieme relazionale di produzioni. In questo senso una costitutiva idea di paesaggio-ambiente diventa un possibile 'legante' non solo per le azioni di diversi soggetti ma anche per differenti politiche.

Le qualità identitarie dei contesti, intese come la ricostruzione delle risorse patrimoniali per il contesto dell'Alto ferrarese (paesaggi della Diamantina, dei Serragli, della Partecipanza) tiene conto delle premesse metodologiche espresse precedentemente e procede attraverso una lettura che, dalla struttura di insieme del territorio, conduce all'individuazione dei tre diversi insiemi di risorse (tramite la scomposizione dell'immagine unitaria in strati significativi) e ad una successiva ricostruzione delle relazioni intercorrenti tra le risorse attraverso una specifica figura di senso.

Il comprensorio storico della Partecipanza è costituito dai due tenimenti di Malaffitto e Casumaro, pari a

circa un terzo dell'area comunale centese; di questa rappresenta una ben individuabile sub-area sia perché "mediamente ha una quota maggiore rispetto al resto del territorio, specie nel tratto meridionale, sia perché le linee interne dell'appoderamento, strade e canali, seguono un loro disegno autonomo, leggermente ruotato in senso antiorario, rispetto a quelle esterne; sia perché le vie di collegamento est-ovest hanno un fitto popolamento allineato, sia infine perché le colture arboree sono preminenti rispetto al resto del territorio".

La superficie media dei fondi è di circa 6000 mq, fino ad un massimo di circa mq 10.000 nei terreni di più recente acquisto e minor valorizzazione. Il territorio comune consisteva, nel 1975, in 1730 ettari.

Nel contesto della Diamantina i valori paesistici sono connessi alle relazioni tra i beni ed i segni ereditati dal rinascimento, dalle fasi di bonifica e dalla successiva messa a coltura dei terreni. Coerentemente con questi valori, dunque, il progetto vuol essere contemporaneamente progetto di conservazione della memoria e veicolo di nuovi valori e identità culturali, in sintonia con quelli preesistenti, ormai consolidati.

La costruzione del progetto di paesaggio muove dalla necessità di riscattare, attraverso il progetto, un territorio per certi aspetti marginale, escluso dalle linee di finanziamento pubblico. Di tutto il territorio ferrarese, l'unità di paesaggio dei Serragli UP1, è quella che ha, contemporaneamente, strettissimi legami morfologici con le aree extraprovinciali confinanti e grandissime differenze nei modi di organizzare l'insediamento umano. L'elemento insediativo ricorrente è quello del borgo, non largamente diffuso come nelle terre vecchie ad est di Ferrara, ma rintracciabile solo nei punti di incrocio delle grandi vie di comunicazione terrestri e fluviali, come nel caso degli abitati di Bondeno, Stellata e S.Bianca. La campagna è invece punteggiata, senza ordine logico apparente, da edifici agricoli in mattoni a vista che individuano le vecchie boarie del XVIII e XIX secolo, con i grossi fienili a pianta rettango-

lare muniti di porticati, contenenti le stalle al piano terreno, con coperti a due falde e padiglioni appena denunciati sulle testate, in modo da ridurre ad un trapezio il triangolo risultante dall'andamento delle due falde di coppi dalle cornici rasate.

La pianificazione e progettazione sostenibile di nuove aree ecologicamente attrezzate per questa parte del territorio presenta possibilità di espansione produttiva e di attrazione di investimenti dall'esterno.

L'attrattività del territorio per gli investimenti di origine locale ed extralocale passa in primo luogo per la predisposizione di condizioni appetibili di insediamento, cioè per la realizzazione di nuovi siti e/o qualificazione delle infrastrutture di insediamento produttivo, soprattutto dal punto di vista delle reti telematiche e dei sistemi per la gestione dell'impatto ambientale. Nella strategia per attrarre investimenti dall'esterno è inoltre importante valorizzare, riqualificandole, le principali specializzazioni locali, in particolare la chimica, la meccanica, il tessile e la filiera agroalimentare. La presenza di emergenze di rilievo quali, ad esempio, l'area di seconda generazione prevista a S. Agostino, rappresenta una risorsa da far valere nel quadro del sistema regionale come leva per lo sviluppo locale. Il potenziamento dell'attività economico-industriale non può prescindere da una strategia complessiva riferita alla funzione logistica integrata a livello regionale.

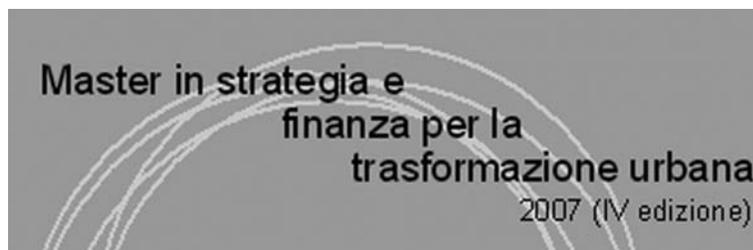
Il valore del territorio consiste nella promozione, recupero e messa a sistema dei beni di interesse storico-artistico. La rete delle città rappresenta l'orizzonte di riferimento entro il quale vanno definite alleanze funzionali e strategie di promozione che superino l'attuale frammentazione dell'offerta (elemento di dispersione anziché di valorizzazione delle potenzialità), integrino e sviluppino le linee culturali e operative di azione, anche recependo le indicazioni contenute nei protocolli del turismo sostenibile. La stipula di Accordi di programma per la promozione del patrimonio artistico e ambientale con l'obiettivo di sviluppare un progetto che assegna alla cul-

tura e ai beni culturali il ruolo di principale motore dello sviluppo economico locale: una pianificazione strategica capace di connettere efficacemente risorse ed obiettivi, individuando gli strumenti per raggiungere i risultati auspicati anche ricorrendo al partenariato pubblico-privato, affinché dai diversi livelli di governo provengano le risorse necessarie per poter svolgere un'efficace azione di manutenzione, sicurezza e valorizzazione.

Lo sviluppo delle biodiversità, attraverso la costruzione di reti ecologiche e paesistiche, è visto come condizione di sostenibilità dei processi di trasformazione.

La rete ecologica provinciale costituisce, ad esempio, modello di una infrastruttura naturale e ambientale che persegue l'obiettivo di connettere ambiti territoriali dotati di una maggiore presenza di naturalità, oltre ad attuare azioni di recupero di tutti quegli ambiti territoriali che hanno mantenuto in essere una propria struttura originaria parzialmente degradata ma non definitivamente compromessa.

*\* Coordinatore generale Psc associato Alto ferrarese, Dirigente Settore tecnico Comune di Bondeno.*



## Master in strategia e finanza per la trasformazione urbana

Al via la IV edizione del Master in Strategia e Finanza per la Trasformazione Urbana organizzato dall'Istao in collaborazione con INU e Sinloc (Sistema Iniziative Locali). Il Master, che inizia il 15 marzo 2007, ha la durata di 7 mesi: 4 mesi residenziali e 3 di stage.

### Obiettivi

Il problema dello sviluppo del territorio e della trasformazione integrata del patrimonio esistente hanno assunto in Italia una rilevanza crescente negli ultimi anni. Da un lato, infatti, si osserva un notevole squilibrio fra domanda e offerta di suolo e, dall'altro, si registra una maggiore sensibilità per la conservazione del patrimonio edilizio ed ambientale.

In questo panorama complesso è sempre più sentita l'esigenza di figure professionali capaci di gestire le trasformazioni territoriali ed al tempo stesso utilizzare gli strumenti innovativi che la finanza mette a disposizione per lo sviluppo del territorio. Il settore dell'intermediazione finanziaria ha, infatti, visto in questi ultimi anni cadere gran parte dei vincoli che in passato ne limitavano fortemente il raggio d'azione.

Il Master intende formare tali figure attraverso una preparazione multidisciplinare ad ampio raggio, teorica e pratica. Lo studio della disciplina urbanistica e degli aspetti economici e finanziari ad essa connessi sarà completata dalla discussione dei casi più significativi, nazionali ed internazionali.

Il corso si conclude con uno stage individuale di tre mesi, presso organizzazioni pubbliche o private. Questa esperienza, che completa la formazione dell'allievo e lo prepara all'inserimento nel mondo del lavoro, è pianificata con cura dai tutor dell'Istao che assicurano il monitoraggio dei singoli progetti.

Per ulteriori informazioni

[www.istao.it](http://www.istao.it) o telefonare direttamente al numero 071 2901144

## Toscana

### La cooperazione tra livelli istituzionali

Enrico Amante\*

Un invito a sostituire al termine "copianificazione" quello di "cooperazione tra livelli istituzionali", che sembra meglio rispondente all'assetto dei rapporti tra enti sancito nel Titolo V della Costituzione e nel Testo unico sugli Enti locali

Le parole non sono mai neutre, in quanto l'utilizzo di uno od altro termine tradisce opzioni culturali e tradizioni dogmatiche: non sfugge alla regola la "copianificazione", sostantivo che già di per sé si presta a diversissime e delicate interpretazioni.

Su di un piano meramente descrittivo è possibile osservare come l'ordinamento attribuisca a diversi enti territoriali il potere pianificatorio (o, meglio, ripartisca tra i vari livelli istituzionali il governo del territorio) e come da questa pluralità di soggetti emerga la copianificazione, quale compartecipazione alla funzione.

Tuttavia la compartecipazione può assumere, negli svariati contesti ed a seconda delle discipline vigenti, ruoli affatto diversi.

Nel sistema della legge urbanistica del 1942, pur dopo la devoluzione alle Regioni dell'approvazione dello strumento generale, la copianificazione si inseriva in (ed era essa stessa cardine

di) un sistema rigido: a relazioni gerarchiche tra enti di diverso livello corrispondeva un rapporto di conformità tra piani<sup>1</sup>.

Il Comune adottava, la Regione approvava se condivideva, altrimenti stralciava o prescriveva (raccomandava): la copianificazione (che in tale accezione definirei "gerarchica") stava così a significare compartecipazione necessaria dell'ente sovraordinato alla scelta pianificatoria; in sintesi, potere di veto dell'ente regionale.

E' inutile dire come questo modello appaia oggi lontano anni luce: un labile ricordo è quindi la *querelle* (per i giuristi tutta incentrata sull'esegesi dell'art. 10 legge urbanistica) in ordine alla natura di atto di controllo, o meno, dell'approvazione regionale, all'estensione del potere di veto, sulle modifiche "d'ufficio", sull'obbligo per il Comune di recepire o meno le prescrizioni e raccomandazioni dell'ente sovraordinato<sup>2</sup>.

E' pertanto una vera e propria cesura culturale il motivo per il quale, oggi, il termine copianificazione evoca scenari obsoleti, pratiche del tutto superate.

I nuovi modelli regionali, a partire da quello toscano<sup>3</sup> del 1995, ora definitivamente consolidato nella Lr 1/2005, anticipatori del mutato assetto costituzionale, sono sorti (e tutt'oggi prosperano) quale espresso superamento della disciplina preesistente: nell'elaborazione dei nuovi testi legislativi l'obiettivo dichiarato era, tra gli altri, la sostituzione del principio cooperativo a quello gerarchico, quale criterio ordinatore dei rapporti tra enti.

Le relazioni tra istituzioni sono quindi articolate secondo principi di autonomia e di cooperazione nella funzione: i rapporti tra strumenti della pianificazione si ispirano, conseguentemente, a coerenza, non, come in passato, a conformità.

E' chiaro che in un contesto così profondamente mutato, non solo a livello di disciplina positiva ma quale nuovo paradigma culturale, il principio di copianificazione, se esistente, assume un significato del tutto diverso; ed anzi, è possibile dubitare di una stessa opportunità del termine, se non a livello meramente descrittivo.

Nel sistema del governo del territorio la copianificazione sta difatti ad indicare, al più, la compartecipazione alla funzione, nel senso che Comuni, Province e Regione sono tutti titolari di poteri pianificatori concorrenti (sempur differenziati): così, però, la copianificazione assume un significato riduttivo, meramente descrittivo, la cui utilità, quale categoria giuridica ed urbanistica, è dubbia.

Meglio sarebbe, pertanto, abbandonare il termine in favore della locuzione "cooperazione fra istituzioni", che è perseguimento di coerenti politiche di governo del territorio da parte di tutti gli attori chiamati alla funzione, nell'ambito dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Peraltro, l'invito alla sostituzione lessicale dovrebbe, ormai, trovare spianata la propria strada, se è vero che sin dall'art. 3 della L 142/1990, si indicò nei "principi della cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e

con la Regione”, l’organizzazione del “sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”.

Sono pertanto più di 15 anni che il sistema positivo indica *apertis verbis*, tra i principi interistituzionali, la cooperazione tra enti; che tra piani e programmi di diverso livello si ricerca compatibilità (o, ancor meglio, coerenza) e non già conformità (ancora art. 3, comma 8, L. 142/90).

Tale impianto concettuale è stato dapprima confermato (e rafforzato) nel 2000 con il nuovo Testo unico sulle autonomie locali (Dlgs 267/2000) allorché, oltre ai principi di cooperazione e compatibilità tra strumenti, si è esplicitato, con forza, il paradigma dell’autonomia di ogni singolo ente; infine ha trovato, nel 2004, ulteriore espresa declinazione nel Codice dei beni culturali (Dlgs 42/2004), laddove ci si occupa di raccordo tra pianificazione urbanistica e paesaggio (art. 132), ovvero, in genere, di rapporti interistituzionali (art. 146), ancora espressamente indicando la cooperazione tra amministrazioni quale modulo di coordinamento delle azioni amministrative.

I tratti disciplinari della cooperazione tra istituzioni sono stati già accennati: le relazioni tra enti di diverso livello sono “paritarie”, nell’ambito delle rispettive autonomie, senza che l’operato dell’uno debba essere soggetto ad approvazione dell’altro; i rapporti tra piani, o comunque tra atti di governo del territorio, sono regolati dal principio di coerenza (quale condivisione degli obiettivi e degli strumenti), non già di rigida conformità (che è pedissequo adeguamento tra provvedimenti); eventuali incoerenze possono superarsi all’interno di Accordi di pianificazione, momenti di ricerca negoziata, tra enti diversi ed autonomi, di un assetto condiviso dei vari strumenti.

Va da sé che tali categorie concettuali suonano del tutto ossequiose dell’innovato contesto costituzionale (art. 118 Cost.) ed ancor prima dei nuovi moduli dell’azione amministrativa, incentrati sui principi di efficacia e raggiungimento degli obiettivi prefissati, piuttosto che di rigida legalità.

Del tutto anacronistici appaiono, pertanto, altri interventi del legislatore

statale che, anche in tempi recenti, dimentico del principio di cooperazione tra enti (e di autonomia dei soggetti della pianificazione), pone in essere discipline che presuppongono, quale condizione di operatività, uno *ius adprovandi* in capo all’ente regionale: mi riferisco al Dpr 327/2001 (Testo unico espropri) che, in tema di necessario adeguamento dello strumento urbanistico, prevede (art. 19) un meccanismo di silenzio assenso per l’ipotesi in cui la Regione non manifesti il proprio dissenso (entro un dato termine) all’approvazione della variante propeutica al progetto di opera pubblica.

Tali sviste culturali del legislatore - oltre a comportare ovvie diseconomie, conseguenti ad incertezza, nell’azione amministrativa - andrebbero del tutto scongiurate allorché l’approvazione di una legge statale di principi in materia di governo del territorio sembra oramai imminente: i tempi sono difatti maturi, anche perché compulsati dalla doverosità costituzionale, per l’approvazione di un nuovo testo di principi.

L’occasione è pertanto davvero propizia per il definitivo superamento della copianificazione, in favore del più consono principio della cooperazione tra enti.

\* *Avvocato, membro dell’Inu Toscana.*

#### Note

1. Per un primo approccio ai rapporti tra Enti pianificatori e quindi tra piani di diverso livello, si rinvia alle indicazioni bibliografiche in F. de Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico*, Milano, 2005, pp. 53 e ss. (e in particolare, p. 61 nota 27 e p. 67, nota 42).

2. In giurisprudenza, ancora vivace negli ordinamenti regionali che prevedono ad oggi l’approvazione regionale, cfr., recentemente, C. Stato, sez. IV, 22-03-2005, n. 1223, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2005, 766; C. Stato, sez. IV, 31-01-2005, n. 259, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2005, 106.

3. Per il modello toscano cfr., da ultimo, G. De Luca, M. Gamberini, *Norme per il governo del territorio. Lr 3 gennaio 2005, n. 1*, Milano, 2006. Per i profili giuridici cfr. F. de Santis (a cura di), *Il governo del territorio*, cit. Per i primi commenti alla legge 1/05 vedi R. Lugli, M. Gamberini, A. Caporale, A. Chiarantini, M. Parigi, S. Corradini, E. Amante, *Un altro passo verso il governo del territorio*, *Urbanistica Informazioni* 196, p. 53 e ss. e G. De Luca e M. Gamberini, *Un riordino degli strumenti per il governo del territorio*, *Urbanistica Informazioni*, n. 199, p. 15.

## Autonomia e cooperazione per il governo del territorio

*Francesco Caputo\**

La Toscana ha abbandonato ogni ipotesi di copianificazione e ormai pratica un metodo in cui l’autoapprovazione dei piani avviene valorizzando al massimo la cooperazione fra gli enti competenti al governo del territorio

La riforma toscana del governo del territorio trovò immediata attuazione, fin dai mesi successivi all’entrata in vigore della Lr 5/1995, perché si volle che i Comuni formassero e approvassero i nuovi Piani strutturali senza dover attendere l’approvazione dei Ptc provinciali, che avvenne solo a partire dal 1998. Si pensò allora che l’approvazione da parte dei Comuni del Ps passasse attraverso un procedimento di Accordo di pianificazione.

Questo procedimento rovesciava il tradizionale modo di approvazione “a cascata” e si rivelò subito di grande efficacia, anche perché l’adozione del piano era preceduta da una Conferenza dei servizi fra le strutture tecniche di Comune, Provincia e Regione che risolveva con una verifica tecnica le problematiche del rapporto di compatibilità tra piani e programmi regionali, Ptc provinciale (ove già formato) e Piano strutturale comunale (Psc). In definitiva insieme con un procedimento nasceva un metodo di formazione dei piani che si fondava sulla collaborazione fra gli enti e tendeva ad escludere la sovrapposizione delle decisioni. Va qui ricordato che la Lr 5/95 anticipava alcuni aspetti della riforma del Titolo V e che sin dal ’95 metteva già sullo stesso piano i tre enti competenti per il governo del territorio, ognuno dei quali, già allora, approvava il suo piano.

Fu subito chiara quindi la distinzione che doveva essere fatta tra la verifica tecnica di compatibilità reciproca dei piani e l’Accordo di pianificazione. La

verifica di compatibilità, che è appunto una verifica e non un parere, compete alla Conferenza tecnica, mentre l'Accordo di pianificazione riguarda le scelte e il momento decisionale dei vari soggetti. L'Accordo di pianificazione fu quindi riservato, dopo l'approvazione dei Ptc, ai soli e rari casi in cui contestualmente al Ps del comune venivano variati uno o più atti degli altri soggetti (ad esempio il Ptc provinciale).

Applicando questa modalità, avviene in pratica che il Comune può adottare e poi approvare un piano che è già certificato dalla Conferenza tecnica come compatibile con gli atti della pianificazione territoriale e della programmazione di settore regionali e provinciali, senza che intervengano più, dopo l'adozione, pareri di altri soggetti e senza quindi che momenti decisionali di altri soggetti interferiscano impropriamente con le scelte del soggetto che propone il piano.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la nuova Lr 1/2005 si spinge oltre e, in un quadro in cui è ancor più chiaro che non può esserci più gerarchia tra gli enti, chiarisce che è esclusa anche la gerarchia tra i piani dei diversi soggetti. Il piano regionale di indirizzo territoriale, il Ptc provinciale ed il Ps comunale non sono più ordinati a cascata e le competenze sono esercitate sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza: i piani possono essere formati e variati autonomamente, purché venga garantita non più la conformazione al piano di un livello "superiore", ma la compatibilità e la coerenza reciproca.

La nuova legge del 2005, forte dell'esperienza concreta fatta nei dieci anni precedenti durante la formazione dei Piani strutturali, introduce il procedimento "unificato" per l'approvazione di ogni tipo di strumento o atto di governo del territorio e affida al responsabile del procedimento il compito di verificare la compatibilità del piano che si sta portando in adozione con tutti gli altri strumenti della pianificazione, compresi quelli degli altri due enti. Se sono necessari pareri di altri soggetti, ad esempio se è necessario acquisire il parere dell'autorità di bacino o di qualche altro ente od orga-

no pubblico, il responsabile del procedimento acquisisce il parere, eventualmente con una Conferenza dei servizi, per farlo confluire nella verifica finale. Resta fermo che su un piano comunale né la Regione né la Provincia esprimono pareri, ma semmai forniscono tutte le informazioni e gli apporti conoscitivi e di collaborazione che sono ritenuti necessari ad incrementare il quadro conoscitivo, ad effettuare la valutazione integrata ed a compiere le verifiche di coerenza con gli altri strumenti della pianificazione territoriale.

Il procedimento unificato vale per tutti i casi, dal più semplice al più complesso, e si presta, nel caso di verifiche semplici a spogliarsi di ogni complicazione inutile, mentre nel caso di verifiche più complesse è perfettamente in grado di dominare la complessità anche ricorrendo, se necessario, alle Conferenze fra le strutture tecniche del Comune, della Provincia e della Regione.

Sono queste Conferenze fra le strutture tecniche che possono confortare il responsabile del procedimento nelle verifiche che gli competono, quando sono particolarmente complesse e quando esiste il dubbio di un possibile contrasto con gli strumenti di pianificazione degli altri enti. In questo caso la Conferenza tecnica può sciogliere il dubbio o in favore della verificata compatibilità, oppure fornendo ai decisori il quadro delle condizioni tecniche che possono supportare un eventuale Accordo di pianificazione che modifichi contestualmente almeno due diversi strumenti.

La Lr 1/05 stabilisce un principio fondamentale che è il presupposto necessario del metodo e del procedimento che abbiamo ora descritto: quello della collaborazione fra le strutture tecniche dei Comuni, delle Province e della Regione, cioè dei soggetti istituzionali competenti per il governo del territorio. In applicazione di questo principio, sin dall'avvio del procedimento le strutture tecniche interessate iniziano a scambiarsi informazioni ed apporti collaborativi. Il loro compito non è quello di preparare o istruire pareri, ma quello di verificare la compatibilità tra gli strumenti della pianificazione dei diversi soggetti, e semmai lavorare, sin

dall'avvio del procedimento, e quindi durante la definizione del piano, confrontandosi allo stesso tavolo perché questa compatibilità sia garantita e in definitiva per ritrovare la coerenza fra gli strumenti della pianificazione. Oltre un decennio di sperimentazione della riforma del '95 ha potuto del resto consolidare la consuetudine della Toscana a misurarsi con la pianificazione, aggiungendovi anzi il valore della fitta rete di relazioni e anche di affiatamento fra le strutture tecniche. Il funzionamento delle conferenze tecniche e l'efficacia dei rapporti collaborativi in generale sono quindi ampiamente collaudati. Ormai circa 230 dei 287 Comuni toscani hanno adottato il Ps e quasi due terzi di questi sono stati formati col metodo delle Conferenze fra le strutture, senza ricorrere all'Accordo di pianificazione se non in pochissimi e particolari casi. Ciò dimostra che nel governo del territorio non si è trattato per la Regione e le Province di intervenire nelle scelte di pianificazione dei Comuni ma di attivare forme di collaborazione tecnica e di cooperazione istituzionale per la formazione dei piani in un quadro di complessiva coerenza.

*\* Settore Sperimentazione e apporti collaborativi per gli strumenti della pianificazione delle Province e dei Comuni - Regione Toscana.*

## Puglia

### Esperienze di urbanistica riformista

Francesco Rotondo\*

In Puglia la Lur 20/2001 ha sancito il passaggio dal modello urbanistico a cascata, al modello riformista proposto dall'INU fin dal congresso di Bologna del 1995 e poi ripreso nelle successive proposte di nuova legge urbanistica nazionale

La Lr 20/2001, però, non sempre realizza coerentemente in ogni aspetto il modello proposto dall'Inu e in alcuni casi rimane ancorata a quello della L 1150/42. E' il caso della mancata separazione tra Piano strutturale e operativo ancora mantenuti insieme in unico strumento, il Piano urbanistico generale (Pug), che fino alla emanazione della bozza di Indirizzi per la loro formazione<sup>1</sup>, appariva, nella pratica, ancora molto simile ad un Prg, della mancata equiparazione tra durata dei diritti pubblici e privati, o della enunciazione di principi come sussidiarietà, perequazione e partecipazione, privi delle necessarie specificazioni sui significati e sulle modalità di attuazione.

La bozza di "Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani urbanistici generali", recentemente offerta alla discussione regionale<sup>2</sup>, in corso di approvazione, sta contribuendo non soltanto a fornire contenuti ai

principi suddetti, ma sta orientando in modo sempre più netto l'urbanistica pugliese verso il modello riformista, in un percorso non semplice di innovazione di un contesto istituzionale e professionale usualmente caratterizzato da elevata inerzia al cambiamento.

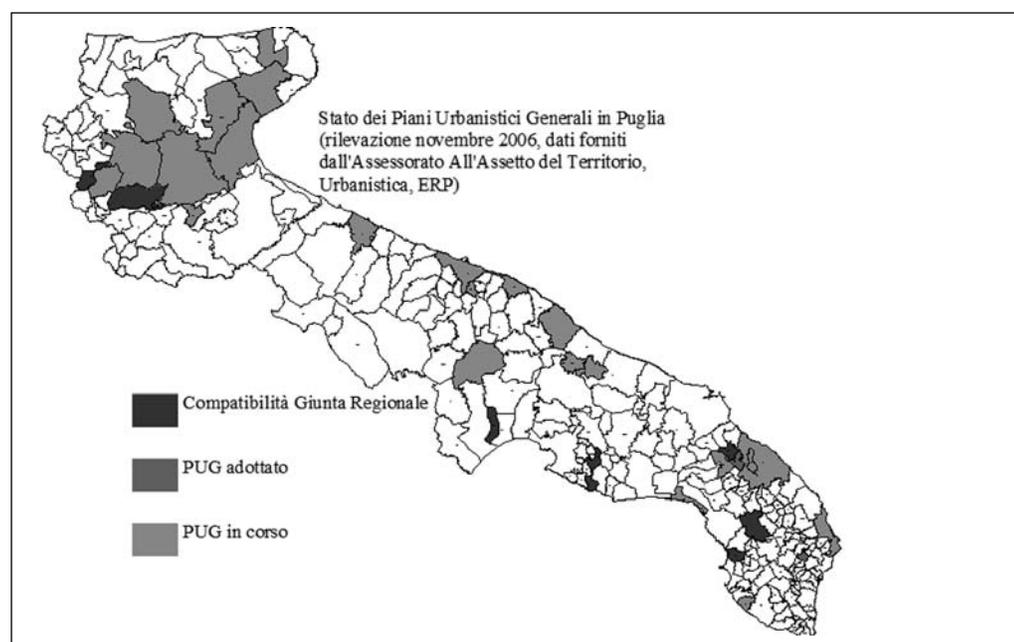
#### Gli indirizzi per i Pug, possibili contenuti della Lur

Approvata quasi sei anni fa, la legge ha avuto il grande merito di introdurre finalità e principi nuovi in un contesto regionale che aveva ormai ridotto la prassi urbanistica a livello comunale a mera attività di contabilità urbana, interessata esclusivamente alla determinazione di fabbisogni per lo più residenziali senza alcun interesse ad approfondire peculiarità e caratteristiche territoriali, capace soltanto di trasferire acriticamente il sistema di vincoli paesaggistici regionali a scala comunale. Contenuti e modalità attuative di tali innovazioni, erano difficilmente deducibili dalla legge senza un'interpretazione regionale: fino all'inizio del 2006 hanno ottenuto il parere di compatibilità regionale circa 10 Pug su un totale di 258 Comuni, un numero che appare oggettivamente modesto e che preoccupa soprattutto se rapportato alla vetustà di buona parte dei piani comunali vigenti. Sembra pertanto incontestabile affermare che la riforma urbanistica auspicata dall'approvazione della nuova Lr ha tardato ad affermarsi.

In questo contesto, la Giunta regionale e l'Assessorato competente (esito delle elezioni del 2005), hanno stabili-

to di non procedere immediatamente ad una revisione complessiva della Lr 20/2001, probabilmente per alcune sue parti necessaria, ma di intervenire fornendo contenuti, interpretazioni, modalità applicative inizialmente con circolari orientative, a luglio 2006 attraverso una modifica legislativa e a novembre 2006 con la presentazione dei suddetti Indirizzi per la formazione dei Pug, da approvare all'interno del Drag, attribuendogli in tal modo una valenza prescrittiva ben precisa<sup>3</sup>. Poiché tali Indirizzi, seppur approvandi, stanno già divenendo il principale riferimento regionale per la formazione dei Pug, occorre soffermarsi su alcuni aspetti per comprenderne l'innovazione per il contesto pugliese. La sussidiarietà nella Lr 20/2001 è un principio perseguito in diversi modi ai differenti livelli di pianificazione regionale, provinciale e comunale. Per il livello di pianificazione comunale la Lur non prevede forme di copianificazione al di fuori della possibilità, qualora la Giunta regionale o la Giunta provinciale deliberino la non compatibilità del Pug con la pianificazione provinciale e regionale, di promuovere una Conferenza di servizi ai sensi della L 241/90, per superare, se possibile, gli impedimenti all'ottenimento dei pareri positivi.

Già con la Circolare n. 1 dell'ottobre 2005, la Regione ha dichiarato, in mancanza dell'esplicitazione dei criteri e dei principi da parte del Drag, piena disponibilità ad attivare immediatamente le opportune sedi istituzionali per la condivisione delle cono-



scenze e dei principi che dovranno informare le rispettive attività, mediante apposite Conferenze di copianificazione preordinate all'adozione dei Ptcp e dei Pug. La Regione, la Provincia e gli altri Enti dotati di conoscenze, di competenze o di una qualche titolarità sul territorio comunale sono chiamate a collaborare, offrendo supporto conoscitivo e i propri indirizzi alla redazione del Pug, insieme ai Comuni. Probabilmente, anche gli Indirizzi in questo senso necessiteranno di qualche ulteriore chiarimento, sui momenti del processo in cui può essere più proficua la copianificazione, ma certamente riconoscono che tale necessità non può essere episodica. In tal senso la Regione, con alcuni Comuni che ne hanno fatto richiesta, ha iniziato una procedura di accompagnamento nella redazione dei Pug il cui processo di formazione è iniziato dopo la Conferenza programmatica regionale del novembre 2006 in cui sono stati presentati gli Indirizzi. Da queste "azioni pilota" di accompagnamento potranno emergere ulteriori eventuali modifiche e/o integrazioni necessarie agli stessi Indirizzi, in una logica incrementale e adattiva della pianificazione regionale. La partecipazione, appena citata tra i principi della Lur e prevista sin dalla fase di avvio del Pug ma solo attraverso la presentazione di osservazioni,

negli Indirizzi diventa pratica che informa tutto il processo. Fin dall'avvio con l'atto deliberativo della Giunta comunale che ne inizia la formazione si richiede sia delineato, in coerenza all'art. 2, lett. a) e c) della Lr 20/2001 (articolo che enuncia i principi), il programma partecipativo e concertativo che accompagnerà la formazione del Pug, fino alla sua approvazione in Consiglio comunale. Certamente gli Indirizzi non potranno da subito modificare prassi consolidate nel corso di vari decenni, alcuni ne rimproverano l'apertura a molteplici interpretazioni delle modalità attuative ognuna dipendente dal contesto fisico, socio-economico in cui occorre applicarli (spesso si preferirebbe avere indicazioni più nette e precise sulla perequazione o sul dimensionamento demografico), ma in generale appaiono uno strumento indispensabile per riempire di contenuti la Lr 20/2001 e indirizzare in senso riformista l'urbanistica in Puglia.

### Il Pug in corso di formazione a Monopoli

Contestualmente alla elaborazione degli Indirizzi, il Comune di Monopoli (Ba), ha avviato la formazione del Pug che ha condotto in meno di un anno all'adozione da parte della Giunta comunale del Documento programmatico preliminare (Dpp). Per una serie

di circostanze concomitanti, tale Documento appare già sufficientemente coerente alle indicazioni degli Indirizzi regionali. Con particolare riferimento alla sussidiarietà, il Dpp è un documento che contiene gran parte delle analisi specialistiche necessarie alla redazione del Pug, un'ampia raccolta di conoscenza degli abitanti attraverso un complesso processo di partecipazione pubblica svolto sia *on line* che *off line* e alcuni primi possibili scenari per il futuro della città su cui stanno discutendo abitanti e amministratori per individuare le scelte che dovrà effettuare il PUG<sup>4</sup>.

Sussidiarietà e partecipazione sono sembrati fin dall'inizio due elementi fondamentali del processo di formazione del Dpp, temi rispetto ai quali l'Amministrazione comunale, l'Ufficio tecnico, gli abitanti e in alcuni casi le amministrazioni di livello superiore, hanno essi stessi dovuto e voluto percorrere un cammino di formazione e condivisione di obiettivi, metodi, strumenti e tecniche, che al momento in Puglia appaiono delle assolute novità e verso le quali a volte si nutre un certo scetticismo. Il gruppo di lavoro che insieme all'Ufficio tecnico ha elaborato il Dpp, dopo una prima stesura delle analisi urbanistiche ha inviato una lettera agli Enti competenti nelle pianificazioni settoriali e nella gestione e manutenzione delle reti di urbanizzazione primaria, e in seguito ha convocato una prima pre-Conferenza di copianificazione presso gli Uffici dell'Assessorato regionale all'Urbanistica, Assetto del Territorio e Edilizia residenziale pubblica.

Gli enti responsabili delle reti, in gran parte non hanno risposto al primo invito formale alla condivisione delle loro banche dati e pertanto per la redazione del Pug, coerentemente con gli Indirizzi regionali<sup>5</sup>, si procederà alla convocazione di una seconda pre-Conferenza di copianificazione nella quale coinvolgere oltre alle istituzioni regionali (Assessorato, Autorità di Bacino, Ufficio Parchi, ecc.) anche gli Enti/Aziende produttrici di servizi. E' da notare come, si preferisce procedere con delle pre-Conferenze di copianificazione che non hanno valo-

re ai sensi della L 241/90 e smi, che disciplina l'istituto della Conferenza di servizi. Tale istituto normativo, infatti, in queste fasi preliminari all'approvazione del Pug, potrebbe essere vincolante per le precise procedure e previsioni temporali che contiene. In queste prime esperienze appare prematuro l'utilizzo della Conferenza di servizi, in assenza di un preciso progetto comunale per il Pug, allo stato ancora elaborato nella forma di possibili scenari e/o schemi strutturali di larga massima. Mentre sembra molto utile una valutazione, da parte di tutti gli enti interessati, della completezza ed adeguatezza dei quadri conoscitivi elaborati nel Dpp e nella componente strutturale del Pug, per determinare eventuali carenze, conflittualità ecc. Con tali obiettivi si è quindi svolta la prima pre-Conferenza presso l'Assessorato, alla quale erano state invitate le sole istituzioni regionali.

Anche in questo caso alcune di esse non hanno partecipato all'incontro e pertanto si renderà necessaria una ulteriore convocazione. In tale pre-Conferenza, ad esempio, l'Assessore all'Urbanistica ed il suo dirigente hanno fatto notare la necessità di integrare le analisi relative al paesaggio e all'ambiente, svolte all'interno degli studi per i primi adempimenti comunali per l'attuazione del Piano urbanistico territoriale tematico/paesaggio (Putt/p) con un'approfondimento sul sistema "stratificazione storica dell'organizzazione insediativa". Sono emersi possibili conflitti tra ipotesi di nuovi insediamenti produttivi e la presenza di olivi secolari per i quali la Regione ha in corso l'emanazione un'ulteriore legge di tutela ed infine si è confermata la validità del percorso di piano fin qui seguito dal Comune.

\* Inu Puglia.

#### Note

1. Gli "Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani urbanistici generali", proposti in bozza per la Conferenza programmatica regionale, come previsto dalla Lr 207/2001, art. 4, comma 3, lett. b e art. 5, comma 10 bis e rappresentano la prima parte del Documento regionale di assetto generale (Drag).

2. Il documento è scaricabile all'indirizzo: [http://www.regione.puglia.it/index.php?page=documenti&id=72&fs\\_id=220&topz=downfile](http://www.regione.puglia.it/index.php?page=documenti&id=72&fs_id=220&topz=downfile) (sito visitato il 15.12.2006)

3. Tale possibilità deriva dalla modifica, tramite Lr 22/2006, di alcuni articoli della Lr 20/2001 che ha reso possibile l'approvazione del Drag in tre parti distinte, di cui la seconda relativa proprio alla formazione degli Indirizzi per i Pug.

4. La partecipazione si è svolta all'interno di un apposito progetto denominato "participaPUG", vedi [www.participapug.it](http://www.participapug.it) (sito visitato il 15.12.2006).

5. Che prevedono che il Comune dia comunicazione d'avvio del processo di formazione del Pug a Regione, Provincia, Soprintendenze, Autorità di Bacino, Comunità Montane ed Enti gestori di parchi, Aziende produttrici di servizi ecc. entro cui ricade il territorio comunale o intercomunale, ai Comuni limitrofi, nonché ad altri soggetti motivatamente interessati. In adesione al principio della cooperazione interistituzionale, ciascuno di questi Enti metterà a disposizione del Comune il proprio patrimonio di dati e conoscenze (pag. 13).



## Making places 7th Biennial of European Towns and Town Planners Budapest 2007, 21-23 June

*Ladies & Gentlemen / Dear Colleagues & Friends,*

*On behalf of the Hungarian Society for Urban Planning (MUT) it is our pleasure to invite all urban planners, interested professionals and decision makers both from Europe and outside the Old Continent to attend this global event. The key to the success of any such professional gathering is a relevant theme, world-class speakers, inspiring workshops, competent management, a memorable venue and friendly hospitality. All these components are guaranteed in Budapest.*

*The theme selected, 'Making Places', is the acknowledgement of the role Urban Design plays in shaping the 21st century city. By the turn of the century, nearly three quarters of the European population has been living in urban areas. To ensure their well-being through an improved quality of urban life, the attractiveness of European cities, including their competitiveness, must be maintained and enhanced, respectively. Urban design will be a key element of the 'renaissance of cities'. There will be a number of policies and interventions in which town planners ought to play a key role. In the process of shaping the quality of urban life, 'culture' and 'place' will continue to have distinguished role. They also represent Europe's very contribution to mankind's invaluable environmental culture.*

*The Conference will deal with the design of the urban environment in an interdisciplinary manner: covering a wide range of issues e.g. sustainable practices, future visions, latest concepts, generic skills, community concerns, effective controls, and the role of culture and innovation, focusing on challenges that urban planners face in the process of creating liveable and memorable places, in the context of unforeseen changes.*

#### Contact

MUT Secretariat: Ms. Eszter Laib, Liliom u. 48., 1094 Budapest, Hungary - Phone: +36 1 215 5794 - Fax: +36 1 215 5162 - E-mail: [mut@mut.hu](mailto:mut@mut.hu)  
Website: [www.mut.hu](http://www.mut.hu) - [www.makingplaces.hu](http://www.makingplaces.hu)

## Sicilia

### Copianificazione e governo del territorio

Giuseppe Gangemi\*

Nel ddl 1048/2005 della Sicilia, il metodo della copianificazione, disciplinato dall'istituto della Conferenza di pianificazione, attua il principio della partecipazione e quello della concertazione

Il principio di copianificazione caratterizza il complesso ambito di interessi che si sviluppa, ormai da alcuni anni, intorno alle metodologie e alle procedure innovative del governo del territorio, con particolare riguardo alle recenti leggi urbanistiche regionali e a quelle che si vanno predisponendo nei nuovi governi regionali. Un po' minore è, curiosamente, l'attenzione di questo principio a livello nazionale, o per lo meno a quel po' di attenzione che in misura assai modesta viene oggi prestata alla "ipotesi" di disegno di legge per il governo del territorio.

Questa caduta di attenzione al più generale tema della riforma urbanistica di livello nazionale va denunciata come uno degli aspetti più gravi della caduta di attenzione all'altrettanto generale tema della riforma costituzionale, per cui sembra non interessare più al Paese la modifica già effettuata al Titolo V della Costituzione in materia di governo di concorrenza, in base al quale l'urbanistica, e quindi le norme per il

governo del territorio, viene sì regolamentata a livello regionale, ma tuttavia nel rispetto di compatibilità dei principi nazionali da fissare in una legge di principi che ancora oggi non c'è.

Il quadro nazionale che ne deriva è quindi zoppo, manchevole; ma anche il quadro delle iniziative regionali appare disperso in mille rivoli diversi, senza che sia possibile ricavare dalle singole esperienze legislative regionali, alcune già di seconda generazione, altro che esempi difficilmente esportabili in altre Regioni o confrontabili con ispirazioni di tipo comunitario.

A riguardo, per esempio, basta sottolineare che soltanto l'ultima legge regionale toscana, la Lr 1/2005, fa esplicito riferimento e citazione ai contenuti del noto documento comunitario sullo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE)* del 1999, in cui si dichiara lo "spazio fisico" come elemento centrale dello "sviluppo territoriale", avendo rilevato che l'idea della crescita economica coerente con la convergenza di certi indicatori economici di per sé non è sufficiente per conseguire l'obiettivo della coesione socio-economica dello sviluppo nel territorio europeo.

Ma se a Postdam, nel maggio 1999, l'adozione definitiva dello *SSSE* da parte del Consiglio dei Ministri europei responsabili dell'assetto territoriale ha segnato il livello di intervento più appropriato e innovativo dello sviluppo territoriale dello spazio europeo, le disparità constatate nel periodo 2000-2006 hanno condotto ad una più matura concezione di "aiuto allo sviluppo".

L'intento non è più semplicemente quello di ridistribuire risorse, soprattutto finanziarie, bensì quello di generarne nuove e diverse. Ad un approccio *top-down*, si sostituisce il partenariato, l'azione decentrata e la condivisione delle responsabilità, nella considerazione che intanto l'Europa si è allargata sì a 25 paesi, ma essi, in termini di sviluppo territoriale dello spazio, sono distinti in 254 regioni, e ciò ha fatto registrare disparità esponenzialmente maggiori che nel passato, giustificando un riassestamento degli obiettivi (Regolamenti 2007-2013) per la politica di coesione e la politica regionale di crescita e occupazione.

Emerge una "forte spinta all'autonomia regionale", che è anche autonomia della mediazione e della promozione di linee di sviluppo locale (*bottom-up*), con un'accentuazione del rapporto diretto con la Comunità europea che esclude quasi del tutto il dialogo sistematico con le autorità centrali degli Stati membri allo scopo di coinvolgere e privilegiare gli attori regionali e locali (*White paper on European Governance*, 2001). Questa generalizzata tendenza alla decentralizzazione, non solo economica, ha coinvolto tutti i settori di competenza amministrativa, incluso quello della pianificazione territoriale e dell'urbanistica.

Come si è già visto, queste innovazioni profonde di politica istituzionale e di geografia economica e sociale hanno avuto anche in Italia le loro rifluenze sul territorio fisico, che rappresenta poi l'espressione più concreta e apprezzabile di queste innovazioni. Di conse-

La Conferenza di pianificazione nel ddl della Regione Sicilia n.1048 del 10 Agosto 2005.  
Organigramma funzionale.

LIVELLO REGIONALE		LIVELLO PROVINCIALE	LIVELLO COMUNALE
Piano territoriale regionale PTR	Piano territoriale regionale d'area PTR A	Piano territoriale provinciale PTP	Piano urbanistico comunale PUC
Il PTR viene adottato dalla Giunta di governo e trasmesso alle Province che convocano una Conferenza di pianificazione.	Il PTR A viene adottato dalla Giunta di governo e trasmesso alla Provincia interessata che convoca una Conferenza di pianificazione.	Il PTP viene adottato dal Consiglio provinciale, previo parere favorevole di una Conferenza di pianificazione.	Il PUC viene adottato dal Consiglio comunale, previo parere favorevole di una Conferenza di pianificazione.
Partecipanti della CdiP: Enti locali, associazioni sociali, culturali, ambientaliste, professionali soggetti istituzionali, e sindacali; responsabili/ rappresentanti di iniziative di programmazione negoziata e di programmi complessi.	Partecipanti della CdiP: Enti locali interessati, enti e/o soggetti pubblici e/o a partecipazione pubblica e/o privati, purché significativi, rappresentativi e portatori di interessi costituiti e diffusi nel territorio.	Partecipanti della CdiP: Ass. Reg. Terr. e Amb. (ARTA), Soprintendenza, Genio civile, Comuni, enti di gestione parchi e riserve, consorzi e unioni di Comuni o Province, portatori di interessi costituiti in materia ambientale.	Partecipanti della CdiP: Provincia, Genio civile, Soprintendenza, soggetti portatori di interessi costituiti in materia ambientale, soggetti pubblici/privati e/o titolari di funzioni pubbliche, portatori di interessi pubblici riconosciuti.
Accordo di pianificazione valutazione sulla coerenza e/o compatibilità, sulla dimensione finanziaria, sulle fasi di attuazione, sulle modalità di controllo per l'esecuzione dell'Accordo.	Accordo di pianificazione obiettivi di riqualificazione dell'area di natura socio-economica, infrastrutturale e di ripristino ambientale; ripartizione delle risorse finanziarie, prescrizione di piani attuativi.	Accordo di pianificazione a) obiettivi generali; b) scelte di assetto; c) sistema di coerenza con le strategie del PTR; d) sostenibilità economica e ambientale delle azioni di piano.	Accordo di pianificazione verifica di coerenza e compatibilità con piani (di settore); certificazione di qualità progettuale e ambientale e sostituzione di qualsiasi altro esame o parere.
Il PTR è approvato dalla Giunta di governo, previo parere delle competenti Commissioni legislative dell'ARS sull'Accordo di pianificazione.	Il PTR A è approvato dalla Giunta di governo previo parere dell'Assessorato regionale Territorio e Ambiente sull'Accordo di pianificazione.	Il PTP, pubblicato per le osservazioni, è approvato dal Consiglio provinciale, contestualmente alle controdeduzioni sulle osservazioni/opposizioni.	Il PUC, pubblicato per le osservazioni, è approvato dal Consiglio comunale contestualmente alle controdeduzioni sulle osservazioni/opposizioni.

guenza le città e i territori sono stati investiti da nuove domande, legate soprattutto a richieste di qualità, efficienza, flessibilità e, perché no, identità disciplinare e/o settoriale. Il dibattito che si svolge intorno al ruolo della pianificazione e la filosofia delle nuove leggi o disegni di leggi nel settore si confrontano con nuove complessità cui cercano di dare risposta.

La copianificazione è centrale in questo dibattito, non tanto perché si presenta *tout-court* come una soluzione praticabile contro il sistema tradizionale e gerarchico dei piani "a cascata", ma proprio perché si può efficacemente contrastare il sistema dei "piani settoriali" che si sorregge sull'incoerenza e la diversità dei vari livelli istituzionali che li propongono e che trae para-

dossalmente la sua validazione dalla loro "separatezza".

Se copianificazione esprime principi di condivisione, partecipazione e concertazione dei piani nel governo del territorio, se essa è modalità consequenziale al principio di sussidiarietà (art.4) coerente con il medesimo governo del territorio, essa deve trovare espressione diffusa e convincente nel metodo e nel procedimento delle nuove norme di pianificazione. Il disegno di legge della Regione Sicilia, buon ultimo tra quelli della precedente legislatura, è stato depositato nella IV Commissione Legislativa dell'Assemblea regionale dopo essere stato approvato dalla Giunta di governo il 2 Agosto 2005. Esso giace tra gli atti parlamentari siciliani, come quello nazionale, dimenticato parimenti da

politici, universitari, ambientalisti e professionisti, tutti impegnati evidentemente in altre più proficue e condivise pratiche dei rispettivi settori. Tutti soddisfatti dei contributi forniti, in sede di audizione parlamentare o in pubblici dibattiti; tutti polemicamente uniti da un risultato unitario: la legge che non c'è. Scansato il pericolo, si torna alle abitudini di ordinario dissesto territoriale, in cui di condivisa c'è soltanto l'attribuzione di colpa, da un lato a una legge sorpassata (quella nazionale del 1942 e quella siciliana del 1978) e dall'altro all'incapacità governativa (nazionale e siciliana) di produrre una nuova legge.

Ma se volessimo ripartire da quest'ultimo progetto di legge, proprio per non inventare nulla di nuovo? e valutare quindi quanto di copianificazione era in esso previsto? magari con l'obiettivo di riunire in un unico procedimento, la Conferenza di pianificazione (art. 11), tutti i soggetti che hanno o possono assumersi responsabilità nella formazione e nella approvazione di uno strumento di pianificazione del territorio? In effetti in Sicilia, nel ddl di iniziativa governativa la copianificazione si esprime con l'obbligo di predisporre "strumenti unitari di pianificazione territoriale e urbanistica in cui si coordinano tutti gli aspetti settoriali" (art. 8 - *Semplificazione*). Il coordinamento è garantito dalla Conferenza di pianificazione prevista come metodo centrale per l'approvazione di tutti gli strumenti urbanistici, nei tre livelli predeterminati: regionale, provinciale e comunale. Essa tuttavia si colloca in momenti funzionali diversi del procedimento a secondo della tipologia dello strumento di piano, in quanto diverso è il ruolo che la Conferenza svolge con riferimento ai contenuti dell'Accordo di pianificazione (art. 13) da raggiungere e a secondo che essa si pronunci "prima" dell'adozione (nel Piano urbanistico comunale e nel Piano territoriale provinciale) oppure "tra" l'adozione e l'approvazione del piano (nel Piano territoriale regionale e nel Piano territoriale regionale d'area). In ogni caso, si la Conferenza che l'Accordo di pianificazione si configurano come strumenti della concertazione.

\*Docente di Urbanistica, Università degli Studi di Palermo.

## Verso il Parco naturale dei Monti Sicani

Daniele Ronsivalle\*

Alla conclusione la prima fase del Progetto strategico del sistema naturale dei Monti Sicani: un importante esempio per l'avvio anche in Sicilia di processi di copianificazione nel campo della valorizzazione delle risorse naturali

A partire dal 2004, la Regione Siciliana ha avviato un processo di natura strategica per il rafforzamento di un'area interna della Sicilia centro-occidentale, identificabile come area dei Monti Sicani, che a partire dalla forte presenza, per estensione e qualità, di riserve naturali regionali, ha da tempo intrapreso un processo di sviluppo della realtà locale all'interno di un *milieu* di pianificazione di area vasta e politiche di sviluppo locale che hanno sempre avuto limitate occasioni di confronto per la costruzione di nuove coerenze territoriali.

A distanza di due anni dall'avvio del processo strategico, l'Assessorato regionale territorio e ambiente - Dipartimento territorio e ambiente

(Dta) sta per concludere la fase più intensa di individuazione delle risorse e di costruzione del set di azioni che il Progetto strategico potrà realizzare. L'area dei Monti Sicani individuata dal bando regionale emanato nel gennaio 2004, rispetto al quadro delle pianificazioni in atto, si trova in una condizione particolare legata alla presenza di sei riserve naturali regionali tra le più vaste della Sicilia, undici pSic altrettanto vasti ed è amministrativamente suddivisa tra le Province di Palermo e Agrigento. La missione principale che il Programma strategico prefigura è la possibile istituzione di un nuovo parco naturale regionale che per caratteristiche fisiche e naturali potrebbe, per statuto, integrare la doverosa tutela di vaste risorse naturali, culturali e identitarie con la programmazione di uno sviluppo locale inevitabilmente legato all'identità dei luoghi.

Questa condizione ha reso necessario prefigurare, sin dal principio, un processo di tutela di ampio respiro che potrà contribuire al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- definizione delle linee di sviluppo della rete ecologica (Il Progetto strategico del Sistema dei Monti Sicani è finanziato coi fondi del Por Sicilia 2000-06 alla misura 1.11)
- nella Sicilia centro-occidentale;
- avvio del processo per la gestione dei

Sic e la definitiva individuazione delle Zone speciali di conservazione;

- coordinamento dei processi di sviluppo locale e di sviluppo rurale attivi nell'area;

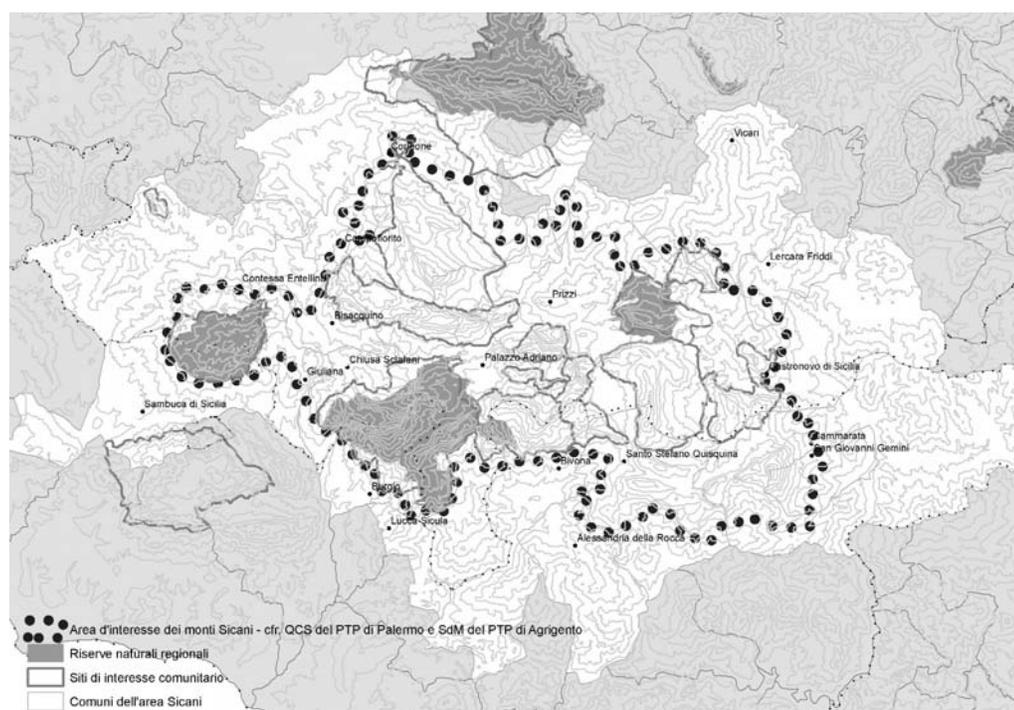
- costruzione delle coerenze delle azioni amministrative e di pianificazione tra i soggetti che operano sull'area, in particolare le due Province e le Soprintendenze ai Beni Culturali di Palermo e Agrigento.

Il Dta in collaborazione con Agristudio srl, capofila dell'Ati aggiudicatrice del bando, nel corso del 2006 ha accelerato in modo significativo la parte relativa ai processi di copianificazione previsti dal progetto con lo scopo fondamentale di definire quali azioni possono essere adottate per lo sviluppo dell'area in coerenza con gli strumenti di PRG e con i piani sovraordinati.

Il metodo adoperato per la costruzione del processo di pianificazione si struttura a partire dal fatto che le realtà locali dei Monti Sicani sono particolarmente attive nella costruzione di processi di valorizzazione della propria identità e delle risorse culturali e naturali dell'area. Questa condizione nasce: dalla presenza di un vasto tessuto di cooperative e associazioni che sono portatori di interessi locali per la produzione e promozione dell'identità dei Sicani come "marchio"; dalla lungimiranza degli amministratori locali che, spesso impegnati professionalmente nei ranghi dell'Azienda foreste demaniali che è gestore delle riserve dell'area, condividono l'istanza della tutela già nell'azione amministrativa di competenza comunale; dalla presenza decennale di consorzi e agenzie di sviluppo che, mosaicando i progetti di sviluppo da bandi nazionali, regionali e comunitari (Patti territoriali, Progetti Leader, altri progetti di iniziativa comunitaria) hanno costruito un quadro di coerenza interna dei progetti di sviluppo.

Dall'altra parte, tuttavia, gli enti sovraordinati si sono trovati indietro rispetto al fermento dei livelli locali:

- la Provincia regionale di Agrigento ha uno schema di massima del Piano territoriale provinciale (nell'ordinamento regionale siciliano senza valenza di coordinamento) in corso di approvazione;
- la Provincia regionale di Palermo ha



un Quadro conoscitivo strutturale del Piano territoriale provinciale e ha avviato la costruzione della fase strategica del Ptp;

- la Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali di Palermo ha avviato la redazione del Piano paesistico dell'ambito dei Monti Sicani, del Corleonese e del Partinicese, ma le prime indicazioni potranno essere prodotte solo a metà del 2007;

- la Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali di Agrigento ha avviato il Piano paesistico dell'ambito dell'agrigentino con tempistica simile all'omologo piano dei Monti Sicani attivato dalla Soprintendenza di Palermo. La proliferazione dei progetti locali, rispetto alla relativa lentezza dei soggetti sovraordinati, si affianca all'assenza di strumenti di copianificazione specificamente pensati dal legislatore siciliano e, quindi, il Dta ha provveduto alla convocazione diretta dei soggetti interessati alla valorizzazione dell'area, predisponendo due fasi di lavoro.

Una prima fase relativa alla collazione dei progetti in atto o in itinere da parte dei soggetti locali nella quale si è subito evidenziato una sovraesposizione progettuale che rischia di compromettere i territori in assenza di un progetto più vasto. In questa fase l'amministrazione, con il supporto di Agristudio, ha provveduto a strutturare un quadro delle trasformazioni potenziali che possa contribuire alla strutturazione di un vasto parco progetti da vagliare e verificare.

Una seconda fase ha riguardato la convocazione dei soggetti sovraordinati e preposti al coordinamento delle trasformazioni per verificare la compatibilità con le indicazioni politiche e normative derivanti dagli strumenti in itinere, con la presenza del gruppo Vas dell'Assessorato regionale territorio e ambiente in relazione alla particolare sensibilità ambientale dell'area dei Sicani.

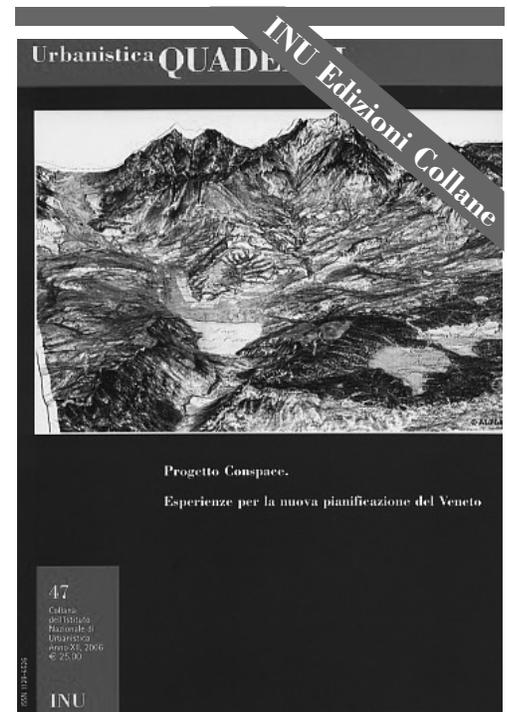
Agristudio ha proposto ai soggetti sovraordinati di essere valutatori del parco progetti proposto dai soggetti locali attraverso un metodo di tipo *Delphi* che, quindi, adottando modalità di valutazione su parametri prefissati, ha consentito alle amministrazioni

provinciali e regionali coinvolte di definire la coerenza dei progetti rispetto alle indicazioni degli strumenti in itinere.

Il Progetto strategico, quindi, nel panorama regionale è un importante passo avanti verso la costruzione di un parco naturale che non appaia come ulteriore freno allo sviluppo locale, ma che sia l'opportuna cornice di riferimento per la costruzione di progetti di sviluppo coerenti con le risorse locali. Tuttavia, in assenza di riferimenti certi sul versante della pianificazione regolativa comunale e in un contesto che sperimenta insieme pianificazione del territorio e tutela dell'ambiente, sembra che il processo messo in atto soffra di alcune debolezze. La visione tutta dal basso nella costruzione del parco progetti rischia di produrre un mosaico di azioni compatibili tra loro ma non pienamente coerenti con il contesto territoriale. Seppur in fase di elaborazione, infatti, gli strumenti di livello provinciale offrono un quadro di riferimento chiaro sulle sensibilità, sulle invarianti e sulle condizionanti dello sviluppo per l'area dei Sicani da cui sarebbe stato possibile costruire un primo quadro di riferimento.

Inoltre, il gruppo di progettazione avrebbe potuto adoperare come riferimento per costruire lo scenario di copianificazione la Circolare dirigenziale dell'Urbanistica (stesso Assessorato territorio e ambiente) n. 20 del 2002 con la quale si tratteggia un quadro in cui le Province e il Dipartimento regionale all'Urbanistica concorrono alla produzione del Piano territoriale urbanistico regionale di cui, per altro, in assenza della riforma urbanistica regionale, il piano regionale dei parchi e delle riserve è una costola, per esplicita indicazione della Lr 98/81 e smi.

\* Dottore di Ricerca, Università degli Studi di Palermo.



## 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](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

# ESTIMO E TERRITORIO

**rivista mensile**

**Estimo e Territorio** nasce dall'evoluzione di Genio Rurale, fondata nel 1937. La rivista si rivolge a tecnici e professionisti impegnati nella valutazione, pianificazione e gestione del territorio (agronomi, architetti, chimici, geologi, geometri, forestali, ingegneri, responsabili uffici tecnici) e ha un approccio interdisciplinare, che spazia dall'estimo immobiliare e territoriale, all'uso, gestione e pianificazione del territorio, al diritto ambientale, fino alla valutazione d'impatto e l'ecologia del paesaggio.



LA RIVISTA È VENDUTA SOLO IN ABBONAMENTO

Per informazioni tel. 051 6575820 fax 051 6575900  
e-mail: abbona@gce.it sito: www.edagricole.it



Spedire il buono d'ordine a: **Il Sole 24 ORE Edagricole Srl**  
Servizio abbonamenti  
Casella postale 397  
Off. Postale Bologna Centro  
40100 Bologna

**Si**, desidero abbonarmi per un anno (11 numeri) a **Estimo e Territorio**

**ABBONARSI È UTILE, COMODO E CONVENIENTE**

**Libertà di interrompere** l'abbonamento in qualsiasi momento e sicurezza di essere rimborsato delle copie non consegnate.

**Sconto del 15%** per l'acquisto dei libri de Il Sole 24 ORE Edagricole.

**Deducibilità fiscale del costo dell'abbonamento** ai sensi degli artt. 54 e 56 del T.U.I.R.

**Acquisto annate arretrate** con lo sconto speciale del 30%.

**Biglietti omaggio** o a prezzo scontato per l'ingresso alle principali fiere e manifestazioni riguardanti il suo settore di attività.

**SERVIZIO CLIENTI:**

tel. 051 6575820, e-mail abbona@gce.it



al prezzo di **€ 62,00**

**MODALITÀ DI PAGAMENTO**

- con bollettino di conto corrente postale che mi invierete GRUS  
 con carta di credito (escluse carte Electron)

Titolare carta

\_\_\_\_\_

Numero

\_\_\_\_\_

Scadenza

Firma Titolare

**I MIEI DATI**

Cognome e Nome .....

Via .....

n° ..... Cap. .... Prov. ....

Città .....

Telefono .....

Informativa ex D.LGS. n. 196/03 (Tutela della Privacy). Il Sole 24 ORE Edagricole S.r.l. - Via Goito 13, 40126 Bologna - Titolare del trattamento, raccoglie presso di Lei e tratta, con modalità connesse ai fini, i dati personali il cui conferimento è facoltativo ma serve per fornire i servizi indicati e, se lo desidera, per aggiornarla su iniziative ed offerte delle società del Gruppo. Responsabile del trattamento è il Direttore Operativo presso il quale, all'indirizzo di cui sopra, risulta disponibile l'elenco completo ed aggiornato di tutti i Responsabili del trattamento. Potrà esercitare i diritti dell'art. 7 del D.LGS. n. 196/03 (accesso, correzione, cancellazione, ecc.) rivolgendosi al sopraindicato Responsabile. I Suoi dati potranno essere trattati da incaricati preposti agli ordini, al marketing, al servizio clienti, all'amministrazione e potranno essere comunicati alle società del Gruppo Il Sole 24 ORE per il perseguimento delle medesime finalità della raccolta, a società esterne per l'evasione dell'ordine e per l'invio di materiale promozionale ed agli istituti bancari. Consenso. Attraverso il conferimento del Suo indirizzo e-mail, del numero di telefax e/o del numero di telefono (del tutto facoltativi) esprime il Suo specifico consenso all'utilizzo di detti strumenti per l'invio di informazioni commerciali. La sottoscrizione dell'ordine dà diritto di ricevere offerte di prodotti e servizi delle società del Gruppo Il Sole 24 ORE. Se non desidera riceverle barri la seguente casella.

**Non invii denaro ora, pagherà al ricevimento del nostro avviso di pagamento.**

## World Urban Forum di Vancouver

a cura di Giovanni Allegretti\*

Il terzo World Urban Forum organizzato dalle Nazioni Unite a Vancouver è stato –come spesso succede agli incontri internazionali– un ambiguo confronto di riti e proteste di governi e movimenti. La rapida urbanizzazione delle megalopoli del sud del mondo allarma, almeno nei documenti, i governi e gli organismi internazionali. Ma più del dato quantitativo, sono i nuovi elementi della crisi urbana a confondere il quadro delle certezze acquisite. I problemi delle città non sono infatti patrimonio in esclusiva delle 'povere, grandi città del sud; e tanto meno le soluzioni si trovano nei modi di crescita delle ricche città del Nord. Al contrario, queste vedono crescere le rivolte, la povertà, l'insicurezza, l'emergenza abitativa. Ma questo crocevia di questioni pare ignorato dal ricettario corrente, che insiste sulla dubbia competizione tra città, ed elogia un'astratta classe creativa. Mentre almeno dal terzo mondo si potrebbero imparare approcci innovative e politiche più incisive.

La strategia mediatica che ha accompagnato lo svolgersi del WUF di Vancouver ha avuto come 'epicentro comunicativo' il riferimento ad Habitat, la prima Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani svoltasi proprio Vancouver dal 31 maggio all'11 giugno 1976. La ricorrenza – coincidente con il trentennale della creazione della Commission on Human Settlements, rafforzata nel 2002 come 'United Nations Human Settlements Programme' (UN-HABITAT), sotto il coordinamento dell'Economic and Social Council (ECOSOC), che coordina le 14 agenzie specializzate dell'ONU – è stata celebrata con un approccio nostalgico al ricordo, sovente autocompiaciuto e autoconsolatorio.

L'ha ben rilevato la stampa canadese all'indomani dell'iniziativa internazionale "Alumni", organizzata dal Comune di Vancouver per ripercorrere con i *reduci* di quell'evento i *fasti* di un'epoca di 'diarchia', dove al Forum dei Capi di Stato dei paesi del sistema ONU si opponeva il 'Forum alternativo' organizzato nella spiaggia di Jericho Beach da urbanisti e geografi progressisti, trasformatosi poi nella festa degli hippy pacifisti e delle nascenti associazioni di vicinato che difendevano i diritti e la qualità dell'abitare grazie all'appoggio a professionisti formati sulla scia delle teorie dell'Advocacy Planning nordamericano.

A Istanbul, nel 1996, c'erano ancora due Forum, anche se già molti osservatori parlavano di un rischio di 'cooptazione' insito nel tentativo delle grandi

istituzioni internazionali e dei governi di 'internalizzare' il dialogo con le componenti della società civile organizzata. Nel WUF 2006, la nebulosa degli eventi collaterali, come il *Forum Mondiale dei Pianificatori* organizzato dal Planners Network americano, la '*lectio magistralis*' affidata a John Friedmann e i picchetti di protesta dell'International Alliance of Inhabitants parevano quasi degli 'happening' studiati per costruire un'ambientazione plurale, eventi 'riassorbibili' in un'atmosfera che molti media hanno presentato come il 'festival del vuoto programmatico' e della 'cooptazione sociale'.

Il recupero *archeologico* di foto e filmati dei dibattiti sulla città 'organica' di cui – nel 1976 – fu protagonista assoluta Jane Jacobs (la *mater patriae* della storia canadese della città, scomparsa pochi mesi prima del forum) ha acuito la sensazione diffusa di un'impossibilità totale di comparazione tra i due eventi ospitati a Vancouver e di cui si voleva artificialmente sottolineare la continuità ideale. A ben guardare, infatti, il filo che li lega è molto sottile.

La conferenza del 1976 fu essenzialmente un vertice di capi di stato, concluso da una interessante (e per l'epoca innovativa) 'Dichiarazione di impegni' e da un *Action Plan* di 64 raccomandazioni per intervenire a scala nazionale sul tema degli insediamenti umani, segnando la direzione delle politiche per l'habitat nell'ultimo ventennio del millennio.

Ad esso seguì ad Istanbul – ma solo



Intervista dell'autore con Anna Tibajuka, vicesegretaria generale dell'ONU e direttrice esecutiva dell'agenzia HABITAT, in occasione del Forum "Africities" (Nairobi 19-22/9/06).  
 i "Africities" (co-finanziato da UN-Habitat) ha formalmente rispettato l'indicazione, ma per fronteggiare i costi elevati dell'organizzazione ha stabilito quote di partecipazione così alte da rendere impossibile l'entrata a molte associazioni, ONG ed università (cfr. Memorandum distribuito dal Kutoka Network durante lo Slum Forum svoltosi in parallelo ad Africities, pg. 1).

nel 1996 – un vertice un po' meno 'impermeabile', ma sempre dominato dalle delegazioni di 171 governi nazionali, che negoziarono un compromissorio, confuso e ridondante Piano Globale d'Azione (la cosiddetta "Habitat Agenda") composto da ben 241 paragrafi, 100 impegni e 600 raccomandazioni, ed un'insoddisfante Dichiarazione dove ci si limitava a configurare il diritto ad un alloggio degno come 'diritto progressivo' (piuttosto che come diritto umano fondamentale: Allegretti e Zetti 1998). L'amarezza per quelle conclusioni, che non costituivano certo un vincolante 'sprone' all'azione, ha contraddistinto con chiarezza il primo *follow-up* della Conferenza di Istanbul, chiamato "Istanbul +5" e tenutosi a New York nel 2001, all'indomani della convergenza internazionale sugli Obiettivi del Millennio da raggiungere entro il 2015. Fu allora che, in parallelo al rafforzamento dello statuto e del mandato di ONU-Habitat, cominciò a prendere forma l'idea del World Urban Forum, il cui nome rispecchia la proposta del Segretario Generale dell'ONU Annan di creare uno spazio internazionale di

discussione fondendo una serie di interventi dell'ONU su habitat, povertà, sicurezza e ambiente, così da porsi come 'luogo dell'incontro' tra le istituzioni internazionali, i governi statali, regionali e locali, le organizzazioni del terzo settore e della ricerca, il settore privato e i gruppi organizzati di abitanti che – in vari contesti territoriali – lavorano su questi stessi temi. La volontà di rendere il WUF uno spazio di scambio, discussione ed auto-formazione permanente sul tema dell'habitat è testimoniata anche dal nome dato ai momenti biennali di incontro internazionale, definiti 'sessioni' di un percorso a tappe che trova un archivio strutturato di memorie sul web dell'Agenzia UN-Habitat, pur non lasciando tracce 'solide' di impegno (nei termini di *commitments* e *Plan of Action*), ma semmai una fitta rete di scambi di relazioni, di bollettini informativi, di press-kit, di libri, di rapporti a consumo di assemblee e discussioni... Il WUF3 di Vancouver, che giunge dopo quelli di Nairobi del 2002 e Barcellona del 2004 (nel Forum delle Culture), sottolinea un processo di cambiamento graduale del *format*

*organizzativo*, in direzione di una progressiva apertura ad attori nuovi e non ufficialmente 'riconosciuti' come *partner privilegiati dello sviluppo* ai tempi del Vertice Habitat I del '76. A Nairobi la prima apertura, con la costruzione di Commissioni di Lavoro congiunte tra rappresentanti politici (nazionali e locali) e attori provenienti dal mondo della ricerca, dal settore privato e dal no-profit.

Il WUF di Barcellona 2004 ha sancito la presenza di ampie sessioni tematiche autorganizzate chiamate 'Networking Events', e ha aperto le porte dello Youth Forum, un evento parallelo e interagente dedicato alle giovani generazioni. Il 3° WUF di Vancouver ha rafforzato queste direttrici, dato che tutte le attività erano gratuite e aperte sia all'organizzazione che alla partecipazione di gruppi e individui (senza apparenti preclusioni), mentre in ogni sessione plenaria di lavoro ampio spazio è stato dedicato agli interventi liberi dell'uditorio sui temi affrontati.

Nelle intenzioni degli organizzatori (HABITAT, il governo canadese, le amministrazioni regionale della British Columbia, metropolitana e comunale di Vancouver, la GLOBE Foundation), un simile orientamento è stato assunto per due ragioni: la prima è "segnare una strada anche nei confronti degli eventi che potranno rappresentare dei *follow-up* del WUF su base continentale o tematica"<sup>1</sup>, come – ad esempio – la conferenza panafricana "Africities" (tenutasi a Nairobi nel settembre 2006) e dedicata al ruolo delle Autorità Locali nel raggiungimento degli 8 Obiettivi del Millennio fissati nel 2000 dall'Assemblea Generale dell'ONU<sup>2</sup>; la seconda, è "favorire un ricambio continuo e l'avvicinamento degli attori sociali strategici" (*ivi*).

Se a Nairobi aveva raccolto 1.200 iscrizioni, e Barcellona 4.389 partecipanti, gli iscritti a Vancouver sono stati 9.689, più del doppio. Il cambiamento di pubblico registra un calo percentuale dei rappresentanti dei Governi (dal 17,8% di Barcellona al 15,5% del 3° WUF) e delle istituzioni locali e regionali (dal 16,4% al 15,7%). Entrambi, però sono aumentati in valore assoluto (rispettivamente da 446 a 1.497 e da 414 a 1.534), non giustifi-

cando le presentazioni mediatiche di un 'forum di attori politicamente deboli'. Peraltro, i rappresentanti delle ONG sono cresciuti a 2.289 (23,5%) a Vancouver, mentre erano appena 535 (21,2%) a Barcellona 2004. I delegati del settore privato sono passati dall'8 al 12,3% (1.187 contro le 203 di Barcellona); i ricercatori e accademici sono passati dall'8 al 14,8% (da 201 a 1.442 persone). La crescita di pubblico ha trascinato un enorme aumento d'interesse della stampa, passata da 51 a 346 rappresentanti. Il calo percentuale dei funzionari ONU presenti (da 7,7 a 4%), è stato compensato dall'apparire di molte organizzazioni intergovernative e reti di cooperazione tra istituzioni locali e nazionali: dalla CGLU (Città e Governi Locali Uniti) alla Rete delle Città Creative, dai Sindaci per la Pace e della Rete Città Messaggere di Pace (riunitesi in un apposito Forum dopo il WUF) a quelli del Forum delle Autorità Locali per l'Inclusione Sociale (FAL).

\* Ricercatore presso il Centro di Studi Sociali, Università di Coimbra (Portogallo)

Allegretti, G., Zetti, I. (1998), *Habitat II. Contenuti, critiche, osservazioni*. Rapporto di ricerca, stampa in proprio, DUPT, Università di Firenze, Firenze  
 ONU-Assemblea Generale (2001), *Declaration S25.2 on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*, 9 Giugno 2001, UN, New York

UN-Habitat (1976), *The Vancouver Declaration on Human Settlements*, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)  
 UN-Habitat (1996), *Habitat Agenda Et Istanbul Declaration on Human Settlements*, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)  
 UN-Habitat (2004), *List of participants to the second session of the world Urban forum*, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)  
 UN-Habitat (2006), *List of participants to the third session of the world Urban forum*, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

WUF 1: <http://ww2.unhabitat.org/uf/index.htm>  
 WUF 2: <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=467>  
 WUF 3: <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=41>

## World Urban Forum di Vancouver

# Tra ipercittà e micropratiche

Giovanni Allegretti

Nel 1976, 13 anni dopo il numero-shock di "AD" curato da John Turner che aveva obbligato l'Occidente ricco ad accorgersi dell'ambivalente ricchezza del tema dell'autocostruzione nei paesi poveri, per la prima volta molti paesi si sedevano ad un tavolo comune per discutere di strategie di *housing*. Tra di loro, molti paesi sudamericani ed africani i cui regimi poco democratici avevano una sola risposta sugli insediamenti 'illegali': la rimozione. All'epoca la Banca Mondiale (BM), in seguito alla svolta impressa nel 1970 da McNamara (1982), era in pieno interessamento per il tema delle città, lette per oltre un ventennio come mere 'concentrazioni di esternalità negative' dello sviluppo e della produzione nazionale (come documenta l'insostituibile analisi di Osmond, 1995). Ed era ancora all'inizio l'impegnativa battaglia per far accettare a molti paesi il 'twin approach' della Banca Mondiale, fondato sull'abbinamento della riqualificazione/regolarizzazione *in situ* delle baraccopoli e della fornitura di lotti urbanizzati per alloggi da costruire incrementalmente (Site & Service), accompagnato dalla richiesta di misure di modernizzazione politico/amministrativa ritenute un'ingerenza negli affari interni dello Stato. Trent'anni dopo, poche voci distoniche mettono in dubbio la visione delle città come 'insostituibile motore di sviluppo', consacrato al vertice di Istanbul attraverso le centinaia di buone pratiche che ne dimostrano la capacità di innovazione attraverso approcci olistici al trattamento dei

problemi degli abitanti. Nel frattempo, l'approccio della Banca Mondiale si è reindirizzato gradualmente, passando per una crisi di insuccessi ed una fase di 'learning by doing' (1983) che ne ha rivisto alcune strategie, anche attraverso l'appropriazione *mimetica* di pratiche provenienti da sperimentazioni locali, e l'introduzione di *parole d'ordine* (spesso rimaste incapaci di 'accogliere' l'innovatività politica dei concetti che stavano loro dietro) come la pianificazione strategica, la cooperazione decentrata, il bilancio partecipativo, ecc.. Le baraccopoli hanno, in parte, beneficiato del cambiamento culturale a cui anche la BM ha contribuito, venendo ridefinite come 'insediamenti spontanei o informali' a cui si guarda oggi non solo come ad un problema, ma - prima di tutto - come ad una soluzione ingegnosa di coloro che non hanno potuto aspettare che i governi svolgessero il loro ruolo di fornitori di servizi e garanti dell'equilibrio sociale. Se oggi la demolizione su larga scala delle baraccopoli è stata abbandonata (a parte casi eclatanti di controtendenza come le demolizioni di massa fatte ad Harare l'anno scorso) è perché - ideologicamente - si leggono gli abitati autocostruiti come 'investimenti' da non sprecare fatti dai più bisognosi. La campagna di "security of tenure" (sicurezza del possesso dell'alloggio) è una di quelle su cui l'Onusi è impegnata maggiormente negli ultimi anni, e su cui paesi come il Brasile hanno dato idee e sperimentazioni utilissime. La 'logica dell'alloggio incrementale' sembra l'unica vera strategia

che ogni convenuto al Wuf ha posto alla base delle sue proposte, e alla base del racconto delle sue sperimentazioni.

### Non solo megacities

Ad Istanbul, serpeggiava un panico diffuso sul futuro delle 'megacities' e delle 'meta-cities', dette anche ipercittà o Città-Stato. La prima fu Tokyo, che raggiunse i 20 milioni di abitanti a metà degli anni '60 ed ne conta oggi 35. Oggi, i loro dati colpiscono l'immaginazione: Lagos, ad esempio, cresce ad un tasso del 5% annuo e nel 2020 solo 4 megacittà saranno nel Nord del pianeta. Il numero delle megacities non supera però le 40, ed assorbono appena il 10% della popolazione mondiale. Ciò è che preoccupa, semmai, è che molte di loro non appartengono al novero delle "città globali" che – secondo Saskia Sassen (1997) – sono l'ancoraggio dei grandi cambiamenti economici del pianeta. La loro espansione è spesso frutto del mancato controllo sulle periferie che fa da contraltare ad una maniacale attenzione per la museificazione dei centri storici, che spesso li fa stagnare economicamente. Sono queste città mostruosamente enormi a porre le maggiori sfide al rinnovamento delle politiche, ponendo il problema del rinnovamento della 'governance' e della devoluzione di competenze a nuovi organismi che siano in grado di coordinare crescita e gestione garantendo la possibilità di mantenere un rapporto di dialogo tra amministratori ed amministrati.

Il Rapporto ONU sottolinea come le città dei paesi in via di sviluppo siano le più impreparate ad affrontare un'urbanizzazione di massa, cosicché saranno soprattutto i loro *slum* a gonfiarsi. Dato che si occupa di fotografare le maggiori problematiche esistenti negli insediamenti umani, lo "State of the world's cities 2006/2007" appare spesso un testo 'sbilanciato', centrato sul Sud e quasi dimentico dei problemi dell'altra metà del mondo, quella cosiddetta 'occidentale e progredita'. Il Wuf (specie nell'ultima edizione) ha seguito un approccio analogo, e questo spiega – forse – una 'contrazione

di interesse' da parte dei rappresentanti di molti paesi europei che, come l'Italia, negli ultimi anni hanno ridotto notevolmente il loro impegno alla solidarietà internazionale<sup>1</sup>. La strategia di 'marketing urbano' di molte città del Nord del mondo è stata spesso sovraccarica, tendendo a proporre come 'modello' le proprie modalità di crescita. In particolare Vancouver, la città ospitante, ha preteso uno spazio eccessivo, presentandosi come buona pratica in quasi tutti gli ambiti delle politiche urbane: dall'integrazione degli immigrati alla decrescita del traffico automobilistico, fino agli esperimenti degli eco-sobborghi alimentati da energie alternative come *Univercity*. Alcune *crepe* nella 'monodimensionalità laudativa' di questa presentazione (acriticamente accettata e sposata da UN-Habitat, che le ha persino dedicato un capitolo elogiativo del Rapporto) sono tuttavia emerse durante le 'visite sul campo' (dove i delegati del Wuf dovevano confrontarsi con la presenza di clochard e tossicodipendenti che dormono per strada, nei vicoli secondari che separano gli isolati della città verticale) e nell'intervento di apertura di Sam Sullivan, il sindaco quadruplegico di Vancouver, che ha espresso il dubbio che – se la sostenibilità di un territorio non va valutata tanto come un 'fattore locale' ma su una scala

globale, l'ottimo e piacevole livello di *qualità della vita* di Vancouver rivela avere un'impronta ecologica così elevata che (se tutto il pianeta dovesse imitarne gli standard) ci vorrebbero "quattro mondi come quello in cui viviamo". La coscienza di simili criticità si affaccia appena negli interstizi dello "State of the world's cities". Solo pochi quadri e grafici denunciano il riapparire delle *bidonville* nelle città del Nord, spesso impreparate ad accogliere degnamente i flussi di immigrati che si spostano nel pianeta. Solo i capitoli sulle "gated community" e sulla crescita della criminalità urbana in Usa e Europa pongono dubbi sui modelli che il Nord vorrebbe *esportare*. Del resto, i dati dell'Europa sulla povertà urbana e gli insediamenti carenti di servizi sono ancora su base continentale, e non disaggregati per paese come (forse) sarà necessario fare in un vicino futuro.

Inoltre, a 14 anni dal Forum dell'Onu di Rio de Janeiro, la "sostenibilità" sembra ancora non essere letta a sufficienza come concetto pluridimensionale, composto di fattori interrelati di natura Socio/economica oltre che ambientale. A tratti, questa coscienza emerge dietro un approccio il cui *olismo è solo di maniera*; ma solo davanti a casi eclatanti come l'uragano Katrina che ha colpito New



## Leggere di città e slum

Il 'disagio urbano' non è più guardato come una deviazione dello sviluppo, ma in molti come una immanente componente di 'questo' modello di sviluppo. Il rapporto ONU-HABITAT "State of the world's cities 2006/2007", che ha 'introdotto' con la sua pubblicazione il 3° WUF, fotografa impietosamente un mondo segnato da una crescente frattura tra Nord e Sud, tra ricchi e Poveri, tra 'sommersi e di salvati', e (a dispetto dei declamati impegni dei vertici di Vancouver, Istanbul e New York, delle Risoluzioni ONU (cfr. Onu 2001, che riconferma l'Habitat Agenda come il principale riferimento della lotta future per insediamenti "più sostenibili"; e Onu 2002) un'esplosione sostanzialmente disordinata delle città, dove i poteri pubblici soggiacciono ai ricatti dell'economia e diventano vittime della de-localizzazione produttiva, della finanziarizzazione e della volatilità di capitali sempre più liberi di circolare con spostamenti istantanei, proprio mentre gli esseri umani vengono sempre più impediti nei loro movimenti.

L'inizio del rapporto (e le sue versioni sintetiche distribuite al WUF) sembrano concepite proprio in omaggio al mutamento diacronico tra i due eventi di Vancouver. Nel 1976, la proporzione di abitanti del pianeta residenti in città era di poco superiore al 20% in Africa e al 35% in Asia, anche se già raggiungeva il 60% in America Latina e in Europa e quasi il 70% in Oceania e Nordamerica. Oggi siamo ad un punto di svolta, un 'flesso' che le proiezioni internazionali sulla crescita della popolazione urbana collocano nel 2007. Al giugno di quell'anno, la popolazione dei centri urbani supererà quella rurale, e il peso del cambiamento dovrà molto soprattutto all'accelerazione della crescita delle città dell'Africa sub-sahariana (4,58% annuo), dell'Asia Sud-orientale (3,82%) ed orientale (3,39%), mentre le città dell'Occidente settentrionale non dovrebbero superare un tasso medio dello 0,75% annuo. Nel 1996 - in occasione del Forum ONU di Istanbul, il geografo François Moriconi-Ebrard aveva lanciato il dubbio che negli errori di previsione dei tassi di crescita urbana vi fosse un aspetto 'ideologico' che drammatizzava i futuri previsti per le megalopoli più immediatamente vicine ai 'centri nevralgici' dell'Occidente (come Città del Messico, Istanbul o Il Cairo). Dieci anni dopo, le statistiche sembrano aver ricondotto a ragione questo aspetto: hanno imparato dagli errori passati e si giovano - forse - di strumenti di simulazione più sofisticati.

La tendenza - calcolata sull'orizzonte del 2030 - prevede che siano l'Africa e l'Asia (oggi dotate del tasso minore di urbanizzazione, rispettivamente 39,7% e 39,9%) a veder esplodere la propria situazione metropolitana. L'Asia, nel 2030, si prevede che ospiterà il 54,5% degli abitanti concentrati nelle città: 2,66 miliardi su 4,94 di cittadini del mondo; mentre in Africa il 53,5% degli abitanti si concentrerà in città, superando con i suoi 748 milioni la popolazione totale dell'Europa, che sarà nel frattempo scesa a 685 milioni.

Negli anni '50 meno di una persona su tre viveva in città, ma negli ultimi anni almeno 180mila persone ogni 24 ore abbandonano le campagne, secondo le stime ONU. Spesso per aumentare la densità delle baraccopoli. Le città con meno di 500.000 abitanti dominano il panorama dell'accoglienza (raccolgendo il 53% del totale della popolazione urbana), mentre un altro 22% di cittadini abitano in città con una popolazione tra 1 e 5 milioni di abitanti.

Nel 1990 la popolazione delle baraccopoli era stimata (anzi, sottostimata) in oltre 714 milioni di persone (31,3%), nel 2001 i numeri assoluti sono molto saliti (912 milioni) ma è leggermente calato il valore relativo (31,2%). La cifra percentuale resta invariata nel 2005, ma gli abitanti delle *favelas* sono oggi quasi 1 miliardo, e la crescita annua delle baraccopoli resta del 2,2% con picchi del 4,53% in Africa subsahariana e valori negativi (- 0,33%) in Europa e Nordafrica (-0,15%).

Il rapporto tra tassi di crescita urbani e tassi di crescita degli alloggi autoconstruiti varia su base continentale ma con differenze minime: in Africa del Sud le baraccopoli crescono ad un ritmo dello 0,05% inferiore a quello delle città mentre nel Nord sviluppato del mondo la differenza è dello 0,03%. La media nel mondo è solo 0,02 punti percentuali sotto la media dell'urbanizzazione: il tasso di crescita delle baraccopoli ha una media del 2,22% annuo contro il 2,24% della crescita della popolazione urbana. In India si trova una delle più grandi bidonville del mondo: Bombay. Vi abitano 18,3 milioni di persone (più degli abitanti della Norvegia), ma il fardello di sottosviluppo urbano - scrivono i demografi dell'ONU - le impedisce di "diventare la Shanghai d'India".

E l'Africa sub-sahariana sta sperimentando una "urbanizzazione prematura" non programmata, affrettata e senza speranze, le cui ragioni stanno sia nei cambiamenti climatici (che spostano grandi masse di persone che cercano di mettersi in salvo da carestie e disastri naturali) sia nei conflitti che i nuovi modelli di produzione e commercio globale vanno diffondendo, accentuati sempre più dalle liberalizzazioni e dalle privatizzazioni di beni e risorse comuni che provocano nuove guerre per l'acqua e le risorse energetiche. Ciò spiega perché il 61% dell'attuale popolazione urbana africana vive in bidonville.

Moriconi-Ebrard, F. (1996), "Megalopoli, un incubo sproporzionato. Errori di previsione e angosce ingiustificate", in *Le Monde Diplomatique*, luglio.

ONU-Assemblea Generale (2001), *Resolution S25.2*, "On Cities and Other Human Settlements in the New Millennium", 9/6/2001, UN, New York

ONU-Assemblea Generale (2002), *Resolution A/56/206*, 1/1/2002, UN, New York

UN-HABITAT (2006), *State of the world's cities 2006/2007*, Earthscan, Londra

World Bank (1983), *Learning by doing 1970-1982*, World Bank, Washington D.C.

G.A.

Orleans, leggibile come prova generale di come cambiamenti climatici e impoverimento della popolazione urbana si combineranno in futuro.

### Quali prospettive?

Le sessioni ufficiali del 3° Wuf si sono chiuse senza conclusioni, apparentemente 'satolle' di aver presentato un quadro in cui il futuro che attende il mondo sono gli 'slum': come se questo bastasse a stimolare la politica e i tessuti socioeconomici organizzati ad impegnarsi per contribuire al raggiungimento degli obiettivi del Millennio entro il 2015.

Si è rilevato – superficialmente – che il mondo “là fuori” è cambiato, ma solo per autocompiacersi del fatto che (a differenza che nel '76) il colonialismo è un fenomeno ormai dimenticato, la *cortina di ferro* è caduta e molti regimi sanguinari del Sudamerica o dell'Africa hanno ceduto il posto a giovani democrazie che sperimentano interessanti percorsi partecipativi e costruiscono legami a rete e nuovi blocchi di scambio politico/economico (come il Mercosur). Ma da questa osservazione, non si sono tratte le dovute conseguenze. Per esempio, si è poco parlato degli effetti perversi di molti percorsi di privatizzazione dei servizi pubblici e di alcuni beni comuni (solo il tema dell'acqua è stato affrontato, per essere all'origine di molte delle nuove 'guerre tra poveri'). Diffuse lamentele hanno riguardato i tagli finanziari agli Enti Locali e la costruzione di forme di sussidiarietà sempre più asimmetrica, ma l'idea che il decentramento *imposto* spesso rappresenti nel Sud del Mondo una forma di 'neocolonialismo' incapace di rispettare i contesti culturali non ha trovato spazio. Per definire un Sud del mondo che si impoverisce sempre più, si sono usate litoti creative, velature e giri di parole centrati sul *non-sviluppo*, sullo *sviluppo-in divenire*, e sui *paesi-emergenti*; ma gli orizzonti auspicabili della *de-crescita* e del *de-sviluppo* non sono stati mai evocati, neppure in forma provocatoria, nonostante siamo ormai centrali nel dibattito accademico/militante. E poca attenzione si è riservata anche alle



conseguenze che il mutare della geografia politica va determinando sulla trasformazione dell'impronta ecologica urbana, anche in conseguenza degli ipotetici 'blocchi di convenienze' tra Usa, Cina, India e Brasile davanti alla necessità di revisione degli accordi di Kyoto sul clima.

È forse simbolico lo spazio dato al 'passaggio di consegne' con la città cinese di Nanjiing, che ospiterà nel 2008 il 4° Wuf. La reverenza 'ufficiale' tributata ai tanti delegati del governo cinese è stata simmetrica alla preoccupazione sollevata in alcuni eventi collaterali del Wuf, dove si è osservato come la celere urbanizzazione in Cina mostri un modello di crescita devastante per l'ambiente, dove neanche i ritmi accelerati della crescita economica riescono a riassorbire i flussi di urbanizzazione; cosicché ogni anno circa 200mila persone ingrossano le baraccopoli alla periferia sud di Pechino, di Shangai e di altre megacittà. In particolare, vari delegati africani hanno mostrato di guardare con preoccupazione al nuovo massiccio interessamento cinese per alcuni paesi produttori di petrolio, dove il colosso asiatico realizza grandi investimenti, disinteressandosi alle questioni politiche interne legate a regimi dittatoriali liberticidi con cui dialoga.

### Non solo Forum

Pertanto, poca innovazione è giunta dalle sessioni plenarie, dove i temi in agenda sono ormai gli stessi dal 1976 (e con problemi che spesso aumentano di dimensione e urgenza), anche se con differenze di enfasi: ad esempio sull'acqua, la femminilizzazione della povertà<sup>2</sup>, un approccio multidimensionale alla *sicurezza urbana* fuori dai meri *riduzionismi securitari*.

Si potrebbe dire che – a salvare il Forum – è stata l'esistenza di 'percorsi laterali' di dibattito che ha permesso proficui contatti tra attori sociali, una riscoperta genuina del 'discorso' di teorici quali Mumford e Geddes, ma soprattutto l'emersione di alcuni 'nodi critici' tenuti fuori dall'agenda ufficiale. Non potendo dar conto di tutto quanto emerso, vale la pena sottolinearne cinque principali che rappresentano un graduale 'slittamento' dei paradigmi di contesto, di cui il dibattito sull'habitat non può non tener conto:

1. la 'personalizzazione' della politica che – su scala internazionale – rappresenta un fenomeno in crescita, che si lega al mutare dei sistemi elettorali (elezione diretta di sindaci, presidenti di regione, premier) e va determinando la necessità di un maggior dialogo diretto e permanente con gli abitanti

attraverso percorsi partecipativi ‘creativi’ e adattati ai differenti contesti socioculturali;

2. la trasformazione dell’approccio ‘mediatizzato’ alla conoscenza dei problemi, che enfatizza singole questioni a causa dell’“embedding” (l’“internalizzazione dello sguardo” dell’osservatore in quello di una parte in causa: il fenomeno reso chiaro dal comportamento dei grandi media durante la recente guerra in Iraq) e rende necessaria una strategia di moltiplicazione dei punti di vista e delle possibilità di espressione e comunicazione;

3. la “relativizzazione della tecnica”, che (davanti al moltiplicarsi delle tecnologie alternative di soluzione dei problemi tecnici) interroga ogni scelta tecnologica sulle ‘priorità politiche’ che stanno dietro l’adozione di un metodo risolutivo piuttosto che di un altro. Se negli anni ’70 le teorie dell’*advocacy planning* centravano il loro discorso sulla rimessa in discussione dei contenuti di giustizia sociale di ogni processo programmatico, ma non mettevano in dubbio la fiducia nell’unicità risolutiva del sapere tecnico, oggi i percorsi di progettazione e pianificazione partecipativa devono fare i conti con una maggiore diffusione sociale delle conoscenze, e con la necessità di spiegare, discutere e vagliare le diverse alternative possibili per affrontare un problema;

4. la necessità di affrontare le problematiche urbane a partire dall’ottica integrale e integrata della ‘costruzione dei diritti di cittadinanza’, facendo convergere in questi le problematiche ambientali/paesaggistiche che contribuiscono alla qualità della vita quanto le dimensioni politiche, sociali ed economiche;

5. riaffrontare su basi nuove il tema del rapporto tra i “nodi urbani” e il territorio aperto, per non rendere parziale ed inutile la ricerca di misure di sostenibilità in un’ottica urbanocentrica.

### Città e campagna

È su quest’ultimo punto che il Wuf si è chiuso. Le ripetute *standing ovation* dei delegati alle 4 giovani coriste keniane che hanno intonato un canto

sui rapporti di interdipendenza tra città e campagna (che ha poi aperto il Forum “Africities a Nairobi”, quasi in un esplicito passaggio di testimone tra i due eventi) non si legano solo alla sovrastruttura di ‘mozione degli affetti’ su cui l’incontro di Vancouver ha molto puntato. Sono per il Wuf una vera e propria “legacy”, una missione che dovrebbe divenire il fulcro dell’impostazione del 4° incontro del 2008 a Nanjing, come ha sottolineato nell’accurato appello finale Mariam Sow, portavoce dei *partner sociali* e rappresentante dell’ONG senegalese Enda Tiers-Monde: “Solo garantendo villaggi più sostenibili avremo città più sostenibili”.

L’indicazione della necessità di chiudere un ciclo di riflessioni, ricominciando a pensare alla necessità di un percorso plurimo di quello che Polanyi (1944) ha definito “*re-embedding*” (da declinarsi come reintegro dell’economia nel sociale ma anche dei nodi urbani nel territorio più vasto) è emersa in numerosissime delle sessioni autorganizzate di dialogo del Wuf. E se essa non sarà presa in carico in maniera innovativa da UN-Habitat, delle maggiori novità positive di questo costoso evento di ‘messa a rete’ del dibattito internazionale sull’habitat, resteranno solo tracce.

Tracce di migliaia di ‘*tiny empowerments*’ (Sandercock, 1999), importanti nelle battaglie quotidiane sul territorio ma, appunto, troppo “tiny” per poter essere realmente incisive davanti ai problemi del pianeta.

#### Note

1. A Vancouver figuravano iscritti solo 19 italiani (2 rappresentanti ministeriali, 2 di istituzioni locali, 2 di Ong e 13 del mondo universitario). A Barcellona – forse anche per ragioni di vicinanza geografica (che non può però spiegare tutto) – erano 71 (2 rappresentanti ministeriali, 8 di istituzioni locali, 10 di Ong e Fondazioni, 10 del mondo universitario e 41 altrimenti classificati).

2. Cfr. i chiarissimi grafici a piramide in Un-Habitat, 2006, p. 29.

#### Bibliografia

AD -*Architectural Design* (1963), speciale *Dwelling resources in Latin America*, a cura di John F.C. Turner, n. 8  
 Cities Alliance (2006), *Cities Alliance 2005 Annual Report*, Cities Alliance, Washington, US  
 De Giorgi, A. (2002), *Il governo dell’eccedenza. Postfordismo e controllo della moltitudine*, Ombre Corte (Cartografie), Verona  
 Friedmann, J. (2006), *The Wealth of Cities: Toward an Assets-based Development of Newly Urbanizing*

*Regions*, lecture for the UN-Habitat Award, Vancouver, June 2006

Garau, P.; Sclar, E. D.; Carolini, G. (2005), *A home in the city*, UN Millennium Project/Earthscan, Londra

McNamara, R. (1982), *The McNamara years at the World Bank: major policy addresses of Robert McNamara 1968-1981*. Con prefazione di L. Senghor e H. Schmidt. World Bank ed., Baltimora / Londra  
 Osmont, A. (1995), *La Banque mondiale et les villes*. Karthala, Parigi

Osmont, Annik (2002), *La città efficiente*. in M. Balbo (a cura di), *La città inclusiva. Argomenti per la città dei PVS*. Franco Angeli, Milano

Pile, S.; Keith, M. (1997, eds), *Geographies of Resistance*, Routledge, Londra

Polanyi, K. (1944/57), *The great transformation: The political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston [Seconda edizione, con prefazione di J. E. Stiglitz, Beacon Press, 2001]

Sandercock, L. (1999), “Introduction. Translations: From Insurgent Planning Practices to Radical Planning Discourses”, in *Plurimondi*, n° 2, Edizioni Dedalo, Bari

Sassen, S. (1997), *Le città globali*. Il Mulino, Bologna  
 World Bank (2003), *World Development Report 2003. Sustainable development in a dynamic world*, Washington D.C.

## Sicurezza urbana e governo delle città

Laura Putrella\*

Il WUF3 segna il riconoscimento delle questioni di sicurezza urbana come un elemento chiave della discussione sulla città, da affrontare attraverso politiche specifiche e una maggiore integrazione nella gestione e pianificazione urbana. Argomento centrale di uno dei sei 'Dialoghi principali', e di almeno 15 *Networking Event*, il tema è stato riconosciuto al WUF come fondamentale per la priorità che gli è accordata dagli abitanti stessi, particolarmente dai più esclusi; e per l'importanza che riveste in termini di articolazione di interessi nazionali e locali.

In effetti, si è trattato di sicurezza anche come tema trasversale in vari momenti del Forum, basti ricordare qui il 'Dialogo' sugli slum, oppure le discussioni sull'inclusione. In termini numerici, oltre 40 esperienze locali e nazionali sono state presentate e discusse dai cinque continenti, raccolte nel sito ufficiale del Forum e in quello di alcuni partners.

E' importante ricordare che nel 1976 a Vancouver non si parlò affatto di sicurezza; e che anche a Istanbul, nel 1996, durante la Seconda Conferenza il tema fece appena capolino, nonostante che l'Agenda Habitat si occupasse in qualche dettaglio della questione (§ 123).

### Politiche urbane di sicurezza

Rivisitando le discussioni e le esperienze presentate a WUF intorno alla questione, emergono alcuni elementi che caratterizzano l'evoluzione, e anche le contraddizioni di questa area di lavoro all'interno del più vasto

dibattito sulla città e intervento urbanistico.

Il WUF ha ricordato che la questione della sicurezza urbana si pone per i governi locali in modo sempre più forte, essendo questi i primi referenti e rappresentanti dello stato sul territorio locale, coloro ai quali la 'domanda di sicurezza' viene indirizzata. Inoltre, la domanda di sicurezza proviene sempre più dai poveri o dalle classi popolari urbane: i poveri o i gruppi più marginalizzati economicamente e socialmente sono in termini assoluti più colpiti dal crimine e in termini relativi ne soffrono in maniera spro-

porzionata, vista la limitata capacità di recupero e l'effetto devastante di incidenti anche minori, oppure i fenomeni di 'criminalizzazione' che interessano interi gruppi.

La sicurezza si lega in questo modo sempre più alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Questione di governo locale e di sviluppo urbano, la sicurezza diviene un elemento importante dell'agenda urbana. Questa realtà, e l'impatto che l'insicurezza stessa ha sull'efficacia delle altre operazioni di sviluppo, influenza anche, oggi più che mai, l'attenzione dei paesi donatori, e ovviamente, del settore privato.



Il vantaggio di guardare alla sicurezza da una prospettiva locale ed urbana è quello di 'forzare' il confronto con le politiche sociali, la qualità e le trasformazioni dello spazio urbano oltre che con il *law enforcement* propriamente detto. La città, la sua forma, le sue dinamiche di integrazione e esclusione, i suoi meccanismi di controllo e *law enforcement* divengono elementi chiave di una risposta positiva.

Durante il WUF, città come Bogotà, Port Moresby, Nairobi e Vancouver stessa hanno presentato le loro strategie integrate, così come operazioni specifiche che esemplificano queste tendenze. Per esempio, la presentazione di Ch. Boisteau, basata su uno studio in corso del Laboratorio di Sociologia Urbana del Politecnico Federale di Losanna, ha analizzato l'impatto sulla sicurezza urbana, e in alcune aree specifiche, delle iniziative di trasformazione di Bogotà negli ultimi dieci anni (Transmillennio, Parco del Millenario, miglioramento dei quartieri informali, gestione dello spazio pubblico). Il *Let's look after Port Moresby Project (Yumi Lukautim Mosbi Project)* è un progetto di AusAid, inizialmente sviluppato da UN-HABITAT con risorse di UNDP nel 2000. Grace Mesese, ministro per il Local Government del Kenya, ha presentato il caso di Nairobi.

Il WUF ha poi invocato la responsabilizzazione di governi locali, donatori, e popolazioni nell'affrontare questa problematica. L'idea che la sicurezza debba e possa restare una responsabilità eminentemente centrale o statale viene fortemente messa in discussione dalle pratiche concrete. Attori urbani fanno capolino in questo dibattito e si pone il problema di dialogare con culture e mandati molto diversi. I ruoli possono anche rischiare di confondersi, soprattutto in contesti dove le risorse sono limitate.

I meccanismi di dialogo e 'concertazione' si complicano (per una raccolta di esempi, cfr. il sito ICPC). La polizia stessa, non molto presente fra i partecipanti di WUF, ha espresso l'interesse e la disponibilità a essere coinvolta maggiormente nel dibattito sulla città, riconoscendo che questo potrebbe avere delle ricadute molto positive

particolarmente in contesti di 'democratizzazione' in corso delle forze di polizia, come testimoniato da comunicazioni di ufficiali di polizia di Mumbai, India e di Vancouver. UN-HABITAT ha preso nota per il prossimo WUF della richiesta di un dialogo più formale con la polizia e le forze dell'ordine in generale.

Similmente, il ruolo degli abitanti è stato enfatizzato, ed è indubbio che in molte città siano le esperienze di mobilitazione comunitaria a offrire risposte concrete alla domanda di sicurezza dei cittadini. Eppure, non si può trasferire il concetto di 'partecipazione comunitaria' all'ambito della sicurezza senza una riflessione chiara sui limiti e i sistemi di controllo da stabilire e sull'articolazione di funzioni e responsabilità: dove le esperienze di prevenzione e di repressione mescolano, sul terreno, nei quartieri, è importante non abbandonare gli abitanti alla autoregolazione.

### Governance e inclusione

Esplicitare la sfida che il tema della sicurezza contiene per il discorso centrato sui diritti umani, sulla democrazia e il rispetto del settore informale è stata un'altra dimensione importante del dialogo a Vancouver. Solo accettando questa 'sfida' è possibile trattare con città dove il 70% della popolazione vive nell'informalità (e nelle sue varie declinazioni), senza proporre modelli votati al fallimento. Similmente, la crescente diversità culturale di molte città richiede nuove tolleranze e una più grande capacità di dialogo. Il WUF, ed in particolare il dialogo in sessione plenaria, ha fortemente appoggiato un approccio basato sui diritti umani, ed ha enfatizzato la questione dell'inclusione e della *governance*. Introdotto inizialmente come una componente della discussione sui rischi urbani (disastri naturali e guerre), la questione della sicurezza è stata discussa poi nella prospettiva delle politiche sociali e di integrazione, di lotta all'esclusione e di rigenerazione urbana. Numerose sessioni sono state dedicate ai giovani e alle donne nella città, oppure alle minoranze: per esempio, i Networking Events della rete

*Women in Cities International* hanno trattato i problemi di genere nelle città; quelli organizzati dal *Young Urban Professional Network*, da *Baobab Connections*, dal *National Council for Crime Prevention* canadese e da UNICEF hanno toccato le problematiche dei giovani. Nell'insieme, tutti hanno messo concordemente l'accento sulla violenza e l'insicurezza come fattori chiave di esclusione.

### Decentralizzazione e responsabilità

Sia il 'Dialogo' che le altre discussioni hanno molto insistito sulla necessità di migliore articolazione fra locale e nazionale e sull'accelerazione dei processi di decentralizzazione anche in questo campo. È evidente dalle discussioni che un numero crescente di paesi e di città si è dotato di politiche e meccanismi per affrontare la questione e esplicitamente condurre la sicurezza nel regno delle politiche urbane.

L'esperienza europea animata dai vari Forum nazionali sulla sicurezza urbana è un caso particolarmente interessante. In altri contesti le associazioni dei comuni o città individualmente hanno sviluppato il tema e approcci originali. Il Canada per esempio ha vari meccanismi a livello nazionale, regionale e locale. Città del sud hanno sviluppato iniziative originali e un certo numero di scambi sono in corso a beneficio sia delle città del sud che di quelle del nord, che possono trovare esempi di partecipazione comunitaria e di *governance* locale di interesse nelle esperienze di altri continenti.

Ciononostante, la risposta della cooperazione internazionale e del sistema delle Nazioni Unite, come pure in molti casi dei governi nazionali, resta debole con poche eccezioni. In molti contesti, azioni locali e politiche nazionali (e mandati) restano in contraddizione, in compartimenti stagni che difficilmente comunicano e riconoscono l'altrui contributo.

Sistemi nazionali e sovranazionali (quali per esempio la CEE) rispondono molto lentamente e decentralizzazione e appoggio per il lavoro locale restano non sistematici e mal definiti dalla legislazione. Le città stesse, sebbene spesso interessate e consapevoli dei



possibili benefici, hanno limitati strumenti e meccanismi per la collaborazione e lo scambio. Infine, il tema è raramente trattato dai professionisti dell'urbanistica.

### **Città e democrazia**

L'insicurezza rappresenta uno degli ostacoli più seri per un gran numero di politiche progressive e di sviluppo a livello urbano, ed è anche uno dei sintomi più evidenti del malessere e del fallimento di alcune scelte urbanistiche, nonché economiche e sociali. La sicurezza si impone come tema per urbanisti e governanti locali così come per i diversi gruppi di abitanti. La cultura della legalità e quella della convivenza si confrontano e si coordinano. Le sfide si rinnovano, per esempio nelle dinamiche legate all'immigrazione, o al crimine organizzato, oppure ai giovani 'a rischio', e infine al terrori-

simo. Concetti di ordine, convivialità, pace, ubbidienza, rispetto delle regole, repressione, libertà, controllo e partecipazione, si devono ridefinire quando il dibattito esce dalla riservatezza tipica degli addetti ai lavori della sicurezza. Sviluppare più competenze e includere più attori sono sicuramente passi importanti, non facili in molti contesti. Certi temi, come per esempio quello del crimine organizzato e la sua relazione con lo sviluppo urbano, sfuggono ancora al dibattito internazionale sulla città, nonostante il fenomeno esista in molte città e sia di assoluta rilevanza per molti paesi.

A Vancouver, nella sessione di apertura, il primo ministro canadese, riferendosi alla recente scoperta di una cellula terroristica islamica a Toronto, ha parlato lungamente della capacità della società canadese di rispondere attraverso valori di convivenza, accoglienza e rispetto per la diversità culturale alla

sfida terroristica. Il Canada ha anche appoggiato generosamente la discussione sulla sicurezza a WUF3 attraverso il Centro Nazionale per la Prevenzione del Ministero della Sicurezza Pubblica.

Le agende nazionali e locali si intrecciano e si complementano, ma l'insicurezza, per quanto nella sua dimensione mediatica diventi un fenomeno 'delocalizzato', resta una questione di periferie e centri storici, di *business districts* e quartieri residenziali, di *suburbs* e *immeubles*, strade e piazze. Spazi pubblici e privati nei quali si gioca la qualità della vita urbana, e della democrazia.

*\*Coordinator, Safer Cities Programme, UN-HABITAT, Nairobi (Kenya).*

<http://www.unhabitat.org/wuf/2006/default.asp>  
<http://www.wuf3-fum3.ca/>  
<http://www.crime-prevention-intl.org>, sito dell'International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), Montreal, Canada.

## Friedmann: un sogno possibile

Marco Cremaschi

“La città sostenibile è un sogno possibile”: così ha sostenuto John Friedmann\* nella sua ‘Lecture’ introduttiva al WUF di Vancouver. Il discorso ha infatti preso le mosse dal noto libro sulla ‘ricchezza delle città’ di Jane Jacobs, l’urbanista canadese scomparsa recentemente, per suggerire quattro argomenti che non possono non risultare familiari: le città non devono essere trattate separatamente dal territorio con le quali sono fortemente interrelati; non si può subordinare lo sviluppo alla capacità di esportazione della base economica urbana, né affidarsi solo alla cattura dei capitali esteri; sono, invece, presenti diversi aggregati di attività suscettibili di sostenere uno sviluppo endogeno delle regioni; infine, il governo e le azioni congiunte degli abitanti possono e devono avere un ruolo nel sostenere queste iniziative.

Nella sua rassegna, Friedmann ha taciato di ‘nebuloso’ l’uso che viene fatto oggi del termine città, e ha segnalato invece la crescente integrazione con il territorio e l’economia della regione. E’ una realtà pressoché dovunque priva di stabile riconoscimento istituzionale, pur con la notevole eccezione della Cina che riconosce l’autorità dei centri principali sopra ai territori contermini. Ma, ha continuato, “le città non sono containers”. L’immaginario aggressivo della competizione urbana –la dottrina egemone che recita l’edificante narrazione della lotta tra città in competizione per intercettare capitali liberi di spostarsi ovunque nella nuova società globale (come ripetono spesso le vesta-

li delle Olimpiadi, degli eventi, delle fiere)- ne ignora i rischi e le alternative. Soprattutto, la possibilità di sostenere uno sviluppo ‘genuino’ delle attività reali delle città-regioni. Friedmann ha poi individuato sette gruppi di risorse locali (umane, sociali, culturali, intellettuali, naturali, ambientali e urbane) nelle quali le città-regioni dovrebbero investire. Val la pena sottolineare che le prime, le “molteplici attività autopromosse da cittadini che operano da sé quando vien data loro la possibilità, e di cui nessun elenco può far giustizia” dovrebbero essere viste come una fonte di forza e ricchezza della città. Al contrario delle chiacchiere frequenti sulla ‘classe’ creativa, Friedmann ricorda che la creatività non si comanda, ma è

frutto di scelte autonome spesso impopolari. Il mercato da solo non basta, ha bisogno del supporto pubblico. L’ultimo gruppo di risorse –le infrastrutture che assicura mobilità, distribuzione dell’acqua, raccolta rifiuti ecc. – assorbe molta della ricchezza delle città: ma nello schema della competizione, le città sono sollecitate a sostenere le infrastrutture dei ceti abbienti a costo di rimandare le opere di base di cui dovrebbero (sempre in un secondo momento) beneficiare gli sfavoriti. In un approccio alternativo, afferma Friedmann, il punto di partenza è la realizzazione delle infrastrutture di base e della città adeguate al modo di vita del restante 80%. Nelle megalopoli questi servizi si deteriorano: a Bangalore, solo un terzo della spazza-



tura viene raccolta; a Lagos, la riduzione di sicurezza, raccolta rifiuti e servizio fognario è all'origine di crisi sanitarie e regresso economico.

Qual è allora la vera ricchezza delle città? È lo sviluppo progressivo della sua base di risorse attraverso uno sforzo proprio: "sedurre il capitale globale svendendo le proprie risorse conduce ad uno sviluppo illusorio". Lo sviluppo endogeno delle risorse tangibili delle città-regioni richiede un forte ruolo di governo pubblico, e un forte sostegno popolare. Anticipando le inevitabili critiche, Friedmann enfatizza la ragionevolezza strategica dello sviluppo economico. Infatti, le imprese non investono esclusivamente per massimizzare i profitti a breve, ma in base a svariate attese: per esempio, per presidiare dei mercati in crescita; o per intercettare economie e territori in progressivo miglioramento. Ma soprattutto, la pianificazione – come pure lo svi-

luppo- non sono processi equilibrati: come insegna Albert Hirschman, procedono da squilibrio a squilibrio e proprio quando "punti di pressione differenti vengono attivati, degli aggiustamenti nelle politiche e nelle allocazioni sono forzatamente introdotti".

Qual è, per concludere, il tipo di piano congeniale a queste premesse? Non solo un piano affidato al consenso locale, non solo in controtendenza alla corruzione e alla burocrazia, ma soprattutto costruito sul dialogo. Sono capaci i pianificatori di esercitare l'arte 'di ascoltare voci multiple'? Conclude Friedmann: "pianificare in questo senso è soprattutto un processo comunicativo nel quale piani formali, mappe, la parola scritta e i documenti hanno una parte ma sono meno importante del discorso diretto; e dove la comprensione reciproca è forgiata dalla continua collaborazione".

La lezione ha insomma ricapitolato le

conoscenze sul territorio delle città-regioni; sulla competizione urbana; sull'accesso alle infrastrutture; sul carattere del piano. Ancorché rivolta ad un'udienza globale, anche dal punto di vista italiano – alla luce delle proposte di città metropolitane; con le città del mezzogiorno impegnate nella sfida dei piani strategici; la ridefinizione della programmazione dei fondi strutturali; la perenne riforma urbanistica in corso – ne possono trarre numerosi insegnamenti, che confermano che problemi apparentemente locali possano incontrare soluzioni elaborate altrove.

*\*John Friedmann, University of British Columbia (Canada).*

John Friedmann, *The Wealth of Cities: Towards an Assets-based Development of Newly Urbanizing Regions*, UN-Habitat Award Lecture, Vancouver, 2006.  
Jane Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, New York, Vintage Books, 1985.  
Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Yale UP, 1971.

## Una nuova questione abitativa

Oltre dieci anni fa, in occasione della Conferenza di Istanbul del 1996, il Ministero dei Lavori Pubblici commissionò un Rapporto all'Inu e all'Inarch. Nel 1996, l'introduzione – firmata dall'allora presidente del Consiglio Romano Prodi – sottolineò il ruolo dell'Italia nella preparazione dell'iniziativa come presidente di turno della UE. Inoltre, fece accenno alla crescita dell'urbanizzazione come elemento che qualifica i processi di globalizzazione.

Il resto del documento, presentato in italiano e in inglese, raccolse un numero cospicuo di contributi e svariati esempi. L'indice procedeva in modo tradizionale dalla descrizione delle vicende edilizie all'esame delle trasformazioni insediative del dopoguerra. Cercava poi di definire i nuovi disagi, enfatizzando in particolare il passaggio – cruciale in Italia in quegli anni – dalla scarsità di alloggi alla problematica della riqualificazione urbana.

Un altro documento, più breve ma ancora più articolato, fu poi presentato a New York, ad Habitat+5. Il rapporto successivo introduce le parole 'povertà' e integrazione, assenti prima, e paga pegno alla partecipazione, alla qualità, ai temi energetici e ambientali in omaggio allo spirito dei tempi, un pochino più 'integrati' – o per lo meno multidisciplinari – degli anni precedenti. Come giudicare questi documenti ad anni di distanza? Sembrerebbe che, da allora, tutto sia cambiato. In primo luogo, la continuità storica tra espansione urbana e riduzione dei disagi abitativi, il filo conduttore di quei documenti, non regge più: le città continuano a crescere, i disagi pure. Inoltre, i fenomeni dirompenti di adesso – l'arrivo degli immigranti, la bolla immobiliare, il decentramento alle regioni delle politiche abitative – non vennero anticipati: l'insistenza era sui mattoni, non sulle persone. Infine, il sostegno a volte enfatico alle dichiarazioni di Habitat – l'alloggio come un diritto – non si è mai tradotto in politiche per la casa: programmi e proclami sono restati sulla carta.

Anzi, l'entusiasmo occasionalmente professato nella causa di Habitat e i solenni impegni programmatici presi sono sempre rimasti distanti dalle politiche praticate sia dal centro che dalle regioni.

Habitat II Istanbul 1996, Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti Umani, *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, a cura del Cer, Ministero dei Lavori Pubblici, Inu e Inarch, Roma, maggio 1996.

Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, Istanbul+5 New York 2001, *Rapporto nazionale italiano*, a cura del Dauer, Ministero dei Lavori Pubblici, 2001.

M.C.

## Immigrati e diritto alla città nei pvs

Marcello Balbo\*

Come noto, le nuove tecnologie della comunicazione hanno straordinariamente facilitato la mobilità dei capitali e delle merci. Lo stesso non si può certo dire per le persone che, al contrario, sono oggetto di sempre maggiori controlli. Ciononostante, negli ultimi anni i numeri dell'immigrazione sono aumentati continuamente, e non di poco: tra il 1990 e il 2005 i migranti internazionali è cresciuto di quasi il 25%, arrivando a un totale di 190 milioni di persone.

Si tratta di un fenomeno ben conosciuto, legato a fattori diversi primi fra tutti un'informazione molto più diffusa e accessibile su quello che altri luoghi possono offrire in termini di lavoro, guadagno e condizioni di vita, la forte riduzione dei costi di trasporto, ma anche una sempre più fiorente "industria dell'emigrazione" cui spesso non sono estranei gli stessi governi.

Ancora, il grosso delle migrazioni si riversa sui paesi industrializzati: sempre tra il 1990 e il 2005 il numero di immigrati stranieri nei paesi del Nord è cresciuto di 33 milioni, di "soli" 3 nei paesi in sviluppo grazie soprattutto alla diminuzione dei rifugiati.

Ma ci sono anche alcuni aspetti della questione meno noti. I numeri, come prima cosa. Se è vero che in questi anni l'aumento ha riguardato i flussi diretti verso il Nord, dove il numero di immigrati è calcolato a 115 milioni di persone, nemmeno l'emigrazione cosiddetta Sud-Sud è piccola cosa, essendo di 75 milioni di individui. Le cifre, entrambe, sono per definizione in difetto, ma molto più per i paesi in sviluppo che per il Nord dove l'immigrazione clande-

stina, se non misurata, viene comunque stimata in misura più verosimile. Sotto la spinta appunto della globalizzazione, a essere interessati dal fenomeno delle migrazioni non sono solo i paesi del ricco occidente tecnologizzato.

Anche nei paesi in sviluppo i flussi migratori sono sempre più urbani, si indirizzano sempre più verso le città. Il Sudafrica ha tradizionalmente "importato" manodopera dal Mozambico e dall'Angola, per le miniere e per l'agricoltura. Come c'era da attendersi, con la fine dell'apartheid di immigrati ce ne sono molti di più, ma ora vanno a cercare lavoro a Johannesburg o Cape Town, dove ormai vivono consistenti numeri di zimbabwani, zambiani, ma anche di maliani, senegalesi e congolese, addirittura bangladeshi e srilankesi.

A Bangkok (Tailandia) vi sono ormai consistenti comunità di laotiani, cambogiani e birmani; i boliviani e peruviani che vivono a San Paolo (Brasile), insieme ai coreani, è arrivato ormai intorno ai 400.000; a Dakar (Senegal), polo economico dell'Africa occidentale oltre che punto di partenza per molti di quelli che cercano di andarsene in Europa o in America del nord, gli immigrati rappresentano ormai poco meno del 5% della popolazione, poca cosa rispetto al 30% di Abidjan (Costa d'Avorio) ma comunque non irrilevante, e in crescita; come in crescita sono quelli che arrivano a Karachi (Pakistan) dall'India, da Myanmar o dall'Afghanistan.

Questa "urbanizzazione" dell'immigrazione non stupisce. Anche nei paesi in sviluppo infatti sono ormai le città a

offrire le maggiori opportunità di lavoro. In prevalenza nel settore informale, ovunque in espansione per via delle politiche di liberalizzazione e di privatizzazione, e dove non è particolarmente difficile entrare: ma non solo. Anche queste città, per quanto eccentriche o addirittura marginali rispetto ai flussi economico-finanziari internazionali, stanno dentro alla globalizzazione dando vita a una domanda di lavoro altamente qualificato, soddisfatta in generale da "esperti internazionali", dall'altro di lavoro poco o per nulla qualificato: in edilizia, nei servizi, ma anche in produzioni per l'esportazione che non di rado sopravvivono grazie al lavoro nero e sottopagato che solo gli immigrati stranieri sono disposti a fornire.

Nelle città dei paesi in sviluppo infatti gli effetti delle migrazioni sono complessi, non di rado sorprendenti. La diffusa disoccupazione non si accompagna necessariamente a una altrettanto estesa e profonda povertà perché i soldi che arrivano da chi è emigrato costituiscono una fonte di entrata spesso superiore a quella che si potrebbe avere facendo qualsiasi tipo di lavoro alla propria portata. Nel giro di pochi anni le rimesse dell'emigrazione sono aumentate di più della metà, arrivando ormai a circa 150 miliardi di euro, cifra anche questa inevitabilmente sottostimata ma comunque ben superiore a quella dell'aiuto pubblico allo sviluppo, più stabile nel tempo e, soprattutto, che arriva letteralmente nelle tasche dei "beneficiari". Alcuni dei quali, appunto, non sono più disposti a fare certi lavori.

Si aprono così dei veri e propri “vuoti” di manodopera, colmati da altri migranti: a San Paolo i vestiti vengono tagliati e cuciti da boliviani che accettano di lavorare in condizioni intollerabili; a Bangkok sono decine di migliaia i filippini che lavorano come personale domestico; financo a Hargeysa (Somaliland), molti custodi di case spesso vuote perché costruite da somali della diaspora, sono etiopi. È come un sistema di vasi comunicanti: uno spazio che si rende accessibile viene immediatamente riempito, senza che ci siano orientamenti, accompagnamenti, adattamenti. È appunto quello che succede a Vladivostok (russia), dove cinesi e nordcoreani hanno rimpiazzato le decine di migliaia di persone che a partire dal 1990 sono ritornate a ovest, o a San José di Costa Rica, dove si stima che lavorino almeno 150.000 nicaaguani. Chi arriva da altri paesi lo fa perché sa che si sono aperti degli interstizi all’interno dei quali può inserirsi e cambiare in meglio le condizioni da cui è partito, molte se non proprio tutte. Tuttavia, per quanto numerosi e in crescita siano, difficilmente gli immigrati diventano “visibili”. Anche là dove la domanda sociale e culturale che esprimono è radicalmente diversa, la maggior parte non fa altro che aggiungersi ai tanti che già vivono negli insediamenti illegali e che lavorano nel settore informale, emarginati tanto quanto quelli o di più, perché tenuti a distanza da quegli stessi. I modelli di insediamento non sono univoci: in alcuni casi è proprio la diffusa esclusione urbana a facilitare l’integrazione degli immigrati, come a A Tijuana (Messico) o a Dakar gli immigrati si insediano un po’ ovunque, ovviamente favoriti in questo dal fatto che lingua e codici comportamentali dei paesi di origine (Peru, Ecuador, America Centrale nel primo caso, Guinea, Burkina Faso, Mali nel secondo) sono del tutto simili a quelli locali. In altri contesti però i modi di insediamento nello spazio sono ben diversi, e sollevano non pochi problemi. Alla ricerca di una ricostruzione identitaria ma esposti a una marcata intolleranza etnica, due facce della stessa medaglia, afgani, bangladeshi e birmani a Karachi si raggruppano in quartieri ben identificati e identificabili all’interno degli

innumerevoli insediamenti informali che costellano la città. A Johannesburg i nigeriani hanno letteralmente occupato una parte del centro – Hillbrow – espellendone la popolazione bianca che ancora vi abitava e trasformandola in quella che è nota come la Little Lagos: lo stesso meccanismo si è prodotto a Yeoville, Melville o Berea, dove si concentrano le comunità di immigrati stranieri. A Bangkok, gli immigrati “ricchi” – imprenditori, manager, pensionati – che il governo thailandese corteggia perché portino le loro risorse nella capitale, vivono in quartieri “americani”, “inglesi”, “cinesi”; allo stesso modo quelli, ben più poveri, che arrivano dalla Cambogia, Myanmar o Nepal, cercano a loro volta di ricostituire comunità etniche alla periferia della città. Si creano così vere e proprie “isole urbane” all’interno delle quali le comunità di immigrati cercano di ricostituire il contesto culturale dei loro paesi di origine e, quelli poveri, le reti di solidarietà indispensabili a far fronte ai problemi della sopravvivenza quotidiana: la casa, i servizi, il lavoro, un reddito. Il risultato è una sempre più marcata frammentazione sociale e spaziale della città, con il moltiplicarsi delle identità sociali. Il che può essere una grandissima opportunità, se si sa come gestire il fenomeno e se ne hanno i mezzi, come succede a Vancouver (Canada) dove la diversità costituisce uno dei principali punti di forza che la città usa per vendere la propria immagine a livello internazionale. Ma se capacità e mezzi non esistono, o se non ci si attrezza in tempo, la trasformazione in un “arcipelago urbano” può mettere in moto una sorta di effetto *puzzle* in cui la città si suddivide in tanti spezzoni che forse si possono accostare, ma in quanto diversi e distinti diventa difficile o impossibile far stare insieme. E’ una delle tante sfide cui sono confrontati i governi locali nei paesi in sviluppo. Anche se le amministrazioni locali non hanno voce in capitolo sulle *politiche per l’immigrazione*, e nessuna capacità di controllo sui flussi migratori, va da sé che la Municipality of Johannesburg, la Bangkok Metropolitan Administration, la Prefeitura de São Paulo o la Commune de Dakar mettono in atto delle *politiche per gli immigrati*,

che lo vogliano o meno, soprattutto purtroppo, che siano attrezzate per farlo o meno.

Anche lo si volesse, è difficile mettere in piedi delle misure efficaci quando non si conosce il fenomeno: nelle città del Sud gli immigrati sono una popolazione “invisibile”, a volte perché si vuole che restino tali ma nella maggior parte dei casi perché non vi sono le condizioni “materiali” per cercarli, di renderli visibili: personale, uffici, capacità in generale. Tanto più per le caratteristiche di sempre maggiore temporaneità e circolarità dei processi migratori di oggi, anche a Bangkok, Abidjan o Santiago del Cile, conseguenza delle stesse ragioni che ne hanno determinato la crescita: riduzione dei costi di trasporto e facilità di comunicazione, che permette di mantenere il contatto, molto più che il legame, con i luoghi di origine. In molti casi gli unici a parlare di immigrati sono i giornali o le televisioni, in che ottica e offrendo quale percezione non è difficile da immaginare.

Gli organismi internazionali, Nazioni Unite in primo luogo, cominciano a interrogarsi sui modi più efficaci per affrontare il fenomeno, inevitabilmente destinato a crescere, cogliendone le potenzialità ma garantendo il rispetto dei diritti fondamentali. Nelle riflessioni sull’inclusione sociale, la povertà urbana, la governance, gli immigrati non vengono praticamente mai menzionati. E’ evidente invece che si tratta di una popolazione di prima linea per tutti questi obiettivi: a Karachi, Dakar o Vladivostok il “diritto alla città” deve includere più che mai gli immigrati. Un diritto che tocca ai governi locali mettere in atto e far valere, in quanto agenti primi delle *politiche per gli immigrati*. Ma il diritto alla città si fonda anche su, e richiede una “città di diritti” dove la compresenza di diverse culture diventa un valore riconosciuto e difeso, non solo dal governo locale ma da chiunque appartiene a una qualsiasi di esse.

\* Direttore Master PVS, Iuav Venezia.

Il testo è la rielaborazione dell’intervento alla tavola rotonda organizzata al III World Urban Forum da UNESCO e UN-Habitat ed è basato sui risultati della ricerca “International Migrants and the City” coordinata dall’autore per UN-Habitat.

## Piano strategico e operativo dei comuni vesuviani

Francesco Domenico Moccia\*

Il Vesuvio se non tra i più attivi tra i vulcani del globo, certamente è uno dei più abitati: poiché il pericolo di eruzione provocherebbe danni a circa mezzo milione di persone ed ai loro beni, ciò significa che c'è un elevatissimo rischio. La Protezione Civile nazionale se ne è fatto carico redigendo già due successivi piani di evacuazione allo scopo di mettere in salvo la popolazione appena la vasta rete di monitoraggio del vulcano rilevi i primi sintomi di attività ed ha calcolato in 72 ore il tempo necessario allo sgombero. Tuttavia, i grandi disagi a cui si sottoporrebbero le famiglie in caso di falso allarme<sup>1</sup> o tempi e risorse necessarie per alloggiarle definitivamente in caso contrario, ha posto l'esigenza di andare verso una decongestione dei 18 comuni esposti (zona rossa)<sup>2</sup>.

La Regione Campania ha lanciato il programma Vesuvia con campagna informativa, progetti pilota, sostegno alle attività turistiche e l'esperimento del buono casa. La Lr 21/2003 ha bloccato ogni nuova costruzione di abitazione ma ha anche stabilito che questi interventi urgenti dovessero essere integrati da una pianificazione di lungo periodo, ma rapidamente efficace: il Piano strategico ed operativo (Pso), affidato alla Provincia di Napoli e da approvare in Consiglio regionale. Non c'erano modelli disponibili per questo piano: la Lr 16/2004, legge regionale di governo del territorio non lo prevede<sup>3</sup>; i pochi piani di mitigazione e prevenzione dei rischi naturali sono alla fase iniziale e incompleta come i piani "stralcio" delle Autorità di

Bacino e, soprattutto, non si presentano con quell'approccio integrato raccomandato anche l'Onu e scelto dal Pso. E' stato necessario riflettere su come inserire il Pso nel sistema di pianificazione e sul metodo per elaborarlo. Per quanto riguarda il primo aspetto, è stato prestato grande attenzione perché non si invadessero le competenze di enti territoriali e di settore, salvaguardando l'autonomia decisionale dai comuni fino all'Ente Parco in modo che i loro strumenti di governo del territorio non fossero compromessi o stravolti. Il Pso si focalizza decisamente sopra gli obiettivi ad esso assegnato dal legislatore regionale e prevale sugli altri strumenti normativi esclusivamente per rispondere pienamente a quelle finalità. Precedendo l'elaborazione del Piano provinciale, potrà armonizzarsi con la pianificazione sovracomunale e, prevedendo l'adeguamento dei Prg spingerà i comuni ad entrare nel regime di riforma della Lr 16/2004 con la redazione dei Puc.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, il Pso è stato elaborato in regime di grande collaborazione con le amministrazioni comunali, avendo come fondamentale centro decisionale l'assemblea dei sindaci; con un forte collegamento nella filiera istituzionale, con la cabina di regia insieme alla Regione e all'Ente Parco; con la consultazione degli enti, attraverso un tavolo tecnico-istituzionale; con la partecipazione delle forze economiche e sociali, con l'intesa stipulata con la Camera di Commercio e gli ulteriori forum pubblici previsti. La comunicazione pub-

blica di ogni fase di elaborazione è avvenuta costantemente e tempestivamente, attraverso la pubblicazione di ogni elaborazione tecnica e decisione pianificatoria sul sito della Provincia di Napoli.

La strategia del decongestionamento era già contenuta nella legge regionale: per attuarlo in assenza di massicci investimenti pubblici coi quali sarebbe stato possibile vasti programmi di demolizione in zona rossa e ricostruzione al suo esterno dell'edilizia residenziale (operazione comunque possibile sul patrimonio pubblico), l'unica alternativa praticabile è quella della riconversione d'uso, il cui pregio consiste anche nell'accompagnare la decongestione con lo sviluppo economico. La riconversione aveva bisogno di essere condizionata – al rispetto del patrimonio culturale ed alla funzionalità degli insediamenti – e incoraggiata, con un sistema di premialità urbanistiche – per riconoscere valore e dare condizioni favorevoli agli investimenti in edilizia – e con politiche di sostegno allo sviluppo economico (la domanda di superfici produttive consegue solamente alla crescita delle aziende).

Il Pso si preoccupa prioritariamente della messa in sicurezza del territorio. Per questo aspetto, la visione olistica, tipica degli studi ecologici, è risultata indispensabile. Le varietà delle eruzioni possibili e degli effetti che determinano portano ad una serie complessa di misure di prevenzione del rischio. E' nota la particolare pericolosità, ad esempio, delle frane di materiali friabili depositati dall'eruzione e provocate

dalle conseguenti abbondanti piogge. Questi fenomeni secondari possono provocare molte più vittime della stessa eruzione di lapilli e ceneri da cui sono generati. Poiché ciascun fenomeno eruttivo è accompagnato da terremoti, anche i crolli di edifici privi di strutture antisismiche sono potenziale pericolo per le vite umane. Inoltre i centri e gli edifici di valore storico, architettonico ed artistico, patrimonio della nostra civiltà e fonte dell'identità delle popolazioni insediate meritano sforzi di tutela e conservazione anche di fronte ai rischi naturali con un impegno inferiore solo a quello di mettere in salvo le vite umane.

Per mettere in moto questo grande processo di riconversione di un vasto territorio densamente popolato, sono necessari alcuni inneschi in punti chiave del sistema urbano sviluppato a corona intorno alla montagna capaci di agire nelle primarie articolazioni del sistema economico-sociale. Puntando sulla valorizzazione delle eccellenze presenti, sulle diversità delle risorse rintracciabili tanto nella fascia litoranea come in quella interna e nel ruolo di cerniera del cratere, si sono individuati un numero limitato di interventi puntuali sui quali concentrare risorse pubbliche, attenzione amministrativa, coinvolgimento delle imprese per progetti integrati catalizzatori di cui si stima un effetto diffusivo grazie alla loro capacità di produrre ulteriori e conseguenti trasformazioni. Questo effetto è particolarmente evidente per il programma attuativo del polo della ricerca e l'alta formazione: la creazione delle strutture universitarie già sottrae spazi alla residenza, ma richiamando studenti fuori sede, induce una ulteriore domanda di abitazioni temporanee per i giovani, preferibile (ai fini della prevenzione del rischio) a quella delle famiglie.

L'analisi del sostegno alla mobilità residenziale finora attuata ha consentito di imparare dall'andamento del programma. Nonostante si avverta l'esigenza di più approfondite analisi e comunque di un continuo monitoraggio, è ormai evidente perseguire non solamente lo sgombero di singoli appartamenti, quanto piuttosto prescrivere la liberazione di interi immobili

avendo anche programmato la loro destinazione alternativa alla residenza (demolizione o usi produttivi), per evitare che altre famiglie subentrino a quelle trasferite. Ulteriore suggerimento è di ampliare il ventaglio degli aiuti considerando i mutui a tasso agevolato come i contributi all'affitto per coinvolgere un numero maggiore di fasce di reddito avendo particolare attenzione per le esigenze di quelle maggiormente svantaggiate.

Senza poli di attrazione delle residenze all'esterno della zona rossa non è realistico pensare ad un suo decongestionamento. Poiché questo travalica i limiti assegnati dalla Regione al Pso, è diventato oggetto del Piano Provinciale, nel quale sono state individuate le aree di densificazione nelle zone interne della provincia. Perché effettivamente si eserciti tale attrazione bisognerà garantire, nelle aree di reinsediamento, la qualità dell'abitare in ogni suo aspetto e l'accessibilità dei luoghi di lavoro. La dimensione e qualità di un tale programma travalica i confini e le competenze provinciali, richiedendo un'ulteriore attenzione della Regione.

Nella relazione tecnica gli obiettivi del piano sono dichiarati con chiarezza anche in termini quantitativi, articolati in due fasi attuative per una durata complessiva decennale ed una corrispondenza, della prima fase, al ritmo della programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. In questo modo, il Pso si sottopone ad una valutazione trasparente ex ante, in progress ed ex post in merito alle politiche proposte, ai programmi in fase di attuazione ed ai risultati raggiunti. Questo lavoro valutativo è tanto più necessario per la prospettiva di lungo periodo di risoluzione del difficile proposito di prevenzione del rischio. La stima delle risorse necessarie per la completa soluzione di tutti i problemi ha consigliato di selezionare, in questo piano, solamente le opere più urgenti, raggiungendo, anche così, la ragguardevole spesa complessiva, nel decennio, di circa un miliardo e mezzo di euro per la parte pubblica (euro 800.000 nei primi 6 anni). Il medesimo metodo processuale si dovrà seguire per la Valutazione Ambientale Strategica facendo in

modo che accompagni tutto il processo di trasformazione urbanistica e riqualificazione ambientale. Tenendo sempre vivo, nel corso dell'elaborazione del piano, l'attenzione nei confronti dei fattori fondamentali degli ecosistemi, non si è limitato alla verifica dei miglioramenti apportati dal perseguimento degli obiettivi individuati, ma ha provveduto ad una loro riformulazione secondo un punto di vista aggiuntivo fino a valorizzare temi imprevisi quale quello delle reti ecologiche.

L'analisi della predisposizione all'inseadimento e delle opportunità di riqualificazione ambientale costituiscono una guida anche per la pianificazione attuativa dei comuni, i quali, loro volta, trovano, nel lavoro già fatto, gli strumenti metodologici e gli indicatori per continuare valutazione e monitoraggio.

I costi per la realizzazione del piano sono stimati con una valutazione delle opere da realizzare senza dimenticare le spese per l'ulteriore pianificazione di dettaglio e per le progettazioni. C'è una previsione molto prudente sulle risorse private potenzialmente suscetibili sebbene una gamma vasta e presumibilmente efficace di leve economiche e normative siano indirizzate allo sviluppo di partenariati pubblico-privati e nel sostegno all'iniziativa delle imprese. L'accesso concorrenziale ai finanziamenti e le premialità per la rapidità e creatività nell'esecuzione del programma puntano anche a stimolare gli enti pubblici coinvolti.

Nel processo di pianificazione sono già stati coinvolti molti attori (prevalentemente pubblici), ma molti altri dovranno esserlo nel suo prosieguo perché i molti progetti previsti richiedono il protagonismo di una vasta gamma di forze economiche e sociali. Dovrà proseguire, in maniera sempre più capillare, l'animazione di tali forze, supportato dalla fiducia che il passaggio nei consigli saprà aggiungere con l'impegno a credere di voler veramente seguire e sostenere il percorso tracciato dal Pso con tutte le risorse disponibili. Già da oggi, comunque capitalizziamo un risultato, non del tutto secondario, frutto del comune lavoro di analisi dei problemi e di scelta. In ogni momento

in cui si doveva prendere una decisione condivisa, si è fatto sentire, con responsabilità, tutto il peso ed il significato di voler trattare col rischio. Maturare una piena e corretta percezione del rischio non è risultato trascurabile in una cultura che, per secoli lo ha accantonato o, al più, esorcizzato, senza mai riuscire a soppesarlo e contrastarlo – grazie agli strumenti delle scienze e delle professioni che in maniera competente e creativa ci hanno soccorso in questo difficile compito.

*\*Assessore all'Urbanistica ed alla Pianificazione della Provincia di Napoli.*

Note

1. Allo stato delle conoscenze scientifiche, la previsione certa dell'evento sismico e delle sue caratteristiche può avvenire non prima delle 12 ore precedenti l'eruzione.
2. Il Pso si riferisce ad una porzione di circa 240 km<sup>2</sup> della Provincia di Napoli, circostante il complesso del Somma-Vesuvio e definita "Zona Rossa". Tale area è caratterizzata dalla presenza di un'elevata criticità di condizioni connessa alla presenza del rischio vulcanico e di altri fenomeni di dissesto idrogeologico e di degrado ambientale. L'area è suddivisa amministrativamente fra 18 comuni ed ha circa 552000 abitanti.
3. Non può essere neanche considerato un piano provinciale di settore in quanto, in tal caso, non avrebbe bisogno dell'approvazione in Consiglio Regionale. Questa caratteristica gli conferisce lo statuto di piano di preminente interesse regionale, corrispondendo anche ad uno dei "campi territoriali complessi" del Ptr.

## Milano nord: un'Agenzia di sviluppo locale

Elena Campo\*

Intervista a Fabio Terragni\*\*

L'obiettivo iniziale, di risolvere le criticità derivanti dall'abbandono delle funzioni produttive portanti la storica area industriale italiana, assume il traguardo più ambizioso d'individuare una strategia di rivitalizzazione sostenibile dalle emergenti dimensioni territoriali che ormai superano le logiche ristrette dei confini amministrativi comunali. È questa, in sintesi, la chiave di lettura dei rilevanti processi di trasformazione che interessano il territorio-fabbrica italiano per antonomasia, Sesto San Giovanni.

Nel 1996 si registra la chiusura dell'ultima grande fabbrica, la Falck che al momento della dismissione occupava un territorio di mq 1.200.000 e 1.700 persone. Complessivamente però le aree interessate dal processo di deindustrializzazione, nel solo Comune di Sesto San Giovanni, interessavano una superficie di circa mq 3 milioni. Tale evento è stato la conseguenza delle politiche europee, le quali rendevano disponibili contributi a tale scopo, che contingevano le quote di produzione dell'acciaio, all'epoca eccedentario, mentre oggi non lo è più. Ma lo stesso evento ha dato l'avvio anche all'esperienza di rigenerazione urbana che da due decenni sta conducendo Fabio Terragni, amministratore delegato dell'Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo Sostenibile dell'area metropolitana di Milano, in breve Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo, e presidente dell'Associazione

Nazionale delle Agenzie di Sviluppo Locale e Marketing Territoriale (AIDA). Un "osservatore privilegiato" ma anche il testimone di un periodo centrale dell'urbanistica contemporanea che raccontando la propria esperienza può favorire il miglioramento dei processi di trasformazione territoriali cominciando dalle motivazioni che hanno giustificato la creazione dell'Agenzia di Sviluppo locale.

La dismissione della Falck ha rappresentato la conclusione di un lungo periodo; la Falck aveva infatti, per Sesto San Giovanni, natura costitutiva in quanto, prima del Novecento, sostanzialmente la città non esisteva. La chiusura della Falck ha assunto il significato di perdita dell'identità della città e questo ha rappresentato la sfida principale, perché il tema naturalmente atteneva l'occupazione, il sociale, l'economia, l'ambiente, l'urbanistica ma il cuore di questa sfida era legato al senso, alla ragion d'essere di una comunità che era nata attorno all'identità del lavoro.

Quali strategie sono state attivate per fronteggiare le criticità?

Il Comune decise di andare oltre il ruolo tradizionale, che aveva l'Amministrazione pubblica, di completare il triangolo di concertazione tra sindacati/impresa e territorio/enti locali, di non limitarsi ad un ruolo di natura reattiva ma di provare ad assumere un ruolo proattivo.

Come Agenzia abbiamo quindi lavorato alla rimotivazione di una comunità, direi con successo soprattutto per quanto riguarda l'individuazione delle

## Per saperne di più

### Cos'è ASNMM

ASNMM è stata una S.p.A. mista a prevalente capitale pubblico formata da quattro Comuni (Sesto S. Giovanni, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese e Bresso) e dalla Provincia di Milano, da soggetti intermedi (Camera di Commercio di Milano e Finlombarda) e da società private (Falck, ABB, Edilmarelli, Brollo-Marcegaglia, Svi Lombardia, Banca di Credito Cooperativo di Sesto S. Giovanni).

### Quali strumenti per le politiche di dismissione e di reindustrializzazione

La **legge 236/93** ha istituito il Fondo per lo Sviluppo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a sostegno di interventi di reindustrializzazione e di servizi alle imprese. A seguito della decisione assunta dalla Comunità Europea, nei primi anni Novanta, di finanziare lo smantellamento degli impianti di produzione dell'acciaio e la riconversione produttiva, è stata promulgata, in Italia, la **legge 481/94** che incentivò la dismissione delle attività produttive nella siderurgia distribuendo complessivamente 790 miliardi di lire.

A livello locale, la **Lr 30/94** ha previsto il finanziamento per il riadattamento degli edifici dismessi, l'insediamento di imprese industriali, artigianali o di servizio, la creazione o il potenziamento di infrastrutture e di servizi finalizzati ad insediamenti produttivi, la diffusione di informazioni riguardanti la possibilità di insediamento. La **Lr 30/94** ha concesso contributi in conto capitale non superiori al cinquanta per cento della spesa prevista, ammettendo la possibilità di attivare ulteriori finanziamenti nazionali e comunitari per la realizzazione degli stessi interventi.

### I principali contenuti dell'Accordo di Programma

L'Accordo di Programma per la Reindustrializzazione di Sesto San Giovanni, sottoscritto nel 1996 da Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Sesto e Agenzia Sviluppo Nord Milano (ASNMM), ai sensi della Legge Regionale 30/94, aveva come obiettivo la riconversione produttiva di una superficie di circa 400.000 mq. di aree dismesse o da reindustrializzare ed i seguenti principali contenuti: un contributo pubblico del valore iniziale di sei miliardi di lire, un articolato programma di azioni a favore dello sviluppo economico della città, un piano particolareggiato per la variazione delle destinazioni urbanistiche di due grandi aree (Falck-Concordia sud e Breda) e di diversi comparti minori, la delega all'attuazione di quanto previsto ad ASNMM.

### I principali contenuti del Piano Strategico

Il Piano Strategico per lo Sviluppo del Nord Milano ha delineato principi, linee guida e un piano di azioni da realizzare nell'arco temporale 2000-2010. I principali ambiti tematici sono i seguenti: 1) cura dell'ambiente come strategia di sviluppo; 2) definizione di strategie territoriali riferite alla realizzazione di infrastrutture come occasione di riqualificazione urbana; 3) sviluppo delle risorse umane in funzione della gestione del cambiamento e della valorizzazione delle culture del lavoro e dell'ambiente; 4) innovazione e sviluppo promossi mediante la creazione di un nuovo polo di tecnologie avanzate; 5) cooperazione istituzionale come nuova forma di governo.

### I risultati concreti dell'azione dell'Agenzia

In particolare, l'azione dell'Agenzia si è concentrata nella creazione dei Distretti Produttivi per artigiani e piccole e medie imprese Breda e Falck Concordia Sud di Sesto S. Giovanni, via Pietro Nenni (CIS 1) di Cologno Monzese e Campo Volo di Bresso (che sarà inaugurato a breve). I quattro distretti sono stati realizzati attraverso appositi bandi pubblici in cui il primo criterio di selezione è stato il rapporto tra nuove assunzioni e superficie richiesta. La crescita dell'occupazione nell'area è stata inoltre promossa dall'agenzia creando tre nuovi incubatori di impresa - OMC e LIB per imprese innovative e CRIS per le imprese sociali - e dall'ampliamento dei servizi di BIC La Fucina.

strategie future, sul fatto che non veniva meno la comunità, con la cessazione della fabbrica, ma che altre prospettive potevano essere trovate. Abbiamo lavorato molto sul tema della trasformazione dell'informazione e della comunicazione anziché sulla trasformazione della materia. Quindi, la principale azione svolta al momento della nascita di ASNMM nel 1996 è stata quella di darsi uno strumento di ricostruzione dell'identità del territorio, una strategia proattiva e di concertazione/animazione e direi che questo obiettivo l'abbiamo raggiunto.

### Come si è costituita e come è evoluta nel tempo la rete di attori che anima l'iniziativa?

Conclusa l'attività avviata nel 1996, grazie alla **Lr 30/94** e alla **l. 236/93**, attraverso le quali abbiamo ottenuto alcuni finanziamenti per svolgere attività straordinarie, alla fine del 2004 dovevamo decidere se chiudere o modificare la missione e abbiamo intrapreso questa seconda ipotesi estendendo la nostra area d'interesse all'intera regione urbana. È stata modificata anche la ragione sociale, infatti prima il Comune di Sesto S. Giovanni era il socio principale, ora lo è la Provincia di Milano, mentre Finlombarda ha reso disponibile un aumento di capitale. Il caso di ASNMM rappresenta una potenzialità solo parzialmente attuata; affrontare il tema dell'area metropolitana presuppone un modo diverso di lavorare, altrettanto se non più interessante anche se più disperso, più articolato e difficile perché ci sono molti più soggetti e un rapporto meno diretto con le Amministrazioni Comunali. Peraltro, l'esperienza di ASNMM si è conclusa con soddisfazione anche per quanto riguarda la concretezza dei risultati, con specifico riferimento ai tassi di disoccupazione, al numero di nuovi dipendenti, alla forza lavoro creata; si tratta di un bilancio complessivamente molto positivo e che ha suggerito di avviare un'esperienza analoga ampliando il territorio di riferimento.

A fronte di una rete di attori in evoluzione, si assiste anche ad un "geografia variabile" dal punto di

**vista strettamente territoriale e delle tematiche affrontate?**

Fondando, all'inizio del 2005, Milano Metropoli siamo passati dai soli quattro Comuni all'intera Provincia di Milano, ma con la volontà di riferirsi alla regione urbana milanese ed anche evitando di assumere i confini amministrativi in senso stretto. La missione di Milano Metropoli si concentra principalmente nelle azioni di marketing territoriale, di promozione dei settori economici strategici, dello sviluppo di progetti speciali di reindustrializzazione.

**In quale modo il sistema legislativo, ai vari livelli, ha agevolato, oppure ostacolato, i processi e le strategie?**

Su questo tema le idee sono abbastanza chiare, nel senso che non ritengo né utile né opportuno creare strumenti volti a normare strutture come la nostra, perché laddove arrivano questo genere di oggetti si ottiene l'effetto di "sterilizzare" la motivazione, il dinamismo di tali strutture. Ad esempio, le Stu, pur essendo molto ben regolate da norme, in realtà non funzionano. La norma è sostanzialmente inutile se presuppone che prevedere una fattispecie per legge abbia come conseguenza che tale fattispecie si realizzi.

Al contrario noi abbiamo ritenuto utili e opportune quelle iniziative di legge che mirano a conseguire particolari obiettivi, ai quali si può concorrere in modi di volta in volta diversi a seconda dei territori, delle esperienze e delle capacità.

Tali provvedimenti normativi devono prevedere strumenti in grado di operare una selezione della progettualità, di mettere a disposizione le risorse, di attivare processi virtuosi per consentire poi di valutarne gli effetti.

In concreto, è possibile esemplificare quali strumenti legislativi sono reputati utili?

Ritengo che possono essere utili le leggi "consensuali", finalizzate al conseguimento di particolari obiettivi. Se, come esempio di leggi inutili, possono essere portate quelle che si applicano all'esperienza delle Stu, come legge utile è possibile fare riferimento alla L. 236/93, gestita dal Ministero del Lavoro e che interveniva nelle situazioni di elevato squilibrio tra domanda e

offerta di lavoro - aree di crisi occupazionale sostanzialmente - indicando gli obiettivi di recupero dell'occupazione; ritengo altrettanto efficaci, se vogliamo sondare il campo più tradizionalmente urbanistico, l'insieme di leggi che fanno riferimento alle varie specie e generazioni di piani e programmi variamente denominati come Pru, Prusst, Contratti di quartiere, Urban. Anche se nessuno di essi è privo di limiti, tuttavia, ciascuno è stato in grado di attivare processi di natura progettuale, concertativa, territoriale, una dinamica positiva; con tali iniziative sono state messe a disposizione delle risorse che hanno consentito di avviare una "stagione progettuale".

**Complessivamente, in merito al sistema normativo attinente le trasformazioni territoriali, qual è il giudizio?**

Del quadro legislativo, si può dire che più che ostacolare le trasformazioni, esso risulta confuso; infatti, la nostra Agenzia è stata di volta in volta trattata come un soggetto pubblico, come una S.p.A. privata, alcune volte ci è stato chiesto di rispettare la legge Merloni, altre volte no; bisogna avere soprattutto molta flessibilità nell'adattarsi alle diverse possibili interpretazioni. Un'altra cosa che posso lamentare del quadro normativo è di essere confuso anche nella definizione dei criteri ai quali il progetto deve attenersi per ottenere i finanziamenti previsti dalle diverse leggi, per cui alla fine del processo di trasformazione talvolta si sono manifestate delle perplessità nel valutarne la coerenza da parte dell'ente erogatore; i progetti europei sono, da questo punto di vista, più burocraticamente precisi.

Quali strumenti tecnici e procedurali sono stati creati a sostegno del processo di trasformazione?

La nostra esperienza si caratterizza per l'utilizzo dell'accordo di programma, grazie al fatto che la Regione Lombardia era la finanziatrice del progetto di legge che faceva riferimento ad esso.

Tale strumento ha consentito di coinvolgere i diversi enti locali e ASNM come soggetto attuatore, con la particolarità di essere firmatario dell'accor-

do di programma che ha, fra l'altro, il vantaggio di essere uno strumento cogente. Infatti, noi siamo stati anche i promotori, tra il 1999 e il 2001, del primo Piano Strategico d'Area che, pur essendo un ottimo lavoro, non ha avuto ricadute concrete perché le Amministrazioni comunali non erano tenute a tenerlo in adeguata considerazione.

Il difetto del Piano Strategico è la mancanza di coerenza che è invece molto più presente all'interno dell'accordo di programma.

**Qual è la lezione che deriva dall'iniziativa di sviluppo locale?**

Lo strumento ideale per affrontare le trasformazioni territoriali dovrebbe consistere in un piano strategico che si articola simultaneamente in un accordo di programma; secondo questa modalità sarebbe possibile ottenere chiarezza circa i tempi, le risorse, le modalità attuative, i soggetti attuatori e non solamente delle suggestioni prefigurate da un generico piano strategico. Oggi con i Comuni di Cormano, Cusano Milanino e Paderno Dugnano stiamo lavorando ad una concezione più estesa del nord Milano, attraverso non tanto un nuovo Piano Strategico, ma piuttosto attraverso la definizione di alcuni "orizzonti comuni", peraltro, con estrema difficoltà e con una retroazione insufficiente sulle attività quotidiane dei Comuni. I Piani Strategici sono ottimi strumenti dal punto di vista della costruzione del quadro di riferimento, dei significati che tuttavia si infrangono se non hanno una immediata traduzione in strumenti cogenti.

**A dieci anni dall'istituzione, è possibile tracciare un bilancio dell'efficacia dell'azione svolta rispetto agli obiettivi iniziali e, per contro, delle principali criticità che hanno rallentato l'affermarsi del processo strategico delineato?**

Per quanto riguarda il bilancio dell'azione svolta rispetto agli scopi iniziali, è possibile affermare che è stato raggiunto l'obiettivo di rimotivare il territorio, di reagire in modo più lungimirante alla crisi derivante dalla dismissione delle grandi fabbriche, di dare

delle prospettive basate su una nuova struttura produttiva comprendente aziende ad alto contenuto tecnologico. Personalmente avrei gradito fare due cose che non ci sono, viceversa, riuscite: la prima è quella di cogliere a pieno e nei tempi dovuti le opportunità dal punto di vista della trasformazione urbanistica, cosa che è successa solo in parte perché sono state recuperate l'area Breda, dove ci troviamo, una porzione dell'area Falck e di quella Marelli ma la parte preponderante delle aree deve essere ancora riqualificata. Tuttavia abbiamo recuperato il gap, il differenziale di sviluppo che ci separava dal resto dell'area metropolitana milanese, in quanto città che ha mantenuto più a lungo di altre la sua struttura manifatturiera, però non abbiamo ancora compiuto quel salto competitivo che avevo auspicato, attraverso l'assunzione di un rilievo internazionale mediante la creazione di un parco tecnologico, di qualche struttura molto fortemente concentrata sulle attività produttive di nuova generazione. Molte cose sono state fatte: abbiamo qui la nuova sede dell'Università Statale, la Oracle, la città di Sesto San Giovanni attrae lavoratori, cioè abbiamo pendolari in entrata, però siamo ad un livello di normalità per una società dinamica dell'area metropolitana milanese. Malgrado ciò non siamo competitivi, come avremmo voluto esserlo, a livello di altre città europee, perché gli interventi, dal punto di vista quantitativo, sono prevalentemente costituiti da centri commerciali e rappresentano quindi funzioni che possono essere localizzate da qualunque altra parte.

#### **Quali sono le principali motivazioni del permanere di queste criticità?**

Le ragioni si possono trovare nella forte pressione del mercato nei confronti di tipologie insediative monofunzionali e settoriali, nella difficoltà di costruire una domanda nel settore degli insediamenti avanzati, nel venire meno della coesione che si era creata nella fase iniziale di maggiore difficoltà, quando tutti i soggetti hanno condiviso e sottoscritto una serie di atti che hanno consentito di procedere rapidamente e bene. Nel momento in cui la realtà locale è uscita dalla situa-

zione di crisi drammatica in cui versava, i diversi attori sono tornati ad occuparsi delle attività ordinarie; è stata solo la percezione iniziale del senso di straordinarietà della crisi che ha indotto a compiere delle azioni concrete ed innovative.

#### **Quanto si immagina "trasferibile" il metodo suggerito da questa esperienza ad altre realtà territoriali con analoghe problematiche?**

Per quanto attiene la "trasferibilità" del metodo, questo costituisce un problema. Uno degli assunti dello sviluppo locale è che non ci sono "ricette" che valgono per tutti, esistono alcune metodologie che sono trasferibili e si riferiscono alla concertazione, al coinvolgimento degli attori sociali ed economici, alla costruzione di quadri strategici, alla capacità di mettere in relazione detti quadri con le azioni concrete. Tuttavia, non è tutto immediatamente trasferibile in qualsiasi contesto: il processo bottom-up rappresenta una metodologia da applicare che sfocia poi di volta in volta in progetti diversi. Quello che ritengo centrale per il successo di un'iniziativa è la leadership locale; questi processi sortiscono risultati positivi quando sono presenti leader locali - amministratori locali piuttosto che rappresentanti di forze sociali - in grado di motivare la comunità ad intraprendere azioni concrete. Quindi, precisando quanto affermato circa lo strumento dell'accordo di programma, è plausibile concludere che esso dispiega la propria efficacia quando esistono delle condizioni locali per il successo che sono di natura immateriale, trattandosi di un mix di fattori tra i quali il ruolo del leader locale, il suo carisma, la capacità di costruire una visione di medio e lungo periodo, costituiscono elementi imprescindibili.

\*Redazione Lombarda di UI.  
Consulente del Ministero dell'Ambiente. Dal 1994 al  
1996 Assessore di Sesto S. Giovanni (MI).



## *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](http://www.aesop2007napoli.it)*

*Per ulteriori informazioni:  
[aesop07napoli@unina.it](mailto:aesop07napoli@unina.it)*

## Un nuovo piano urbanistico per Siena

Michele Talia\*

Il 13 febbraio 2007 è stato definitivamente approvato dal consiglio comunale il Piano Strutturale di Siena, che costituisce il primo strumento di pianificazione importante – se non altro per l'entità e la storia del territorio interessato – ad essere varato ai sensi della nuova legge urbanistica toscana, la Lr 1/2005

È forse anche per questo motivo che tale documento di pianificazione è già stato al centro di un certo interesse, che si è concretizzato nella decisione della Rivista *Urbanistica* di dedicargli un ampio servizio nel numero di aprile<sup>1</sup>, e nella scelta di organizzare un convegno nazionale in cui utilizzare la presentazione del progetto di piano come pretesto per effettuare un primo bilancio sul percorso intrapreso dalla Regione Toscana verso la riforma del governo del territorio<sup>2</sup>. Anche grazie a queste prime verifiche è stato possibile mettere in luce il tentativo, particolarmente evidente nel progetto di piano, di superare la tradizionale e netta separazione tra una dimensione regolativa, che si esprime principalmente nella componente statutaria (e che per definizione si sottrae alla negoziazione), e una dimensione strategica, che invece si misura con il quadro delle trasformazioni ritenute indispensabili per concretizzare quell'*idea di città* che costituisce il fondamento dell'intera operazione. La circostanza per cui la presenza di questa doppia anima debba caratterizzare, secondo la legge toscana, non

solo il Piano Strutturale, ma tutti gli strumenti di pianificazione del territorio attribuiscono al modello senese un significato indubbiamente parziale, ma comunque rilevante per l'esito di un processo che si svilupperà in forme più compiute nel corso dei prossimi anni.

### I contenuti disciplinari

A seguito del rifiuto di una rigida demarcazione tra un insieme di regole non modificabili nel breve e nel medio termine, e un ricco ventaglio di obiettivi e di criteri prestazionali, che invece partecipa ad un intenso flusso di decisioni programmatiche, di verifiche di fattibilità e di valutazioni in corso d'opera, il PS di Siena aderisce ad un approccio peculiare alla pianificazione in cui le due componenti fondamentali risultano reciprocamente funzionali. Mentre la prima definisce una sorta di "costituzione attiva del territorio", sulla base della quale legittimare le decisioni che verranno assunte in sede attuativa e gestionale, gli interventi a carattere strategico fanno sì che i sei statuti delle risorse fondamentali (dell'aria, dell'acqua, del suolo, degli ecosistemi e del paesaggio, degli insediamenti e delle reti) in cui si articola la componente a più marcato contenuto prescrittivo possano contare su scelte ispirate ad una visione unitaria e a una prospettiva di lungo periodo. Sotto il profilo disciplinare una impostazione di questo tipo ha già prodotto alcune conseguenze significative, e altre ne determinerà in un prossimo futuro con la formazione del Regolamento Urbanistico<sup>3</sup>; esse riguardano più in particolare il ricorso alla tecnica degli scenari, l'impiego estensivo del

metodo della valutazione e, infine, l'adozione di un impianto normativo caratterizzato da alcuni tratti peculiari. Per quanto riguarda più in particolare l'elaborazione di immagini spaziali, si è chiesto aiuto a tale metodologia in più occasioni. In primo luogo essa è stata impiegata per analizzare i possibili impatti di alcune politiche di area vasta (mercato abitativo, infrastrutture, parchi territoriali), valorizzando quella proiezione sovra-comunale che costituisce probabilmente uno degli aspetti più originali del PS di Siena. Da questo punto di vista il confronto tra scenari alternativi è servito non solo ad armonizzare le previsioni del comune capoluogo (si pensi soprattutto alla quantificazione dei nuovi abitanti da insediare) con quelle dei comuni confinanti, ma anche ad orientare le iniziative di copianificazione che serviranno a favorire un più efficace "trattamento" dei rapporti di interdipendenza che hanno interessato i territori di confine, e che richiedono una più equilibrata distribuzione dei servizi e la riorganizzazione delle infrastrutture per la mobilità. Operando ad una scala di maggiore dettaglio le immagini spaziali sono destinate peraltro a supportare alcune scelte progettuali particolarmente significative che il Regolamento Urbanistico dovrà compiere per attuare il disegno di piano. Si pensi ad esempio alla possibilità di simulare e confrontare, per le aree di trasformazione a più elevata complessità, gli esiti spaziali di decisioni alternative, offrendo non solo agli amministratori, ma allo stesso pubblico non "esperto", la possibilità di pronunciarsi sull'idea di città che discende da una determinata politica urbana, o

dalla adozione di uno specifico ventaglio di regole e di prescrizioni circa le funzioni da insediare o i criteri morfo-tipologici da adottare. Per quanto riguarda invece il ricorso alla valutazione appare degna di nota la scelta del PS di puntare sul ricorso sistematico a tale strumento sia per considerare preventivamente gli effetti ascrivibili alle scelte più significative, sia per ricercare un rapporto più stretto tra la pianificazione del territorio e le politiche di bilancio con cui riordinare gli interventi più rilevanti in termini di priorità. Nel mettere a punto il pacchetto di interventi da attuare con il primo Regolamento urbanistico, e poi con quelli successivi, si dovrà tener conto non solo della loro coerenza con il più generale disegno di piano delineato dal PS, o della necessità di rispettare criteri fondamentali di sostenibilità e di compatibilità, ma anche dei risultati ottenuti attraverso una verifica rigorosa della fattibilità di ciascun intervento.

Procedendo per ultimo a segnalare le conseguenze prodotte da questa *forma piano* sulla impostazione adottata nella definizione delle norme tecniche di adozione, è solo il caso di segnalare come l'esigenza di garantire la convivenza tra decisioni caratterizzate da una differente efficacia ha reso necessario l'impiego di un linguaggio normativo in grado di esprimersi utilizzando tutte le declinazioni possibili, a partire dalle norme incondizionate per arrivare fino alle più duttili disposizioni esigenziali (o prestazionali).

### Le scelte fondamentali

Anche tenendo conto delle indicazioni di metodo che qui sono state succintamente richiamate, e che puntavano a favorire una migliore comprensibilità delle decisioni della amministrazione da parte dei principali soggetti ed attori del piano, le principali scelte compiute dal PS sono complessivamente finalizzate ad ottenere il miglioramento delle condizioni di "apertura" e di inclusione della comunità urbana, facendo leva più in particolare sullo sviluppo dell'economia della conoscenza, sulla tutela e la valorizzazione del paesaggio urbano, sul potenziamento della accessibilità a scala locale e, soprattutto, territoriale. Ne consegue pertanto che l'aspirazione a rafforzare la base demografica e la capacità di attrazione

della città, oltre a cercare nella concertazione tra il Comune di Siena e gli enti locali più direttamente confinanti un riferimento insostituibile per definire una politica abitativa integrata, ha suggerito la scelta di associare la localizzazione di una parte consistente dei nuovi carichi insediativi alle fermate della metropolitana di superficie che dovrà essere realizzata grazie al potenziamento dell'attuale collegamento ferroviario. Per quanto riguarda invece la difesa del modello insediativo senese tre sono gli obiettivi perseguiti con maggiore impegno. In primo luogo è stata posta una particolare enfasi nella concentrazione dei nuovi carichi urbanistici in poche aree, sufficientemente distanti dai "luoghi" di massima concentrazione dei valori paesaggistici di cui Siena è giustamente fiera. Quindi si è deciso di procedere all'ampliamento del perimetro dell'area sottoposta alle politiche volte a tutelare l'integrità dell'impianto urbanistico esistente al fine di comprendere le addizioni novecentesche esterne alla cinta muraria all'interno di una nozione più comprensiva di *città storica*. Infine è stata promossa un'azione di contrasto nei confronti dei processi di diffusione edilizia nel territorio aperto, con misure tendenti a conservare e a ricucire il tessuto consolidato soprattutto in coincidenza con quegli insediamenti di crinale che, nella realtà senese, rappresentano un mirabile punto di incontro tra paesaggio urbano e paesaggio agrario. Una volta definito l'approccio che è stato adottato nei confronti dei contesti urbani più consolidati, è opportuno ribadire che le scelte del PS riguardanti la ricerca di una "forma urbana" di eccellenza non si affidano unicamente ai valori e alle risorse della città antica, ma puntano altresì al conseguimento di una più elevata qualità dei tessuti di nuovo impianto. È convinzione degli autori del piano che in questi casi risultati di un certo rilievo potranno essere raggiunti solo grazie ad una migliore integrazione funzionale, ad una adeguata dotazione in termini di accessibilità e alla introduzione di norme che regolino la forma degli insediamenti in modo tale da soddisfare il desiderio di bellezza, e non solo di comfort o di sicurezza, che oggi è espresso con sempre maggiore convinzione dai cittadini. Per quanto concerne infine il dimensionamento di piano – e la

possibilità, attraverso di esso, di operare una attenuazione dei fattori che concorrono all'aumento del prezzo degli alloggi – il PS di Siena, pur nei limiti evidenti della disciplina urbanistica ad effettuare una incisiva regolazione del mercato immobiliare, ha utilizzato fino in fondo la concertazione tra i soggetti pubblici e privati che si era già concretizzata nel "Patto per l'abitare"<sup>4</sup>. Grazie al proficuo clima di collaborazione che ne è scaturito è stato possibile elaborare alcune scelte qualificanti:

pervenire ad una quantificazione rigorosa del fabbisogno abitativo a medio-lungo termine mediante la previsione di una offerta complessiva che sembra in grado di realizzare una situazione di sostanziale equilibrio tra le esigenze di crescita espresse dalla comunità senese e gli obiettivi più generali di sostenibilità manifestati dal territorio;  
conseguire un sensibile contenimento del consumo di suolo grazie alla attribuzione di un ruolo determinante (oltre il 40% dell'offerta complessiva) agli interventi sul patrimonio edilizio esistente;  
consentire, attraverso la previsione di un idoneo *mix* tipologico della edilizia residenziale di nuova realizzazione, il soddisfacimento di una domanda abitativa post-primaria, che a Siena è particolarmente importante, e che è indirizzata agli anziani, agli studenti fuori-sede e ai lavoratori che risiedono temporaneamente nel comune;  
assicurare la disponibilità, nell'ambito degli interventi edilizi di iniziativa privata, di una "riserva" di alloggi da destinare a residenze con finalità sociali.

\* Università di Camerino.

### Note

1. A. Filpa e M. Talia (a cura di), "Il Piano Strutturale di Siena, ovvero l'innovazione prudente", *Urbanistica*, n. 129, 2006.
2. Si tratta del convegno che si è svolto a Siena il 13 dicembre 2006, che a partire dal titolo ("Il riformismo urbanistico toscano alla prova: il Piano Strutturale di Siena") e dal *panel* dei relatori coinvolti (oltre ai progettisti del piano, anche urbanisti, giuristi e amministratori dei differenti livelli istituzionali coinvolti) denunciava l'ambizione di proporre il nuovo piano come paradigma di un modello di pianificazione su cui si è concentrata l'attenzione, talvolta benevola, in altri casi notevolmente critica, degli osservatori.
3. Come è noto, nella legge toscana tale strumento costituisce l'articolazione fondamentale del processo che, con cadenza quinquennale, consente di attuare il PS.
4. Si tratta di un accordo tra Comune di Siena, Fondazione MPS, Siena Casa s.p.a. e organizzazioni sindacali che è stato siglato nel settembre 2005.

## Il Programma SISTeMA

Nicolò Savarese\*

Il programma SISTeMA “Sviluppo integrato di sistemi territoriali multi azione” nasce dall’unificazione di due linee di finanziamento per attività di coordinamento della coerenza programmatica in ambiti caratterizzati da complessità territoriali (Centro Nord) e in aree sottoutilizzate (Sud e Isole).

L’unità programmatica di SISTeMA e la sua carica innovativa sono dovute alla volontà del Dipartimento per il Coordinamento Territoriale del Ministero delle Infrastrutture di sperimentare modelli innovativi di assetto e sviluppo territoriale in vista del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Il Seminario romano del 25-26 gennaio 2007, organizzato dal Ministero, rappresenta un primo momento di bilancio di questa esperienza e di quella riguardante i Progetti innovativi in ambito urbano e denominata in breve “Porti e Stazioni”. SISTeMA parte dalla consapevolezza, corroborata dall’enfasi posta sui nuovi modelli policentrici e reticolari dello spazio territoriale europeo, che i centri di media dimensione (o di 2° livello) giocano un ruolo determinante rispetto alle tre politiche fondamentali dei nuovi fondi strutturali europei: quella della coesione (obiettivo 1), intesa a colmare il divario nord-sud; quella della competitività (obiettivo 2), intesa ad allineare verso l’alto le disomogeneità dello sviluppo; quella della cooperazione territoriale (obiettivo 3), intesa a promuovere il confronto e lo scambio tra realtà territoriali diversificate, anche in ambito transnazionale.

Non è dunque un caso se le città e i territori selezionati sono divenuti incubato-

ri per la sperimentazione e lo sviluppo di forme avanzate di programmazione urbana e territoriale, coniugando il nuovo paradigma della “pianificazione strategica” con quella urbanistica strutturale, con il marketing urbano-territoriale e con la programmazione della mobilità di area vasta. Molte delle città di SISTeMA hanno infatti beneficiato di ulteriori fondi Fas o di altri fondi ministeriali, andando ad arricchire il folto gruppo delle Città strategiche. Né è un caso che la maggior parte dei tali terri-

tori sia entrata a far parte delle Piattaforme territoriali strategiche che, nel frattempo, sono state proposte per il Qsn 2007-2013 ed inserite nel Dpof 2007-2011.

La selezione delle città e dei territori bersaglio, è stata effettuata con tecniche multicriteria, assumendo come criteri guida: capacità attrattiva e connessione alla rete trasportistica transeuropea (TEN-T); capacità innovativa e competitività territoriale; dinamicità programmatica e vivacità amministrativa. Le aree indivi-



Fig. 1- Il programma innovativo SISTeMA.

duate sono state 11 nel Centro Nord e 10 nel Sud (figura 1).

Successivamente, ciascuna amministrazione selezionata ha elaborato una propria idea-programma, seguita dal progetto esecutivo di attività, a sua volta articolato in azioni di sistema, azioni locali e azioni di contesto.

I progetti approvati possono essere raggruppati in 6 assi tematici:

- potenziamento del sistema di relazioni a sostegno della vocazione transnazionale dei sistemi territoriali;

- creazione e/o potenziamento di assi funzionali strutturanti i sistemi territoriali;

- potenziamento delle connessioni funzionali tra infrastrutture a rete e infrastrutture puntuali;

- potenziamento del sistema infrastrutturale a sostegno delle dinamiche di sviluppo distrettuale;

- creazione di nuove centralità urbane;
- sostegno allo sviluppo della società dell'informazione e all'innovazione tecnologica ed organizzativa.

Occorre tuttavia riconoscere che l'incidenza di queste esperienze di punta sul quadro nazionale di programmazione (cfr. il Rapporto dal Territorio 2005 dell'Inu), appare tuttora insufficiente. Ciò è dovuto all'assenza, in tale quadro, di un impegno riconosciuto e incisivo riguardo al coordinamento delle politiche di settore aventi rilevanza territoriale ed alla perdita di *centralità* della pianificazione del territorio, di cui le stesse autonomie regionali cominciano ad avvertire i primi riflessi negativi. D'altra parte è questo uno dei temi chiave nella

discussione rinata attorno alla legge di principi sul governo del territorio, in cui l'Inu è uno degli interlocutori più significativi. Tra le proposte in discussione, quella di un documento governativo, riguardante la linee strategiche di pianificazione territoriale ed integrante gli attuali strumenti di programmazione nazionale (Dpef) e regionale unificata (Qsn), appare un evento innovativo di estremo interesse, capace di riannodare una linea di continuità interrottasi alla fine degli anni '80 (cfr. le proiezioni territoriali del Progetto '80).

Sui versanti della ricerca e dell'operatività occorrerebbe, però, sviluppare una maggiore capacità analitica ed interpretativa dei fenomeni e dei fattori influenzanti le dinamiche attuali di sviluppo e riorganizzazione dei territori urbani e rurali; magari evitando che concetti potenzialmente innovativi - come quello di "piattaforma territoriale strategica" - non finiscano per risolversi in altri concetti più astratti e generici (come nel caso dei cosiddetti *territori-snodò*) o addirittura in slogan terminologici. Lo stato di avanzamento del programma appare tuttora piuttosto disomogeneo. In linea di massima, la principale differenza si manifesta a livello di capacità amministrativa (procedure di affidamento degli studi di fattibilità, capacità di spesa, tempistica, ecc.); differenza che premia - come era già inizialmente intuibile - le amministrazioni del centro-settentrionali rispetto a quelle meridionali e insulari.

Diversa è invece la valutazione che si può fare circa i contenuti dei singoli

programmi. A questo riguardo, mentre il Centro Nord ha concepito e sviluppato piani e progetti decisamente più mirati e funzionali ad un quadro programmatico già maturo, il Sud ha saputo cogliere questa occasione per dare una forte spinta all'integrazione degli stessi strumenti di programmazione (Piani strategici, Piani urbani della mobilità, Piani di marketing, Piani dei sistemi turistici locali, Piani urbanistici strutturali, ecc.), mettendo spesso in piedi complesse operazioni amministrative ed attingendo a più fonti di finanziamento (Fondi strutturali, Fas Fondi regionali e nazionali, ecc.).

Un'ultima interessante ricaduta del programma SISTeMA è stata conseguita attraverso i due studi di fattibilità integrativi (utilizzando i ribassi d'asta degli incarichi di assistenza tecnica) e riguardanti il Progetto Mose (al nord) e il Ponte sullo Stretto (al sud).

A quest'ultimo studio di fattibilità, in particolare, è stato consentito di allargare notevolmente l'ambito territoriale e concettuale di analisi, pervenendo così all'idea di un "Corridoio Meridiano come Dispositivo territoriale nel Quadro strategico Mediterraneo" (cfr. Urbanistica n. 129); idea che sta influenzando non poco l'approccio al Progetto Ten-T n. 21 sulle Autostrade del Mare, trovando spazi significativi sia nel Qsn 2007-2013 che nelle Linee guida per un nuovo Piano Generale della Mobilità (tuttora in gestazione presso il Ministero dei Trasporti).

\* Inu Lazio.



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

## Distretti rurali e nuova agricoltura

### Primo bilancio del Dlgs 228/2001

Matteo Guccione\*, Luca Campana\*

È ormai noto che l'agricoltura ha intrapreso un periodo di grandi cambiamenti a seguito di un riassetto generale delle economie mondiali e che per ciò che riguarda il nostro continente, le politiche di settore sono governate principalmente a livello europeo (P.A.C.- Politica Agricola Comunitaria). Una vera e propria rivoluzione sta investendo tutte le dimensioni e tutte le scale dell'agricoltura. Così, prossimamente, l'organizzazione non solo a livello di azienda ma anche di territo-

rio, sarà una strada obbligata, pena l'esclusione dai circuiti di sviluppo. In tal senso diverse sono le sperimentazioni aggregative a livello territoriale apparse negli ultimi anni anche sulla scena agricola italiana ma più di tutti una sembra presentare maggiori prospettive, in virtù di sue specifiche connotazioni: il distretto rurale. Tra le due forme introdotte in Italia dal D.Lgs 228/2001 ("Distretto Rurale" e "Distretto Agroalimentare di Qualità" - cfr. BOX success.), è quella rurale infatti che interessa di più da un punto di vista della pianificazione poiché più specificamente concepita come strumento di *governance* anche se una vera e propria modellizzazione ancora manca. Ad oggi (autunno 2006) in un

quadro dove ancora la metà delle regioni deve legiferare, a prevalere è il distretto agroalimentare (un percorso eminentemente produttivo, di marchio o di filiera) mentre quello rurale è poco presente (quasi ottanta iniziative ai diversi stadi di maturazione progettuale, solo una approvata). Tra i motivi che sino ad oggi hanno in qualche modo, seppur indirettamente, non favorito un rapido affermarsi del modello distrettuale rurale, si deve senz'altro segnalare un certo clima ostativo generato in gran parte da quegli enti locali (rare eccezioni escluse) che vedono nella nuova forma aggregativa, a torto o a ragione, elementi di competitività. Un clima negativo comunque destinato a scemare nel tempo, non fosse altro che per la presenza di una legge nazionale (il citato D.Lgs 228/2001 e declinazioni regionali) che finché non abrogata o modificata, continua ad esercitare i suoi effetti. La considerazione di questo nuovo tipo di soggetto territoriale è destinata poi a crescere anche in relazione ad una crisi generale in cui versano da anni i tradizionali enti locali che esercitano ruoli e funzioni per le aree rurali (Comunità Montane, Consorzi, Associazioni di Comuni, Enti Parco, Gruppi di Azione Locale del Programma Leader, e alcune volte le Province stesse). In oltre 15 anni di presenza nel panorama istituzionale nazionale, nessuno può affermare che essi hanno dimostrato di saper incidere in modo determinante sui livelli di sviluppo locale ed è invece certo che hanno accumulato uno scredito popolare diffuso in quasi tutte

#### Il Dlgs 228/2001

Ci vogliono dieci anni affinché anche l'agricoltura sia inclusa, nelle politiche distrettuali, dopo l'emanazione della Legge 317/1991 (poi aggiornata con la Legge 140/1999), ovvero lo strumento che introduce anche in Italia, il distretto industriale.

All'interno di una complessa norma in sostegno della modernizzazione del settore agricolo (il Decreto Legislativo 228/2001), uno specifico articolo definisce due nuove forme di distretto per il settore primario (distretto rurale e distretto agroalimentare di qualità) ed affida alle Regioni i successivi compiti per l'individuazione, il riconoscimento e l'attivazione delle nuove aggregazioni.

Il D.lgs 228/2001 definisce:

«*Distretti rurali*: "aree con un'identità storica e territoriale omogenea e dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali"»

*Distretti agro-alimentari di qualità*: "aree omogenee e caratterizzate da produzioni significative, sia per la qualità alimentare offerta sia per le quantità disponibili, dando come pre-condizione acquisita, la presenza di un'elevata interdipendenza produttiva e socio-economica tra le imprese agricole e quelle agro-alimentari"».

le realtà sub-regionali. Il modello di distretto attrae fortemente e acquisisce velocemente consensi in tutti i territori rurali. Ciò è provato dall'osservazione che i processi locali "dal basso" (*bottom up*) sono quasi sempre (in particolare al Sud) più rapidi della produzione normativa delle rispettive Regioni. Questo elemento effettivo, sta incidendo ineluttabilmente sui consensi di elaborazione degli strumenti di applicazione delle politiche di sviluppo rurale (P.S.R. - Piani di Sviluppo Rurale). Quasi tutti i Piani delle diverse regioni, hanno ormai riferimenti espliciti ai distretti rurali. Ciò significa in concreto che nell'immediato futuro e fino a circa il 2015, di potrà disporre di risorse per mettere in pratica i distretti progettati e tutto fa presagire che in virtù di questo, presto sarà evidente un vero impulso verso questa nuova forma di soggetto territoriale.

### **Distretti rurali: le situazioni regionali**

*Valle d'Aosta:* non si registrano attività dell'Ente Regionale in termini normativi né iniziative territoriali.

*Piemonte:* dopo due anni dall'emanazione della Legge Regionale (L.R. n.26 del 13.10.2003), con il supporto dell'IREC - Istituto di Ricerche Economiche e Sociali, sono state prodotte le Linee Guida che oltre a dare indirizzi tecnici per l'individuazione, segnalano quattro realtà per il modello distrettuale agroalimentare (Distretto della frutta - Province di Torino e di Cuneo; Distretto del riso - Province di Vercelli, Novara, Biella, Alessandria; Distretto orticolo - Provincia di Alessandria; Distretto floricolo - Province di Novara, Verbano-Cusio Ossola, Biella). Per ciò che riguarda i distretti rurali, non si segnalano attività significative.

*Liguria:* Con la propria Legge regionale (L.R. n.42 del 5.12.2001), la Liguria ha istituito il Distretto Floro-vivaistico del Ponente ligure ma dopo questo non si hanno altre segnalazioni concrete. Solo idee in vari punti del territorio regionale ma senza riscontri di attività continuative.

*Lombardia:* non si rilevano iniziative

significative né da parte dell'Ente regione né da parte dei vari portatori d'interesse del mondo rurale lombardo. Solo alcune segnalazioni che riguardano ipotesi di distretti, per lo più di tipo agroalimentare, nelle province di Cremona, Mantova e Oltrepò Pavese.

*Provincia di Trento e Provincia di Bolzano:* non si registrano attività dell'Ente Regionale in termini normativi né iniziative territoriali.

*Veneto:* L'impronta della legge regionale (Lr 40 del 12.12.2003) è molto simile a quella del D.Lgs 228/2001, vale dire una norma generale per interventi in agricoltura all'interno della quale, sono inserite le indicazioni per i distretti. Diverse segnalazioni di idee e progetti ma per quanto riguarda la forma "rurale", le iniziative concrete, giunte al termine del loro iter, sono sostanzialmente due: il Distretto Rurale della Montagna Veronese e il Distretto Rurale del Polesine.

*Friuli Venezia Giulia:* stessa situazione della Valle D'Aosta, Trento e Bolzano.

*Emilia Romagna:* Non si registra attività normativa da parte della Regione. Le segnalazioni più meritevoli di attenzione riguardano la Provincia di Forlì-Cesena (distretto rurale agroenergetico) e la Provincia di Ferrara (Distretto Rurale Estense; Distretto Cerealicolo di qualità; Distretto Ortofrutticolo di qualità; Distretto agro-energetico).

*Marche:* Pur se ancora manca la specifica legge regionali, il territorio ha già espresso alcuni progetti pilota che rappresentano dei consolidati riferimenti, presi spesso ad esempio a livello nazionale (Distretto Rurale di Qualità dei Colli Esini); qualche segnalazione di avvio di iniziative in altre realtà della regione ma ancora non vi sono riscontri di vera progettualità.

*Toscana:* oltre ad essere la regione che si è dotata per prima di legge specifica (L.R. n. 17 del 27.05.2002), la Toscana è anche la prima ad aver ufficializzato il primo distretto rurale italiano, quello della Maremma toscana (DDR 4515 - 3.10.2006) coincidente con la provincia

di Grosseto. Tra le altre situazioni più mature, da segnalare quella del Distretto Rurale della Lunigiana (Provincia di Massa Carrara). Oltre la norma di riferimento, la Toscana ha emanato sia una legge di specificazione (L.R. 21/2004) sia con un regolamento tecnico (con supporto dell'ARSIA - l'Agenzia Regionale per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura).

*Umbria:* non esiste ancora la norma specifica di recepimento, tuttavia la Legge regionale per l'urbanistica e la pianificazione territoriale (L.R. n. 11 del 22.02.2005), prevede la possibilità per i comuni di individuare e candidare all'interno dei propri territori, distretti rurali. Iniziative preliminari sono segnalate in provincia di Perugia (Alta Valle del Chiascio e Val Nera).

*Lazio:* recentissima è la norma regionale (L.R. n.1 dell'11.01.2006), che negli ultimi mesi ha messo in moto una nutrita serie di iniziative, tutte ancora in definizione. Emanato anche il regolamento attuativo (Reg. Region. N. 5/2006).

*Abruzzo:* la regione di è dotata nel 2005 di norma specifica (L.R. n. 18 del 3.3.2005) ma a tutt'oggi, a parte segnalazioni generiche di proposte progettuali, nessuna realtà concreta è emersa.

*Molise:* Non si sono rilevate attività legislative a livello dei locali uffici competenti. Di contro sul territorio si riscontrano alcune segnalazioni di candidature di territori anche se in concreto non ci sono vere attività progettuali (p.es. Alto Matese);

*Campania:* manca ancora la legge regionale e tuttavia si rileva un'intensa attività di predisposizione di strumenti tecnici, e di ricerche: tutto fa presagire che a breve termine anche in Campania si potrà notare un'accelerazione del processo di distrettualizzazione del comparto agricolo-rurale.

*Puglia:* nessuna azione normativa a livello regionale è segnalabile. Nondimeno si possono riportare almeno due esempi di progettazione avanzata di ipotesi distrettuale, una localizzata nell'area interna del foggiano

(Distretto Rurale dei Monti Dauni) e una in Provincia Ovest di Taranto (Distretto Rurale delle Gravine e delle Sette Terre). Altre segnalazioni riguardano ipotesi embrionali nel barese e nel Basso Salento.

**Basilicata:** la Regione Basilicata, consente la nascita di distretti (di qualsiasi tipo) avvalendosi della propria norma, creata a suo tempo per i distretti industriali e produttivi, non ritenendo necessaria la disponibilità di uno specifico strumento per le forme distrettuali in ambito agricolo-rurale. Sono stati così creati due distretti del settore primario: il Distretto Agro-industriale del Vulture-Melfese (provincia di Potenza) e quello agroalimentare di qualità del Metapontino (provincia di Matera).

**Calabria:** collegate alla norma regionale (L.R. n. 21 del 14.10.2004), che ha contestualmente istituito il Distretto Agroalimentare di Qualità di Sibari, al momento sono solo due le iniziative più mature segnalabili: quella del "Distretto Rurale Montano del Pollino Occidentale Calabro", in attesa del vaglio regionale; e quello della Piana di Gioia Tauro e Aspromonte, previsto come progetto nel locale P.I.A.R. - Piano integrato agricolo e rurale, ancorà però in fase di elaborazione.

**Sicilia:** [vedi articolo di Schilleci & Todaro, in questo numero].

**Sardegna:** ancora non è presente una specifica legge. Tuttavia si segnala un grande fervore progettuale e alcune sono già ad un buon stadio di maturazione. E' il caso della zone dei Barigadu-Montiferru, il Mandrolisai, l'Alto Oristanese, Nuorese Centro-Orientale, l'Ogliastra.

\* Associazione Morus.

*Questo articolo rappresenta un'anticipazione del primo rapporto nazionale sui distretti rurali, in preparazione a cura dell'Associazione MORUS (Mediterranean Observatory for Rural Sustainability), per conto di TaNDRI - Tavolo nazionale di coordinamento e rappresentanza unitaria dei distretti rurali italiani, una libera associazione tra diversi soggetti impegnati nelle diverse realtà regionali in specifiche iniziative, nato a Roma nel 2005 con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa. Per maggiori informazioni, approfondimenti e bibliografia, consultare il sito: [www.ambienterurale.it/TaNDRI](http://www.ambienterurale.it/TaNDRI).*

## Modelli di *governance rurale*: il caso dei distretti rurali in Sicilia

Filippo Schilleci\*, Vincenzo Todaro\*

Il sistema agricolo-produttivo e rurale siciliano è attualmente caratterizzato da notevoli mutamenti economici e sociali, esito delle nuove politiche comunitarie (riforma della Politica Agricola Comunitaria, nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e, dall'altra, della crescente domanda di aggregazione sociale ed economico-produttiva dal basso che sta producendo inedite forme di azione sul territorio.

All'interno di queste recenti esperienze di *governance rurale*, intesa secondo un approccio di concertazione e partecipazione bottom-up alle politiche di sviluppo rurale, vanno sempre più diffondendosi anche in Sicilia i modelli distrettuali rurali e agricoli che privilegiano, secondo modalità integrate e multisettoriali, i percorsi di sviluppo locale ed endogeno (Belletti e Marescotti, 2004).

Il concetto di distretto agricolo e rurale, così come definito in ambito nazionale dal D.lgs 228/01 sull'*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo*<sup>1</sup> e parzialmente declinato a livello regionale, presenta due diverse matrici di riferimento: quella "distrettuale", di origine industriale ex Ln 317/1991 (Iacoponi, 1990; Fanfani e Montesor, 1991), e quella "rurale" (INSOR, 2004), più ampia e complessa rispetto a quella relativa alla sola produzione agricola. I distretti rurali, in particolare, sono caratterizzati dall'integrazione di politiche proprie del settore primario con altre azioni di promozione del patrimonio storico-culturale, sociale ed ambientale che contribuiscono a definire l'identità di un territorio. Queste componenti vengono integrate all'interno di un modello di sviluppo economico-produttivo che privilegia la produzione in filiera, che valorizza i prodotti tipici, che utilizza le certificazioni di qualità ma che, al tempo stesso, supera l'ambito ristretto della produ-

zione agricola ed estende, proprio in termini "culturali", il concetto di distretto ben oltre l'esperienza industriale (Unione Camere, 2004). In tal senso, si intravede la possibilità di un suo radicamento nella capacità reale dei territori di auto organizzarsi attraverso il coinvolgimento e la partecipazione delle comunità locali nei processi di sviluppo rurale.

La Regione Siciliana, in attuazione del D.lgs. 228/01, ha promulgato la Lr 20/2005 "Misure per la competitività del sistema produttivo", il cui art. 19 definisce i distretti agroalimentari di qualità e dà mandato all'Assessore regionale dell'Agricoltura e delle Foreste di adottare con proprio decreto le modalità e i criteri per il loro riconoscimento<sup>2</sup>.

A livello normativo nulla invece risulta ancora definito, o in fase di definizione (almeno nell'immediato), in materia di distretti rurali. Essi rimangono attualmente sullo sfondo, pur essendo presente una forte domanda di aggregazione territoriale intersettoriale che spesso si esprime sotto forma di distretti rurali "spontanei", come comunemente sono definite quelle esperienze distrettuali non ancora normate.

Sebbene, infatti, le "idee guida" per la programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 emanate dal suddetto Assessorato regionale nell'ambito della riunione insediativa del "Tavolo istituzionale" (Decreto 99180 del 29/11/2005)<sup>3</sup>, il nuovo Programma di Sviluppo Rurale (P.S.R.) 2007-2013, nonché il Documento Strategico Regionale preliminare per la politica di coesione 2007-2013 (punto 5.3.4 sulle politiche per le aree rurali) esprimano la necessità di ricorrere alla istituzione ed al riconoscimento normativo dei distretti rurali, ad oggi queste si sono rilevate soltanto "buone intenzioni" che non hanno condotto alla emanazione di alcuna norma regolatrice in materia.

L'assenza di "vincoli" normativi regionali se, da una parte, consente alle realtà territoriali di organizzarsi sotto forma di distretti rurali "spontanei" sulla base delle esigue indicazioni del Decreto nazionale e dei documenti comunitari, dall'altra rischia di aggra-

vare la mancanza di chiarezza in materia e, quel che è più grave, di compromettere la possibilità di accedere immediatamente ai Fondi strutturali della nuova programmazione 2007-2013 previsti a tal fine.

### Lo stato dell'arte

Il dibattito attuale in Sicilia si muove essenzialmente intorno alla necessità o meno di riconoscimento normativo ed istituzionale delle forme di distretto rurale che stanno emergendo sul territorio, al fine di fornire risposta alla pressante domanda di chiarezza in materia.

Su ciò si è discusso in occasione del Seminario organizzato dall'Unità di Animazione della Rete Nazionale Leader in collaborazione con l'Assessorato Agricoltura della Regione Siciliana, dai GAL Terre del Gattopardo e Platani Quisquina e tenutosi a Sambuca di Sicilia lo scorso 12 ottobre. In questa sede, assieme alla presentazione delle esperienze provenienti dalla ricerca scientifica e dei diversi approcci metodologici utilizzati nelle regioni italiane per definire i distretti rurali e agroalimentari, è emersa la necessità di comprendere se il distretto rurale può farsi interprete in Sicilia dell'attuale e crescente domanda di *governance rurale*.

L'eventuale risposta può essere fornita dalle prime valutazioni delle esperienze maturate dai 12 GAL attivati e dai rispettivi Piani di Sviluppo locale finanziati in Sicilia all'interno dei Programmi Leader rispetto ai quali i distretti rurali potrebbero essere intesi come prosecuzione naturale del processo di sviluppo integrato.

Non solo, nel caso della Sicilia e per il carattere multisettoriale ed integrato dei distretti rurali, importante riferimento per il loro riconoscimento può essere individuato anche nelle esperienze dei Progetti Integrati Territoriali (PIT) (modalità operative del POR Sicilia 2000-2006), o in quelle dei Patti territoriali ed in generale negli approcci procedurali della programmazione negoziata che stanno conducendo alla individuazione di "sistemi territoriali locali" in cui il livello locale diventa la dimensione strategica a partire dalla

quale individuare nuove forme di sviluppo endogeno, inteso in termini sociali prima che economici. In tal senso tra le iniziative di progettazione di distretti rurali più mature in Sicilia è possibile ricordare quella della "Valle del Torto e dei Feudi" (in provincia di Palermo, posta all'interno del P.I.T. n. 8, con capofila il comune di Vicari), quella dei "Monti Sicani" (al confine tra le province di Palermo e Agrigento, con capofila il comune di Castronovo di Sicilia), quella del "Salso" e "Belice-Carboj" (in territorio agrigentino), quella delle "Terre Iblee" (a cavallo tra le province di Ragusa e Siracusa), quella dei "Nebrodi" (in provincia di Messina, promossa dal locale G.A.L.); ed ancora quella con capofila il comune di Calatafimi (tra le province di Trapani ed Agrigento), quella con capofila il comune di Butera (tra le province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Catania, Siracusa e Ragusa), quella con capofila il comune di San Salvatore di Fitalia (tra le province di Messina e Catania).

Nell'ambito di molte di queste esperienze, all'interno delle quali si è tentato di intercettare opportunità di integrazione delle differenti politiche di settore (in particolar modo agricolo-produttivo, storico-culturale e turistico-ricettivo), si sta tentando di concentrare l'azione di sviluppo socio-economico sulle specificità delle singole aree, attraverso il coinvolgimento delle comunità locali e del settore produttivo privato presente.

Le componenti da mettere a sistema risultano, pertanto, la capacità di integrazione delle azioni settoriali, il consolidamento dei partenariati esistenti, il coinvolgimento e la concertazione tra gli attori locali pubblici e privati che operano in modo integrato nel sistema produttivo locale. Su tali componenti uno degli effetti diretti del modello distrettuale può sicuramente essere la crescita della competitività dei territori<sup>4</sup>. Tutte queste condizioni considerate nel loro insieme, sembrano cogliere quella "identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le

vocazioni naturali e territoriali" indicate nel Decreto nazionale (art. 13.1) per il riconoscimento di un'area come Distretto Rurale.

A livello regionale, le politiche attivate risultano insufficienti a soddisfare la crescente domanda espressa dalle comunità locali nei confronti dei temi connessi alla salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente rurale ed a quella relativa al miglioramento della qualità dei processi produttivi. Non esiste al momento un riferimento normativo regionale che garantisca il complesso delle tipologie di azioni sopra indicate e che nello specifico risponda all'esigenza di definizione dei criteri di individuazione dei distretti rurali (per i quali potrebbero essere presi in considerazione in prima istanza due tipologie di variabili: variabili strutturali, relative al contesto territoriale, e variabili specifiche, finalizzate alla individuazione del carattere di ruralità dell'area)<sup>5</sup>. All'interno di questo contesto ed in coerenza con il necessario processo di integrazione tra politica per lo sviluppo regionale e politica per lo sviluppo rurale, una norma che individui nel distretto il modello di sviluppo rurale da perseguire risulta indispensabile per uscire dalla fase di incertezza concettuale e passare ad una fase programmatica ed operativa.

*Il presente articolo è frutto delle comuni riflessioni e ricerche degli autori. Tuttavia F. Schilleci ha curato il primo paragrafo e V. Todaro il secondo.*

\* Università di Palermo.

### Note

1. Per il quadro nazionale vedi l'articolo di Guccione e Campana, in questo stesso numero.
2. L'Assessorato Agricoltura e Foreste con Decreto n. 99092 del 18/05/2006 ha promosso la formazione dei Distretti Agroalimentari di Qualità dei quali determina la disciplina e le modalità d'attuazione.
3. In questo documento di carattere politico-programmatico viene dichiarato l'impegno a "definire con apposito decreto le modalità istitutive ed operative, in attesa di un apposito disegno di legge in materia," dei distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità ed ancora dei distretti ambientali e dei distretti periurbani.
4. Cfr. Pacciani A. (2002) "Il Distretto Rurale della Maremma: dalla proposta alla realizzazione", Relazione introduttiva al convegno *Nuovi strumenti per lo sviluppo locale*, Grosseto 1-2 marzo.
5. Cfr. Unione Camere, 2004.

## La pianificazione paesaggistica nel comprensorio della Pietra di Luserna

Daniele Caffaro\*, Roberto Gambino\*\*, Riccardo Sandrone\*\*\*, Pier Carlo Bignami\*\*\*\*

“Pietra di Luserna” è il nome commerciale di uno gneiss di colore grigio-verdognolo, localmente tendente all’azzurro, che affiora su un’area di circa 50 kmq nelle Alpi Cozie, al confine tra le province di Torino e di Cuneo.

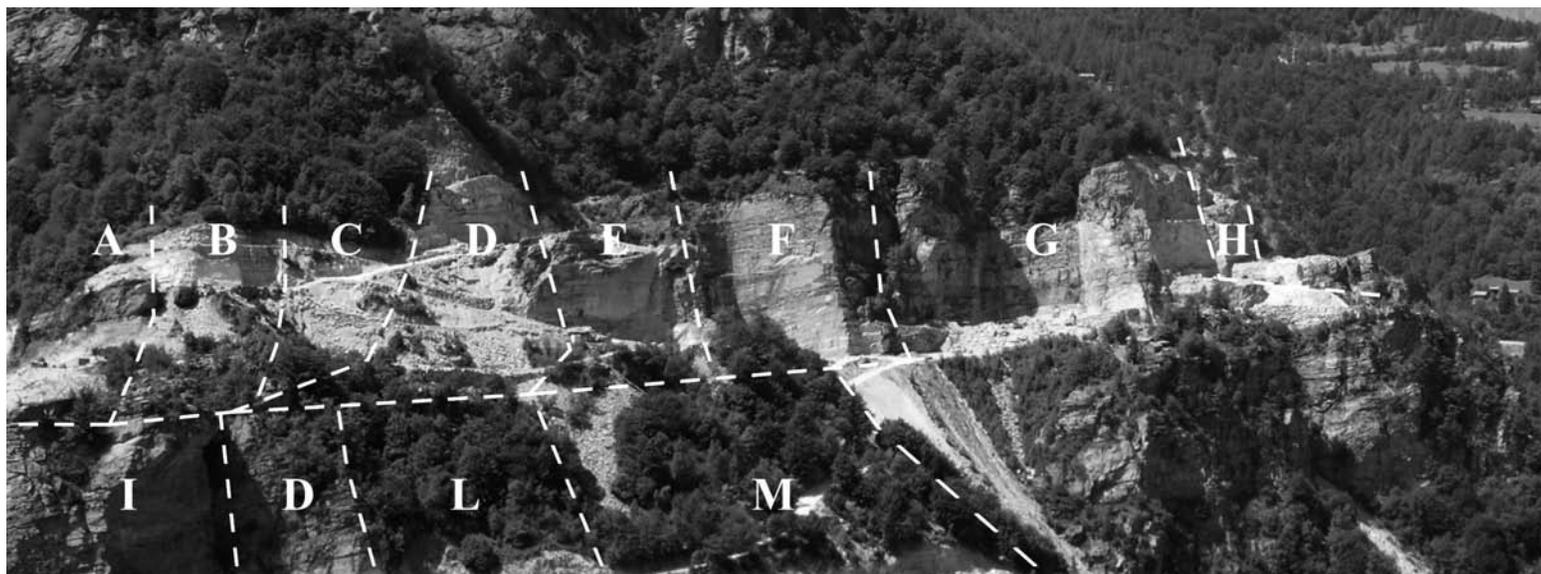
Alcune sue caratteristiche, quali la facile lavorabilità a spacco e l’elevata resistenza e durezza, ne hanno favorito fin dall’Ottocento un ampio utilizzo nelle costruzioni e nell’arredo urbano, con conseguente sviluppo dell’attività di coltivazione delle cave. Il comprensorio estrattivo conta attualmente 102 cave autorizzate, di cui 78 nel solo Comune di Bagnolo Piemonte, con una produzione annua complessiva valutata nel 2004 di 335.370 t. di “pietra da lavoro”, ovvero di materiale idoneo ad essere trasformato mediante spacco naturale o segazione, e 5 siti di

discarica consortile (dati statistici forniti dalla Regione Piemonte). Le cave sono concentrate in un’area di circa 15 kmq, che ricade nel territorio dei comuni di Bagnolo Piemonte (CN), Rorà e Luserna S. Giovanni (TO) in un contesto tipicamente alpino, a quote comprese tra 900 e 1500 m. s.l.m.

Ciascuna ditta esercente, generalmente affittuaria di terreni comunali, coltiva a mezza costa porzioni di bancate gneissiche, mediante successivi ribassi e arretramenti a cielo aperto, fino a raggiungere il letto del giacimento. La durata della coltivazione di un arretramento dipende da fattori geo-giacimentologici e tecnico-economici, ma non è mai inferiore a una quindicina di anni. La pietra da lavoro rappresenta poco meno del 50% del materiale complessivamente movimentato: il

restante 50% è impiegato per oltre la metà come blocchi per difese spondali e muri in massi ciclopici e, da qualche anno, anche come frantumato per riempimenti e costruzioni stradali e viene quindi allontanato dal comprensorio. Lo scarto, che in passato era sistematicamente versato a valle dei piazzali di cava, viene da tempo collocato in discariche consortili all’uopo progettate o stoccato sui piazzali di cava per realizzare successivamente rampe o piani di lavoro a livelli differenti.

La concentrazione delle cave, la loro frequentissima contiguità e l’utilizzazione di comuni infrastrutture pongono ovviamente problemi gestionali che le Amministrazioni Comunali, nella loro qualità di proprietari dei terreni e delle infrastrutture, da oltre un secolo



Cave confinanti ed esercite da imprese diverse (indicate con le lettere A-M) coltivano il lato Sud del polo estrattivo di Rorà Superiore.

hanno tentato di regolamentare. Solo con il trasferimento alle Regioni della competenza legislativa ed amministrativa in materia di cave e torbiere (Dpr 616/77) e la promulgazione in Piemonte della Lr 69/78 "Coltivazione di cave e torbiere" si creano gli strumenti normativi che permettono di avviare i primi tentativi di pianificazione.

La Lr 69/78 stabilisce infatti che la domanda di autorizzazione per la coltivazione contenga il "progetto delle opere di recupero ambientale della zona", da realizzare durante e al termine della coltivazione, e che venga disposto all'atto del rilascio dell'autorizzazione il versamento di una cauzione o la prestazione di idonee garanzie a carico del richiedente, relativamente agli interventi atti a garantire il ripristino o la ricomposizione del paesaggio naturale alterato.

Da subito tale normativa ha posto nel comprensorio una serie di problemi, in quanto come già detto, l'attività delle diverse cave, singole o affiancate a coltivare la medesima serie di bancate, insiste nel tempo sulla stessa superficie e, per via della tecnica di coltivazione adottata, determina l'utilizzo dell'area nella sua completezza sino all'esaurimento della fetta verticale in coltivazione; il successivo arretramento del fronte di 20-25 m, inoltre, comporta il riutilizzo dell'area appena esaurita come discarica provvisoria e nuovo piazzale. In definitiva, sono poche le cave attive in cui vi siano porzioni non più adibite a cantiere e destinabili al recupero ambientale, inoltre moltissime cave hanno ancora la possibilità di arretrare il fronte di scavo.

Da ciò si evince che, pur essendo sempre rispettata la normativa con la presentazione sistematica in fase autorizzativa dei progetti di recupero, rare sono le aree in cui siano stati realizzati interventi importanti. Si deve inoltre rimarcare che i progetti attengono sempre alle singole cave e ciò è indubbiamente molto riduttivo in rapporto alla complessa situazione del comprensorio sopra descritta.

Al superamento di questi limiti mira anche il Documento di Programmazione delle Attività Estrattive (Dpae), Dgr 27-1247 del

6/11/2000, che introduce il concetto di polo estrattivo, definito come un insieme di due o più cave che presentano relazioni di interdipendenza per la presenza o necessità di servizi e/o infrastrutture comuni, oppure reciproci condizionamenti relativi all'attività di coltivazione e recupero.

Il Dpae inoltre individua all'interno dell'Ambito Cuneese (6) il Bacino del Luserna-Infernotto, ovvero il comprensorio della Pietra di Luserna, al quale appartengono nove poli estrattivi (da 6.1.1 a 6.1.9), costituiti da un numero variabile di cave.

In questa sede si propone una strategia di pianificazione paesaggistica di interi poli estrattivi, che superi la progettazione del recupero ambientale dei singoli lotti di cava, e che contempi non solo il ripristino paesaggistico in senso stretto, cioè di ritorno allo stato dei luoghi prima della coltivazione della cava, ma anche interventi radicalmente innovativi<sup>1</sup>. Alla base di tale strategia va posta la consapevolezza di operare su di un territorio che presenta ferite in larga misura incancellabili, da cui è necessario partire per la creazione di nuovi paesaggi, inserendo nel corso stesso dell'attività estrattiva il recupero ambientale progressivo e valutando concretamente le opportunità di riuso funzionale.

Lo sviluppo metodologico dello studio che sta alla base di questa proposta, si è articolato essenzialmente in tre fasi, in modo coerente con le parallele attività di ricerca. Nella prima fase, in particolare, sono state portate a termine le analisi rivolte all'individuazione (anche corografica - scala 1:250.000) della risorsa, e dei nove poli estrattivi, già definiti in precedenti operazioni di perimetrazione. La seconda fase fa riferimento al complesso degli studi e valutazioni sulle risorse ambientali, naturalistiche e paesaggistiche in particolare modo, che si sovrappongono e costituiscono elemento portante delle schedature finali ("Interpretazioni strutturali e di sintesi" e analisi in scala 1:10.000). Nella terza fase "propositiva" hanno trovato spazio le valutazioni della risorsa, in modo ponderato tra esigenze di sfruttamento economico e ragioni di sostenibilità ambientale delle stesse attività di coltivazione,

sfociate nei "Criteri per il recupero ambientale".

I criteri proposti si concretizzano in interventi di: manutenzione (MA) ovvero messa in sicurezza dei fronti di cava e mantenimento dei segni di forte caratterizzazione paesaggistica, restituzione (RE), vale a dire reintegrazione paesistica, anche da realizzare con opere di ingegneria naturalistica, riqualificazione e riuso (RQ), o meglio interventi di recupero ambientale che prevedono prelievi di materiali con limiti quantitativi e realizzazione di attrezzature a basso impatto ambientale, trasformazione (TR) cioè interventi finalizzati alla prosecuzione delle attività estrattive, comunque includenti il recupero ambientale progressivo, nonché le opportunità di riuso funzionale, volte ad innescare processi di sviluppo locale.

<sup>1</sup>Pianificatore Territoriale.

<sup>2</sup>Docente di Urbanistica, Politecnico di Torino.

<sup>3</sup>Docente, Georisorse minerarie e applicazioni mineralogico-petrografiche per l'ambiente ed i beni culturali, Politecnico di Torino.

<sup>4</sup>Funzionario, Provincia di Cuneo.

#### Note

1. Questo testo fa riferimento alla ricerca svolta da Daniele Caffaro nell'ambito di una tesi di laurea specialistica in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Ambientale, presso il Politecnico di Torino.

## Dal Piano di bacino al Piano di gestione del bacino idrografico

Erminio Ferrucci\*

La pianificazione di bacino si inserisce in un consolidato quadro di strumenti decisionali con cui ha la necessità di relazionarsi per assumere un ruolo che vada oltre la natura di strumento di mero vincolo dell'uso del suolo

Come è noto, le Autorità di bacino trovano il proprio momento costitutivo a livello nazionale con la Legge 18 maggio 1989, n. 183 che, all'art. 1, comma 1, precisa le finalità degli enti così istituiti: "assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi." La necessità di individuare gli strumenti di tutela di tipo strutturale (realizzazione di interventi) e non strutturale (studi, norme e vincoli) in materia di rischio idraulico, dissesto, attività estrattive, subsidenza, erosione della costa, ingressione marina, qualità delle acque, minimo deflusso vitale dei corpi idrici, etc. pone quindi necessariamente il Piano di bacino in stretto rapporto con gli strumenti ordinatori del territorio, la cui titolarità attiene a soggetti istituzionali elettivi (strumenti urbanistici comunali, Piani territoriali provinciali, etc.). Tale esigenza, peraltro, è dovuta anche al fatto che le problematiche legate alla difesa del suolo vengono, in genere, affrontate in modo autonomo attraverso la realizzazione di opere di difesa, in assenza di un orizzonte progettuale e di strategie di governo a lungo termine. Occorre per questo scongiurare il rischio di relegare il Piano

di bacino ai margini del complesso sistema della pianificazione territoriale, come mero strumento di apposizione di vincoli; esso deve assumere il ruolo di elemento ordinatore delle conoscenze oltre che di riferimento privilegiato per le scelte attinenti alla difesa idrogeologica del territorio. Nondimeno, un prezioso riferimento per la costruzione del Piano di bacino idrografico è ancora oggi fornito dalle indicazioni metodologiche definite dal DPR 18 luglio 1995, *Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione del Piano di bacino*. Il decreto "ritenuta l'opportunità di fissare criteri e metodi al fine di indirizzare e coordinare l'attività di pianificazione demandata ai competenti organi delle Autorità di bacino" per conseguire "unitarietà di impostazione, omogeneità di contenuti e coerenza di indirizzo metodologico nella individuazione degli squilibri territoriali e delle relative soluzioni di intervento", definiva il Piano di bacino come un Piano territoriale di settore con criteri, prescrizioni, norme ed interventi finalizzati alla conservazione e gestione delle risorse del bacino idrografico. La redazione del Piano si articolava in tre fasi (raccolta dei dati conoscitivi, individuazione delle criticità, azioni positive), da realizzarsi non necessariamente in sequenza, ma correlate in un processo interattivo fra i Piani di bacino e gli altri strumenti di pianificazione territoriale. Si sarebbero dovuti valutare l'integrabilità ed il grado di coerenza dei Piani di bacino con i programmi nazionali, regionali e sub-regionali di sviluppo economico e di ogni altro piano o

programma avente incidenza sulla conservazione e sull'uso del suolo e sulla tutela delle acque, considerandone gli effetti sul territorio e sull'ambiente antropico, nonché le ripercussioni a carattere socio-economico. È stato, da più parti, fortemente sottolineato però il salto di qualità che si dovrebbe operare in questo passaggio da uno strumento settoriale come il PAI, Piano per l'assetto idrogeologico (o, più correttamente, Piano stralcio per il vincolo idrogeologico) ad uno più generale come il Piano di bacino (o, più propriamente, Piano di gestione del bacino idrografico); da un piano concepito come un "prodotto" ad un piano concepito come un "servizio". Superata la fase vincolistica con il Piano stralcio per il rischio idrogeologico (in due parole: frane ed alluvioni) il Piano di bacino deve trasformarsi in strumento di indirizzo alla pianificazione ed alla gestione del territorio. Il "Piano dei vincoli" diventa il "Piano delle prestazioni" ed affronta tematiche più generali, come: le buone pratiche di uso agricolo del suolo, l'invarianza idraulica, le norme di corretta progettazione, il riequilibrio dei bilanci idrici, la lotta alla subsidenza, la difesa degli ecosistemi, il recupero degli ambiti naturali, la difesa del sistema costiero, etc. Oggi il nostro paese, in ottemperanza alle indicazioni in materia fornite dalla Comunità europea, si avvia a riordinare la materia della difesa del suolo con il superamento dell'esperienza delle Autorità, che si trasformeranno in "Distretti di bacino", con competenze maggiormente articolate; potrà essere l'occasione per mettere in valore l'esperienza maturata attraverso il

confronto della pianificazione di bacino con i Piani territoriali di coordinamento delle Province, che ha dimostrato come le esigenze di reciproca integrazione e di coordinamento con gli strumenti urbanistici locali non possano essere risolte in termini di sotto o sovra-ordinamento. Tale soluzione appare ancora interna ad una logica che non si adegua alle nuove filosofie di governo del territorio, basata sulla norma autoritaria che opera mediante limitazioni, vincoli ed inibizioni, che si dimostra inadeguata quando anziché stabilire “ciò che non va fatto” si deve indicare “ciò che va fatto” e “come questo vada fatto”. Vale a dire quando la norma-comando (che non consente alternative: obbedire o trasgredire) deve cedere il passo alla norma-consiglio (o norma di indirizzo) che intende responsabilizzare e rendere attivo il destinatario (Gambino, 2003). Superata quindi la fase vincolistica con i Piani stralcio per il rischio idrogeologico elaborati dalle Autorità di bacino presenti sul territorio nazionale, il Piano di bacino (o di Distretto) dovrà quindi trasformarsi in strumento di indirizzo alla pianificazione ed alla gestione del territorio. Per tale ragione, la scelta dovrà essere quella di fornire precise indicazioni attraverso lo strumento della *Direttiva*, vale a dire uno specifico atto operativo con il quale sono rese note tutte le indicazioni tecnico-metodologiche formulate per la pianificazione e la progettazione di competenza provinciale e comunale. Le direttive, infatti, dovranno contenere le indicazioni tecniche relative all'esecuzione degli studi, delle verifiche e delle valutazioni di carattere idrogeologico, idrologico ed idraulico, ed inoltre individua gli accorgimenti tecnico-costruttivi ed i criteri di pianificazione in base ai quali i soggetti competenti svolgono i propri compiti al fine di perseguire un assetto territoriale sostenibile in termini di sicurezza dei beni e delle persone esposte, rispetto ai rischi idraulici ed idrogeologici. In particolare, le verifiche e le valutazioni idrologiche ed idrauliche contenute nelle direttive costituiscono gli atti con i quali i tecnici competenti certificano la qualità ed il grado di rispondenza dell'oggetto di verifica (opera, attività gestionale, intervento in genere, ecc.) ai principi prestazionali tesi a non esporre beni e persone

a rischi; esse dovranno essere rivolte a migliorare le condizioni del bacino riguardo alle problematiche di dissesto idrogeologico, ai regimi idrologici ed alle condizioni del reticolo idrografico in generale, con particolare riguardo alla capacità di laminazione delle piene e di smaltimento dei deflussi. I criteri esposti nelle direttive dovranno costituire un *corpus* di indicazioni da tenere in considerazione nell'istruttoria delle pratiche riguardanti le autorizzazioni in ambito urbanistico ed edilizio; nella formazione ed approvazione di piani territoriali e urbanistici provinciali e comunali (e relativi regolamenti); nella formazione di piani di protezione civile di livello comunale, provinciale e regionale; nelle autorizzazioni allo scarico di portate meteoriche in corsi d'acqua del reticolo idrografico naturale e di bonifica; nelle autorizzazioni allo svolgimento di attività e alla realizzazione di manufatti sul demanio dei corsi d'acqua; nelle autorizzazioni degli attraversamenti; nella verifica (*screening*) e valutazione di impatto ambientale delle opere di ingegneria, nonché negli studi di fattibilità ambientale, ecc. Appare quindi di estrema importanza l'interazione tra enti finalizzata ad azioni di pianificazione, gestione e valorizzazione del territorio e delle sue risorse; ma affinché l'interazione tra i diversi soggetti possa svilupparsi, è necessario assicurare almeno le seguenti tre condizioni: la prima è che si formi una base conoscitiva comune, utilizzabile da tutti gli enti interessati; la seconda è che le strutture normative dei piani definiscano quali siano i margini non negoziabili e, nel contempo, assicurino altri spazi di negoziazione per quelle scelte che richiedono interazione tra diversi soggetti istituzionali; la terza è che ogni soggetto istituzionale sia in grado di esprimere un proprio disegno strategico, dove l'orizzonte progettuale sia sufficientemente ampio per concorrere alla definizione progressiva di linee d'azione convergenti. Si tratta di condizioni assai impegnative che pongono in evidenza la complessità delle sfide che la cultura della pianificazione deve necessariamente raccogliere, laddove intenda affrontare con la necessaria efficacia (e con speranza di successo) i problemi dei rapporti tra il governo del territorio, la difesa del suolo, la gestione integrata

delle acque, la pianificazione ambientale, lo sviluppo sostenibile. Per tale ragione occorre rimarcare i rapporti tra la futura pianificazione di bacino (o di distretto), gli strumenti urbanistici comunali, la pianificazione territoriale provinciale e la programmazione regionale. La vastità della materia ed i contenuti vincolistici (ed anche attuativi) non possono, ovviamente, non presentare ricadute nel campo dell'urbanistica, sconfinando inevitabilmente nell'ambito proprio alla strumentazione decisionale degli enti locali. Motivi di conflitto potrebbero certamente ingenerarsi ed, in particolare, scaturire da quelle norme le quali stabiliscono che le disposizioni del Piano di bacino (o di distretto) abbiano carattere di immediata cogenza per le amministrazioni locali; una prescrizione, questa, che potrebbe essere percepita come un “letto di Procuste” al quale la pianificazione comunale ed infraregionale debba forzatamente adattarsi. Occorre invece riflettere sul fatto che, all'interno di un quadro così complesso, è ineluttabile che il settore della pianificazione territoriale debba essere ispirato ad un unico principio: quello della co-progettazione, ampliando la portata di quel concetto di “sussidiarietà”, che sta diventando la nuova parola d'ordine della prassi urbanistica contemporanea. In questo senso la VAS da applicarsi alla pianificazione di bacino ed alle possibilità di verifica della sostenibilità ambientale, sociale ed economica di questa in relazione ai macro obiettivi (non negoziabili) assunti, alla coerenza con le politiche settoriali ed alle scelte locali, potrebbe essere condotta per aree campione, individuate all'interno di ambiti omogenei. Un criterio potrebbe essere quindi quello di suddividere il territorio in quattro grandi ambiti, che sono la pianura, la collina, la montagna e la costa. Per ciascuno di essi, la VAS potrà mettere a fuoco gli aspetti metodologici e giuridico-normativi per verificare in che misura la pianificazione di bacino possa trovare il suo momento di attuazione attraverso i vari strumenti ordinativi del territorio, primi fra tutti i Piani territoriali di coordinamento delle Province ed i Piani strutturali dei Comuni.

*\*Dirigente dell'ufficio Piani e Programmi - Autorità dei bacini regionali romagnoli*

## Pianificare il Cilento tra vocazione ed innovazione

Alessio D'Auria\*, Francesco Rocco\*\*

Situato a sud della Regione Campania, definito dalla Piana del Sele e del Tanagro, dal Mar Tirreno e dal confine campano-lucano, il Cilento copre i 2/3 della Provincia di Salerno con una popolazione residente pari a circa 1/3 di quella provinciale. La sua diffusa orografia collinare e montuosa ha determinato nel corso del tempo differenti occasioni insediative: gli antichi greci e i monaci italo-greci del medioevo popolarono il territorio, introducendo culture e culture che contribuirono a costruire il paesaggio cilentano. I romani, invece, lo bypassarono con la Via Popilia dopo aver bonificato il Vallo di Diano ed allo stesso modo la moderna autostrada Sa-Rc si è tenuta a distanza dal cuore interno del Cilento. L'alternanza di flussi ora paralleli ora trasversali alla costa ha segnato, dunque, la storia dei luoghi, evidenziandosi tentativi più raffinati e impegnativi nella rotabile borbonica per Vallo della Lucania (poi SS18), nelle realizzazioni e nei progetti recenti delle fondovalle a scorrimento veloce e nelle intenzioni del metrò del mare, fino alla "metropolitana del parco" proposta di recente nelle osservazioni al Piano territoriale regionale. Questi ultimi segni, differenti nel tempo e nella natura, hanno prospettato una nuova accessibilità per il Cilento, spesso al di fuori di quadri generali di coordinamento. Tuttavia l'isolamento del territorio ha alimentato l'idea del Cilento come ambito ambientale incontaminato e, al tempo stesso, come area unitaria da riconoscere nella sua identità per programmarne di conseguenza lo sviluppo. Ne sono derivate, quindi, due tesi: a) lo sviluppo del Cilento come parco nazionale - lettura per tematizza-

zione; b) il rilancio del Cilento come nuova provincia della Campania (o secondo alcuni della Basilicata) perchè "regione prigioniera di una provincia" (E. Corsi) - lettura per derivazione. Le due tesi vanno in parte ridimensionate: il parco del Cilento presenta un livello di antropizzazione singolare rispetto alle altre aree protette italiane, con una densità media di circa 80 ab/kmq. Dopotutto la prevalente serie flyschioide (flysch= terra che scorre) dei suoli ha richiesto da sempre interventi assidui da parte degli uomini, segno del prevalente valore "culturale" del paesaggio cilentano, riconosciuto nel 1998 dall'Unesco di interesse mondiale. In realtà l'isolamento del territorio piuttosto che contribuire alla tutela delle risorse naturali e culturali ha di fatto minato l'antico rapporto uomo-natura, chiave del riconoscimento Unesco. Allo stesso modo la percezione del Cilento come sistema unitario è derivata prevalentemente da immagini di marginalità (la terra dell'abbandono) piuttosto che da orizzonti progettuali (la terra della dieta mediterranea, di Velia, Paestum e della Certosa di Padula, delle produzioni biologiche) in grado di sostenere lo sviluppo del territorio e del capitale umano ed istituzionale necessario per promuovere la nuova provincia. Il Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano, dunque, nasce per sostenere l'istanza di tutela con il progetto di innovazione per superare la *contemporanea premodernità* del territorio: indirettamente l'azione progettuale del Parco potrà contribuire al processo costitutivo della eventuale *Provincia verde*. La tesi del Parco del Cilento come strumento per la tutela

delle risorse naturali e culturali è stata avanzata da E. M. Nicholson nel lontano 1973, confermata nelle successive proposte di legge a riguardo e nelle iniziative del Comitato Promotore sul finire degli anni '80. Una volta istituita l'area protetta, con la legge quadro 394/1991, nella pianificazione del Parco l'approccio "naturalistico" ha spesso tradotto la visione del futuro come vocazione, finendo per assecondare l'esistente; quindi la condivisa interpretazione di una struttura urbana estremamente debole, invece che generare progettualità di trasformazione, ha eluso la marginalità cilentana attraverso la derivazione "comoda" dell'area protetta da tutelare, generandosi di fatto un'area protetta dallo sviluppo. Nello stesso tempo altre aree interne della Campania hanno affrontato nuovi percorsi grazie alla ricostruzione post-terremoto e a strategie di relazione interregionale. La pianificazione dell'Ente Parco e della Provincia di Salerno, invece, in linea con l'approccio "naturalistico" al Cilento, hanno confermato politiche redistributive e generaliste piuttosto che esprimere strategie competitive basate sulla ricognizione delle differenze e la selezione degli interventi prioritari. Il recente Ptr, nell'intenzione di costruire una "Campania plurale", non propone strategie specifiche per tradurre la marginalità cilentana in nuova contemporaneità; prevalendo approcci adattivi, il futuro del territorio è paradossalmente il suo presente: natura incontaminata e/o terra dell'abbandono. In realtà il Parco del Cilento non è il "piccolo e denso" Parco delle Cinque Terre, né l'oasi naturale delle Dolomiti Bellunesi, ma si caratterizza per

la diffusa antropizzazione, pur rimanendo soggetto alla medesima legge quadro e agli stessi strumenti di governo. Eppure è possibile rintracciare una tradizione differente nelle politiche per l'area cilentana: la proposta di legge degli onn. Pinto e Coviello *"Tutela e sviluppo delle aree protette di interesse nazionale del Mezzogiorno Continentale"* (maggio 1988), promuove la complementarità della Campania Sud-Orientale con la Basilicata, come strategia generale di coordinamento per lo sviluppo di ambiti del Mezzogiorno Continentale di grande valore naturalistico ma con condizioni socio-economiche da tempo stagnanti. Il progetto di innovazione della Pinto-Coviello si esprime bilanciando il sistema dei parchi (piuttosto che la singola area protetta) con nuovi assi di penetrazione al territorio in una dimensione interregionale, anticipando i programmi Ape e Cip e intendendo superare la separazione tra urbanistica e paesaggio, sviluppo e tutela, ancora presente nella 394/91. Questo approccio "economico-territoriale" sarà sviluppato dalla proposta di Piano di Sviluppo delle Comunità Montane del Cilento del 1986 ed in parte ritornerà nelle migliori intenzioni del Ppes del Parco del Cilento dove la tesi della "Città del Parco", pur non esaurientemente approfondita, rimane ad oggi l'orizzonte progettuale più suggestivo per interpretare l'*infrastrutturazione* del Cilento nel progetto di innovazione.

### **Il paesaggio tra conservazione e innovazione**

L'affermarsi, anche in Italia, della pianificazione strategica quale nuovo paradigma dell'azione locale, può dischiudere nuove prospettive per la risoluzione del conflitto tra conservazione e sviluppo nelle aree sensibili, ovvero tra sviluppo locale basato sulle vocazioni di un territorio o su un progetto di innovazione. Nel primo caso la genesi dello sviluppo assume una forma deduttiva e si riconduce a principi di incrementalismo, limitandosi al miglioramento delle qualità permanenti, nel secondo di discontinuità. In tale ottica le "vocazioni", si trasformano in "vantaggi competitivi". Le prime sono concepite come proprietà stabili ed immutabili dei luoghi, individuabili come componenti oggettive del *milieu* locale,

mentre le altre indicano le leve di possibili azioni locali di sviluppo, i vantaggi, appunto, che si possono trarre interagendo con le condizioni fisiche e culturali specifiche dei luoghi. Il concetto di paesaggio così come emerge dalla Convenzione europea sottintende la considerazione secondo cui il territorio con le sue caratteristiche ambientali e culturali non costituisce un elemento passivo, una derivazione automatica della struttura economica e sociale, ma al contrario rappresenta un ingrediente primario del processo di sviluppo, nella misura in cui esiste un legame biunivoco di continui feed-back ed interferenze attive tra comunità insediate e territorio. In Cilento, come nella maggior parte dei parchi italiani, spesso istituiti in aree in cui alla straordinaria ricchezza naturalistica si accompagna una significativa presenza antropica ed un evidente ritardo socio-economico, il tema della tutela del paesaggio si interseca con quello dello sviluppo locale. Conservare il paesaggio non significa però astenersi dall'introdurre innovazioni. Tutt'altro. In termini economici questa progettualità significa che possiamo conservare un paesaggio solo se lo produciamo nel processo economico. Ripensare il paesaggio nella direzione indicata dalla CEP, comporta una riflessione sul significato e sulle ragioni della conservazione: ogni innovazione comporta l'arricchimento del patrimonio di valori sedimentatosi nel passato e, simmetricamente, ogni azione di conservazione non può non produrre nuovi valori, stabilendo una relazione dinamica tra capitale naturale e culturale e processo economico. Questa idea rinvia alla natura intrinsecamente progettuale che la Cep attribuisce al paesaggio in quanto esito (più o meno consapevole) dell'attività di modificazione dello spazio, ed alla sua funzione come risorsa strategica per incentivare le economie locali. Se il paesaggio è il riflesso percepibile di queste modificazioni, la conservazione e la trasformazione sono azioni *nel* paesaggio, e qualsiasi "progetto di innovazione" non potrà che essere un "progetto di paesaggio". Va sottolineato che, nel caso del Cilento, ci si trova di fronte a sistemi locali che attraversano una fase di evoluzione degenerativa: quelli interni e più marginali sono prossimi al collasso demografico ed eco-

nomico; quelli costieri soggetti ad una pressione turistica ai limiti della sostenibilità. Su questa base è necessario rispondere ad alcune domande fondamentali: esiste ancora la possibilità di modificare il sentiero evolutivo di questo territorio?, e quale impulso è necessario affinché possa indirizzarsi su un sentiero di sviluppo (auto)sostenibile e di tutela dei valori del paesaggio?, è possibile costruire, per quest'area, un sistema di obiettivi e di strumenti pertinenti ed efficaci?

Appare evidente che non si tratta solo di passare da un sentiero di sviluppo ad un altro, quanto, piuttosto, di invertire la direzione verso trasformazioni che potrebbero avere profonde conseguenze sul capitale culturale e naturale, e cioè sulla produzione di paesaggio e sulla sua qualità. Il progetto di paesaggio dovrà fondarsi su un rinnovato atteggiamento di governo, *sperimentale* e *selettivo*, in grado di interpretare i luoghi di mutamento del paesaggio e di accompagnarne la trasformazione attraverso la produzione condivisa di *agende strategiche* orientate verso "obiettivi di qualità paesaggistica" ed articolate secondo un diversificato sistema di valori, che rimetta in gioco le risorse naturalistiche e culturali delle aree interne ed il patrimonio edilizio esistente accanto alla *naturale* attrattività delle aree costiere. In questo modo si potrà perseguire un ri-popolamento delle aree svantaggiate o abbandonate, anche mediante modalità di perequazione territoriale che riconoscano i rapporti economici tra produttori e consumatori della risorsa-paesaggio. Tuttavia la qualità dei paesaggi diventa azione produttiva *consapevole* solo quando vi è un capitale umano adeguato: affinché le specificità del Cilento da ostacolo si trasformino in risorse, il territorio dovrà *darsi* quel capitale umano necessario a tutelare e produrre paesaggi, assumendosi la responsabilità di indirizzare il proprio sviluppo secondo un percorso certamente difficile, ma effettivamente strategico e quindi più competitivo.

*Il contributo è frutto della riflessione comune dei due autori: in particolare, il primo paragrafo è a cura di Francesco Ruocco, ed il secondo è a cura di Alessio D'Auria.*

*\*Architetto, dottore di ricerca, Università degli Studi di Napoli "Federico II".*

*\*\*Architetto, Università degli Studi di Napoli "Federico II".*

---

# una finestra su: New Orleans

a cura di Marco Cremaschi

---

I disastri succedono, ma a volte si costruiscono. Il 29/8/'05 rimarrà la data del rovinoso passaggio dell'uragano Katrina su New Orleans. Gli Stati Uniti difficilmente dimenticheranno la manifesta impreparazione della protezione civile e del governo di fronte al disastro. Ma questi ha anche mostrato l'indifferenza verso il rischio, pur annunciato, connesso alla realizzazione di opere idrauliche e civili improprie o inadeguate. E soprattutto, ha evidenziato il desolante 'differenziale' sociale degli effetti dei rischi naturali. Non a caso, i quartieri poveri –costruiti sotto il livello del mare– sono stati sommersi; e le famiglie senza auto non hanno potuto fuggire. Guarda caso, famiglie e quartieri in prevalenza neri. Un disastro costruito un poco alla volta, con sicumera tecnica e razzismo politico, che il piano della città non ha contrastato. A maggior ragione appare esemplare il coinvolgimento delle università.

## Dopo l'uragano

Angelica Fortuzzi

Nel 2001 il giornalista Mark Fischetti scriveva su *Scientific American*: “Se un grosso uragano che, si muove lentamente, attraversasse il Golfo del Messico lungo la traiettoria giusta, genererebbe un sollevamento del mare tale da annegare New Orleans sotto sette metri d'acqua”. E, ancora: “Se non bastasse il rischio per le vite umane, il potenziale allagamento di New Orleans avrebbe gravi conseguenze sia economiche che ambientali. La costa della Louisiana produce un terzo del cibo nazionale di provenienza marina, un quinto del petrolio, e un quarto del gas naturale. Ospita il 40% delle zone umide costiere del paese, dove soggiorna d'inverno il 70% degli uccelli migratori acquatici”.

Pochi anni dopo, il 29 agosto del 2005, l'uragano Katrina ha devastato in modo particolarmente drammatico la città, il suo territorio, la gente, mandando in frantumi una situazione già gravemente compromessa sotto diversi punti di vista. Oltre 1.200 i morti, un milione gli sfollati, danni per 200-300 miliardi di dollari. Il sistema dei trasporti è andato in tilt; non c'è stato un piano di evacuazione, né tanto meno sono stati organizzati servizi di trasporto pubblico. Un cittadino su tre non possedeva la macchina e quindi non poteva salvarsi.

Quello che è successo, e succederà in futuro a New Orleans in seguito alla furia devastatrice dell'uragano Katrina

è, secondo Kenneth M. Reardon, direttore del dipartimento di planning della Cornell, fortemente impegnato nella ricostruzione della città: “la più importante e significativa storia di diritti civili dei nostri giorni, a partire dal movimento per i diritti civili degli anni Sessanta”.

Infatti, il disastro di New Orleans non proviene solo dall'assenza di prevenzione del rischio ambientale, o dalle carenze della protezione civile; ma dalla pratica di discriminazione urbana dei poveri e dei neri.

Le politiche territoriali ed economiche della città, dagli anni Settanta al 2000, avevano portato ad una crescita urbanistica caotica e ad uno sviluppo economico che tendeva a privilegiare settori a basso reddito economico. Questo ha provocato la perdita di porzioni ad alto reddito della città, nonché alla sempre maggiore povertà dell'economia locale e quindi dell'abitante medio. Politiche economiche sbagliate, politiche territoriali non adeguate in aggiunta alla posizione geografica della città sono stati i fattori che hanno portato alla formazione di una situazione di rischio, che ha aggravato l'effetto dell'uragano. In particolare la posizione geografica della città costituisce già in sé un fattore critico: situata sotto il livello del mare, in una conca compresa tra il fiume Mississippi, a sud e ovest, e il lago Pontchartrain a nord, New Orleans ha così bisogno di un complesso sistema di dighe, circa 500 chilometri, canali di drenaggio e imponenti sistemi di pompaggio, per mantenersi asciutta, con un elevato



manca dida manca didsa



New Orleans dopo il 29 agosto 2005 (Immagini del National Oceanic & Atmospheric Administration (NOAA), U.S. Department of Commerce. [www.noaa.gov](http://www.noaa.gov)).

costo di manutenzione delle strutture. La politica ha una grande responsabilità nella nascita e nel permanere di questa situazione critica, con tagli di fondi e ritardi nei programmi per il rafforzamento delle dighe. Come ha scritto il *New York Times* in un editoriale: “Perché abbiamo consentito ai costruttori di distruggere le zone umide e le isole barriera litoranee, che avrebbero potuto tenere a distanza la forza dell’uragano? Perché il Congresso, prima di andare in vacanza, ha tagliato il bilancio per rimediare ad alcuni buchi nel sistema di protezione dalle alluvioni?”. La frammentazione del sistema di governo e i conflitti tra stato e amministrazione locale hanno reso impossibile trovare delle soluzioni. La questione sociale, anzi umana, non è meno drammaticamente importante: migliaia di persone, dopo l’uragano, sono tornate per ricostruire. Come sostiene la presidente nazionale di ACORN -fondata nel 1970, una delle più grandi associazioni del paese che rappresenta famiglie dal reddito medio-basso- Maude Hurd: “Torneremo e ricostruiremo le nostre case, le nostre vite e le nostre comunità” (Acorn 2006a); diverse generazioni sono state testimoni della distruzione della città e ora anche degli sforzi, delle risposte, degli errori, delle azioni o non-azioni compiute. I media hanno presentato, in maniera particolarmente aggressiva, storie di razzismo e di oppressione di classe. Un’attivista americana rimarca che nessun americano può sentirsi libero se un concittadino non ha la garanzia dei propri diritti: il mito americano di equità, tra razze e classi sociali, crolla, esplodendo davanti agli occhi di tutti, nei fatti di New Orleans (CRP, Cornell University 2006).

#### Cosa è successo

L’uragano ha distrutto più di 62.000 strutture, allagato più di 250.000 case, con 1 milione di sfollati per un’area di circa 240.000 chilometri quadrati; le tre dighe principali della città hanno ceduto causando l’allagamento dell’80% della città.

Diverse organizzazioni di base si mobilitano per organizzare i soccorsi e la ricostruzione a New Orleans, tra queste

ACORN in particolare. Migliaia di persone hanno dovuto lasciare le loro case, creando una grande domanda di mezzi per trovare i membri delle famiglie, comunicare i bisogni e attrezzare alloggi temporanei in attesa di organizzare quelli permanenti. ACORN si attiva per aiutare gli sfollati e per assicurare, attraverso il paese, case e servizi per le comunità dei quartieri poveri o delle minoranze afro-americane; si muove su diversi fronti con la creazione dell'ACORN Katrina Survivors Association, la prima organizzazione nazionale di sopravvissuti all'uragano Katrina.

Dopo il disastro, a seguito dell'annuncio del Sindaco della demolizione di 50.000 abitazioni, ACORN avvia l'"Home Clean-out Demonstration Program", un programma per la bonifica delle case, compito teoricamente governativo, con l'obiettivo di impedire il deterioramento e favorire il ripristino di migliaia di alloggi nei quartieri più poveri e con ciò garantire il ritorno dei proprietari. All'iniziativa partecipano dall'avvio del programma 5.000 volontari; ad agosto 2006 del 2006 le case recuperate sono 1.500, ne rimangono altre 1.000 da recuperare (Vanden Heuvel 2006).

Nei giorni successivi all'uragano si apre un dibattito sulla ricostruzione della città; alcuni istituti per le politiche nazionali redigono delle relazioni sulle condizioni della città prima dell'uragano, sull'impatto di questo e i risultati della tracimazione delle dighe, indicando le possibili strategie di recupero. Molti pianificatori sottolineano che l'ipotesi di ricostruire i quartieri più distrutti sia poco realistica, prefigurando una città ricostruita secondo una forma urbana più compatta, che ipotizzava il ritorno di solo la metà degli abitanti originari. Tra questi rapporti uno viene presentato dall'Urban Land Institute, nel novembre 2005, e un altro dalla Commissione del Sindaco Ray Nagin "Bring New Orleans Back".

La proposta dell'ULI è controversa, perché propone un piano di ricostruzione *selettivo* della città, che prevede investimenti immediati, pubblici e privati, per la ricostruzione delle aree meno danneggiate, sottoponendo inve-



Dettaglio di un'area allagata (Immagine di Toby Clairmont, [www.hah-emergency.net](http://www.hah-emergency.net)).



Gli sfollati (Immagine di Toby Clairmont, [www.hah-emergency.net](http://www.hah-emergency.net)).

ce ad una valutazione preventiva le aree più gravemente colpite, per stabilire la convenienza della ricostruzione oltre alle possibili minacce future per la salute e la sicurezza dei residenti (Reardon 2006). Il rapporto ULI suddivide la città in tre classi:

- la *categoria A* include i quartieri più devastati dall'uragano e dall'allagamento, prospicienti il lago Pontchartrain e ad Est della città, abitati per lo più da gente povera e classi operaie di colore, ricostruiti solo parzialmente, destinando parte dei terreni a parchi urbani.

- la *categoria B* identifica i quartieri con danni di media entità, in cui residenti e stakeholder locali devono dimostrare la fattibilità della ricostruzione attraverso un piano praticabile.

- la *categoria C* include quelle aree che hanno subito danneggiamenti minori e che potrebbero beneficiare nell'immediato di investimenti pubblici e privati. L'approccio allo sviluppo dei due piani è fortemente criticato, la preoccupazione maggiore è che nessuno garantisca il diritto al ritorno degli sfollati, né la Commissione del Sindaco assicura un risarcimento delle perdite subite, anche se l'ULI afferma che sono previste forme di compensazione per le abitazioni non ricostruite.

Nel contempo ACORN organizza a novembre l'"ACORN Community Forum on Rebuilding New Orleans", una conferenza di due giorni per sviluppare piani di ricostruzione della città per rispondere ai bisogni dei cittadini più svantaggiati, sui temi della pianificazione, delle politiche e della progettazione necessarie per garantire "il diritto al ritorno". Partecipano al forum circa 100 abitanti, 35 professori di urbanistica, 100 studenti di diverse facoltà; vengono identificati 52 progetti. Emergono alcune questioni principali quali la necessità di rinforzare le dighe, del recupero dei servizi municipali, di riorganizzare le basi economiche della città, di includere gli abitanti nel processo di recupero.

La percezione dei cittadini, per lo più poveri e di colore, è che le scelte della classe politica siano più interessate a supportare le corporazioni elitarie piuttosto che risolvere i problemi sociali, ricostruendo una città meno popolosa e più bianca.

A gennaio 2006, nonostante il rapporto dell'ULI, il sindaco omette di comunicare la demolizione di alcuni quartieri, invece raccomanda ai residenti di formare gruppi di lavoro per la pianificazione del proprio quartiere, ai fini di produrre per il 20 maggio dei piani di ricostruzione. Agli abitanti è così affidato un compito difficile: provare la fattibilità della ricostruzione del loro quartiere, laddove molti di loro non sono in grado di prendere parte ad un processo pianificatorio.

E' in questo contesto che ACORN, per aiutare gli abitanti delle aree di New Orleans East, del Ninth Ward e di altre zone a sviluppare piani di ricostruzione partecipati dei loro quartieri, coinvolge architetti e urbanisti tra cui: la ACORN Housing Corporation (AHC); la Cornell University con il Department of City and Regional Planning; la Louisiana State University; il New Jersey Institute of Technology; il Pratt Institute (ACORN 2006b, p. 2).

I quartieri che non fossero riusciti a far ritornare, per maggio, una certa massa critica di ex abitanti, sarebbero stati presi in consegna dai servizi comunali, sgombrati dalle case, destinati a parco o a nuovi insediamenti. La Commissione del Sindaco raccomanda di non concedere permessi in zone gravemente alluvionate, finché non sarà costruita la nuova mappa delle esondazioni; propone al Congresso di approvare una tassa per ottenere fondi da destinare alle compensazioni per le case demolite o per le ricostruzioni, ma l'amministrazione Bush non è disponibile a sostenere questa tassa, provocando un effetto negativo sugli sforzi compiuti e minando la fiducia di cittadini e investitori nei piani di ricostruzione.

Le incertezze del processo di pianificazione; le immagini negative dei vari quartieri trasmesse giornalmente dai media; la drammatica lentezza nella ricostruzione dei principali servizi, tra cui elettricità e rete fognaria; il tentativo di demolire le case nel Lower Ninth Ward; il fallimento del City's Housing Authority e del Dept. of Housing and Urban Development nel riaprire complessi di edilizia pubblica scampati all'uragano, scoraggiano molti dal ritornare. Ed è tutto connesso: senza questi servizi di base la FEMA (Federal

Emergency Management Agency) non fornisce i mezzi di trasporto necessari alle famiglie per tornare, ricostruire e partecipare al processo di recupero (Ibidem). L'ULI e il Programma della Commissione inoltre non indicano le risorse umane ed economiche necessarie per preparare i piani di ricostruzione dei quartieri.

Nonostante questo clima di estrema incertezza ACORN e altri gruppi lavorano per influenzare le decisioni politiche e, a più di un anno dalla tragedia, molto è stato fatto sia dalle associazioni che dalle persone, poco dal Governo. Ad agosto 2006 Maude Hurd, Presidente di ACORN, afferma "Torneremo e ricostruiremo le nostre case, le nostre vite e le nostre comunità" (ACORN 2006a) ma con l'obiettivo di migliorarne le condizioni rispetto a prima; e Charles Jackson, coordinatore per la comunicazione di ACORN, afferma: "Ci sono interi quartieri, con migliaia di abitazioni, dove siamo riusciti a far tornare una sola famiglia. La gente a basso reddito non può nemmeno permettersi il costo del viaggio per tornare qui. Adesso almeno abbiamo ottenuto un po' di tutela in più per le famiglie in difficoltà con le quali stiamo lavorando" (Vanden Heuvel 2006).

La tendenza del Governo è quella di puntare a rimedi che assicurano bassi redditi, su un'economia di base; secondo ACORN quello di cui New Orleans ha bisogno non è di ricostruire la situazione sociale ed economica originaria, di persistente povertà per un terzo della popolazione afro-americana e che rischierebbe di spopolare la città, ma di avere un piano con una visione della città più vibrante, sostenibile ed equa, creando un'aspettativa di vita migliore. Per fare ciò esperienze simili (Northridge, California; Kobe, Giappone) insegnano quanto sia importante un coinvolgimento attivo degli abitanti, attraverso le organizzazioni che li rappresentano, come interlocutori allo stesso livello di amministratori e politici locali, urbanisti professionisti nel processo di pianificazione e sviluppo.

\*Dottore di Ricerca, Università degli studi Roma Tre.

## La New Orleans Planning Initiative

A. F.

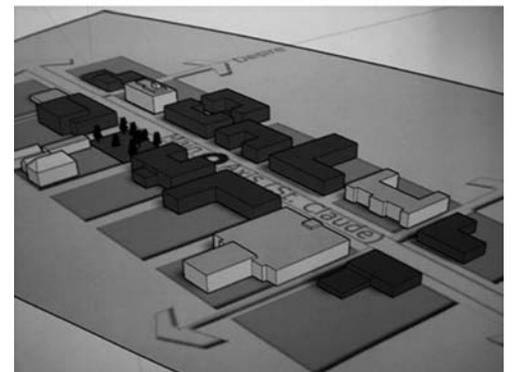
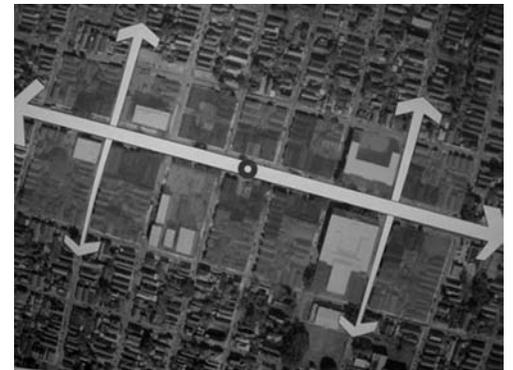
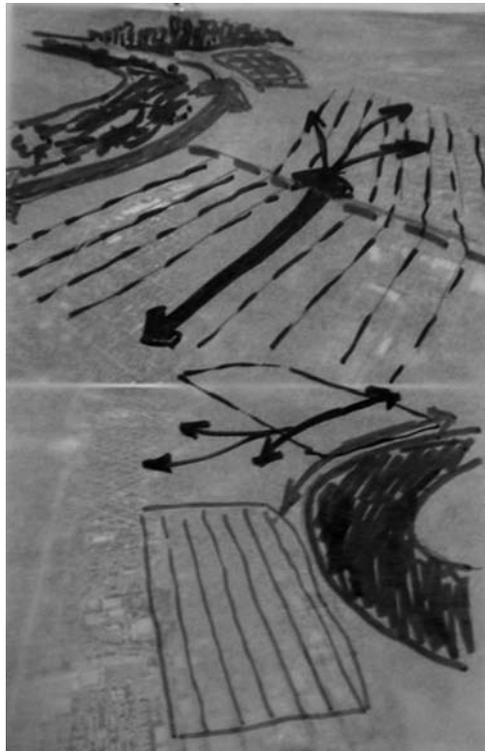
Kenneth M. Reardon, direttore del Department of City and Regional Planning della Cornell University, ha convinto il Dipartimento ad appoggiare il processo partecipato di formulazione dei piani di ricostruzione dei quartieri più distrutti della città, investendo risorse dell'università nella ricerca e coinvolgendo gli studenti anche con l'attivazione di corsi applicati.

**Come è avvenuto il coinvolgimento dell'Università nel processo di ricostruzione di New Orleans?**

Nei giorni successivi all'uragano il Department of City and Regional Planning è stato contattato da ACORN, Association of Community Organizations for Reform Now; avevano capito di aver bisogno di un supporto tecnico, su pianificazione e progettazione, per abitanti, uomini d'affari, istituzioni e tutti coloro che cercavano di ricostruire New Orleans. Insieme alla Cornell University sono state contattate altre due università e il Pratt Institute di Brooklyn. Dopo l'incontro con ACORN, 75 studenti e 8 docenti della Cornell si sono riuniti una sera per decidere come il CRP avrebbe potuto aiutare coloro che volevano tornare nella città e ricostruire le loro vite.

Quelli che erano presenti quella sera decisero che il Dipartimento doveva impegnarsi attivamente nel processo di pianificazione per la ricostruzione di New Orleans, con l'obiettivo di ricostruire una comunità sostenibile, giusta e democratica. Alla luce di questa decisione il CRP ha stanziato una somma di 100.000 dollari per sostenere l'impegno degli studenti e della facoltà (Reardon 2006).

La Cornell University ha significativamente scelto di lavorare nel Ninth Ward di New Orleans, uno dei quartieri più poveri e maggiormente danneggiati sia nella parte di Lower Ninth che in quella di Upper Ninth (ibidem), avviando con l'associazione ACORN una collaborazione chiamata "NOPI New



Studi preliminari ed elaborati sul Ninth Ward, corso di "City Planning Design"

Orleans Planning Initiative". L'idea era che NOPI provvedesse, con il supporto della ricerca e delle risorse universitarie, ad aiutare le comunità locali nel processo di pianificazione per la ricostruzione del Ninth Ward.

**Come si è strutturato il coinvolgimento del CRP nel processo di pianificazione con le comunità locali e secondo quali modalità si è svolto?** Uno dei primi passi è stato quello di capire cosa era successo. Le devastazioni causate dall'uragano Katrina avevano scioccato il paese sollevando molte questioni, interrelate tra loro, di giustizia ambientale, di lotta di classe e di razza, di sfiducia nei confronti delle agenzie governative, rendendo la situazione a New Orleans, e nel resto del Golfo, difficile da comprendere e da aiutare. Per questo nella fine del semestre del 2005 durante il "Seminar on Rebuilding New Orleans", un gruppo di studenti ha cercato di sbrogliare le questioni e di "capire" la città. Il lavoro si è focalizzato su cinque temi principali: l'ambiente, il sociale - in particolare le questioni di classe e razza -, la politica, l'economia e i casi di studio esemplificativi. Durante il seminario gli studenti hanno condotto ricerche individuali, producendo una bibliografia



Studio, Department of City and Regional Planning, Cornell University

preliminare, costruendo poi un documento riassuntivo su New Orleans e in particolare sul Ninth Ward.

Il CRP ha successivamente istituito un corso "Everything You Ever Needed to Know About Planning in the Crescent City, But Were Afraid to Ask" in cui, dal 1 novembre al 15 dicembre, 25 studenti con diversi docenti della facoltà hanno lavorato per esplorare questioni quali la storia ambientale, lo

sviluppo urbanistico, l'economia, l'evoluzione sociale e le recenti sfide delle politiche relative alla città e alla regione del Golfo.

Nell'incontro annuale dell'"Association of Collegiate School of Planning", tenuto a Kansas City nell'ottobre 2005, il CRP ha collaborato con le altre università ad una sessione speciale centrata su come mobilitare le facoltà nel processo di pianificazione del post-Katrina. Diverse settimane più tardi il Dipartimento di Cornell, ACORN, il Pratt Institute, la Louisiana State University e diverse altre istituzioni hanno promosso una conferenza regionale di ricerca che riuniva abitanti, esperti e politici per analizzare le azioni da intraprendere per aiutare la ricostruzione dei quartieri più poveri della città, inclusi il Seventh e il Ninth Ward, Gentilly e New Orleans East. Nel novembre 2005 il CRP ha partecipato attivamente al forum "ACORN Community Forum on Rebuilding New Orleans" organizzato dall'Associazione ACORN.

Il Dipartimento decise poi di impegnare un certo numero di corsi, nel semestre successivo, sui bisogni di pianificazione e progettazione di queste comunità. La risposta degli studenti all'impegno assunto dal CRP è stata più che positiva.

Nel mese di gennaio, nell'ambito dell'"Alternative Winter Break", un primo gruppo di 17 studenti e 4 membri della facoltà sono andati a New Orleans per unirsi ad ACORN ed aiutare le famiglie a pulire le loro case, a rimuovere i muri interni danneggiati. Gli studenti hanno anche aiutato nella preparazione, ai fini del recupero, di due chiese e di 20 abitazioni monofamiliari. Le attività sono proseguite con altri 30 studenti nel successivo "Alternative Spring Break".

Contemporaneamente più di cento studenti e otto docenti erano coinvolti in sette corsi attivati dal CRP nell'iniziativa NOPI, durante il primo semestre del 2006, tre dei quali si sono concentrati sullo studio del Ninth Ward<sup>1</sup>.

Grazie alla diversità dei loro approcci, i corsi hanno prodotto informazioni diversificate oltre ad alcuni strumenti utili per il processo, portato avanti da ACORN insieme agli abitanti, aiutando

questi ultimi nel processo di costruzione di un piano per lo sviluppo del Ninth Ward, a cui seguirà un piano di recupero, in vista della scadenza del 20 maggio posta dal Sindaco Ray Nagin. A febbraio, gli studenti hanno condotto ricerche sul campo e prodotto del materiale per il comitato di coordinamento di ACORN, che aveva il compito di costituire delle linee guida secondo le quali il piano di ricostruzione, proposto dalla comunità, sarebbe stato strutturato.

A marzo 2006 risultati del lavoro degli studenti, del CRP e della LSU, con ACORN e numerosi volontari, sono

stati la predisposizione di una struttura per un piano partecipato per la ricostruzione del Ninth Ward; lo sviluppo di ulteriori opzioni per il piano del quartiere di St. Claude nel Higher Ninth Ward; proposte progettuali alternative per diversi tratti di St. Claude. Questo ha creato le condizioni per poter effettuare dei progetti dimostrativi. Il lavoro è proceduto in modo simile per il Lower Ninth Ward.

**Quali sono stati i problemi maggiori e le strategie seguite nel portare avanti il processo partecipativo?**

Una delle grandi difficoltà è stata quel-

### Leggere Katrina

Nel sito <[www.crp.cornell.edu](http://www.crp.cornell.edu)> del Dept. of City and Regional Planning della Cornell University si trovano i materiali sul coinvolgimento dell'università e il "Nopi Bulletin" con gli aggiornamenti sullo stato di avanzamento dell'iniziativa, i corsi coinvolti durante i vari periodi dell'anno, temi e attività affrontati e svolti sul campo dagli studenti, oltre ad una breve descrizione del programma.

Nello stesso sito si trova anche il "CRP News", la newsletter del dipartimento con un articolo di Reardon che narra i passi che hanno portato all'avvio dell'iniziativa NOPI. Nel sito <[www.acorn.org](http://www.acorn.org)> numerosi materiali descrivono le attività e i risultati dell'impegno di ACORN, insieme all'aiuto delle università, per la ricostruzione della città. Tra questi, un resoconto di quanto emerso nel processo di pianificazione con le comunità: una visione su come ricostruire, intesa secondo tre gradi principali – la famiglia, il quartiere, la città –; le azioni intraprese dal novembre 2005 a giugno 2006; i principi generali per la pianificazione espressi dalle comunità; infine alcune linee guida sui temi dell'edilizia, scuola, lavoro, servizi, salute e sicurezza.

Per concludere, Robert Polidori ha raccolto in un bel volume le fotografie scattate da durante numerosi viaggi a New Orleans tra settembre 2005 e aprile 2006, successivamente esposte in una mostra presso il Metropolitan Museum of Art di New York.

ACORN, 2006a (Association of Community Organizations for Reform Now), *New Orleans: Recover, Rebuild, Organize. A Report on the ACORN Katrina Recovery and Rebuilding Campaign, agosto 2005 - agosto 2006.*

ACORN, 2006b *Rebuilding after hurricane Katrina. ACORN Planning principles.*

*New York Times*, (2005) "Waiting for a leader", 1 settembre, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

Paul Davidoff, 1997, "Advocacy and pluralism in planning", ora in Healey P., *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London.

Fischetti M., *Drowning New Orleans*, "Scientific American", ottobre (2001).

CRP (2006), "A Message from the coordinator", *Nopi Bulletin*, NOPI Initiative, Department of City and Regional Planning, Cornell University, marzo, p. 1.

Polidori R. 2006, *After the flood*, Steidl.

Reardon K. M., (2006) *CRP's New Orleans Planning Initiative*, "CRP News", Dept. of City and Regional Planning, vol. 1. Issue 1, marzo.

Reardon K. M., (2006), *The Shifting Landscape of New Orleans*, "Shelterforce", 145.

Vanden Heuvel K., (2006), *The Battle over Reconstruction*, "The Nation", 29 agosto.

*Internet*

[www.crp.cornell.edu/outreach/nopi](http://www.crp.cornell.edu/outreach/nopi)

[www.acorn.org](http://www.acorn.org)

[www.bringneworleansback.org](http://www.bringneworleansback.org)

[www.thenation.com](http://www.thenation.com)

[www.nola.com/speced/ruinandrecovery](http://www.nola.com/speced/ruinandrecovery)

[www.mississippirenewal.com](http://www.mississippirenewal.com)

A.F.

la della ricostruzione dei dati di base: ciò significava rifare i rilievi, ricostituire i dati catastali che erano andati perduti.

Altre questioni urgenti sono state la bonifica e la ricostruzione delle case; intraprendere un'attività politica per fare pressione sugli enti governativi a proposito di questi problemi, portando avanti il processo per lo sviluppo del piano urbanistico.

L'organizzazione delle azioni si è così focalizzata su due strategie principali: la prima riguardava il confronto con *il presente*, infatti, i primi problemi sono stati molto pratici: assistere i residenti più poveri; stabilire le misure più immediate da intraprendere; rendere le persone in grado di entrare nelle abitazioni, e conseguentemente, capire come organizzare l'intervento di bonifica, incluso il problema di quali vestiti indossare per poter entrare nelle case che, dopo due mesi di allagamento, erano diventate insalubri, piene di parassiti e di batteri, decidendo successivamente di servirsi di plastiche speciali, adatte a questi scopi.

La seconda *i progetti a lungo termine*, inclusi quelli economici, attirando investimenti economici privati e riportare il turismo nella città, per sviluppare e garantire benessere alle famiglie più povere.

Per il processo di partecipazione, a cui hanno partecipato abitanti, studenti e numerosi volontari, si è fatto riferimento alla tradizione dell'"Advocacy Planning" di Paul Davidoff, secondo il quale ogni comunità, prescindendo dalla sua identità culturale e dal suo stato economico, dovrebbe avere il diritto di partecipare al proprio sviluppo.

Il metodo di "Empowerment plan", usato nel processo di partecipazione alla ricostruzione e quindi alla stesura di piani, ha visto tre momenti principali tra cui la fase di analisi, su modello di quella SWOT<sup>2</sup>, con l'identificazione delle criticità, debolezze e minacce, e delle potenzialità, punti di forza e opportunità, interne ed esterne alla comunità e al suo territorio rispetto al contesto esterno.

Il Visioning, finalizzato a generare scenari futuri, per pianificare e progettare a scala urbana e territoriale, e costruire

un quadro di valori condivisi dalla comunità locale identificando una direzione di sviluppo desiderata.

Il processo è stato coadiuvato dall'opera di artisti, che hanno visualizzato su fogli le visioni e le idee espresse dai partecipanti, il lavoro si è svolto in gruppi di discussione, fino ad individuare, tramite votazione, le visioni più desiderate.

L'università insieme ad ACORN ha quindi aiutato gli abitanti nelle scelte di materiali e tecnologie per la ricostruzione delle loro abitazioni, che tenessero in considerazione criteri sia di sicurezza che ecologici, costruendo abitazioni più resistenti ad inondazioni ed uragani.

Il 15 maggio al 16 giugno i risultati del processo sono stati raccolti in un report finale che, sulla base dei bisogni e dei desiderata espressi dagli abitanti, indicava le azioni da compiere. ACORN infine è stata selezionata come "urbanista di quartiere" per il Ninth Ward per lo Unified New Orleans Plan, che consisterà complessivamente di 6 piani. Lo Unified New Orleans Plan è stato finanziato con 3.5 milioni di dollari dalla Rockefeller Foundation e dalla Greater New Orleans Foundation con un contributo di un milione di dollari, in vista di un completamento entro la fine di dicembre del 2006.

#### Note

1. In particolare i tre corsi su "City Planning Design Studio", "Measured Drawing", "Revisioning the Ninth Ward: Ecology, Open Space, and Disaster Resistance in Post-Katrina New Orleans".

2. SWOT Analysis, "Strengths Weaknesses Opportunities Threats".

## "Concorso di Idee" per la progettazione delle biglietterie e degli imbarcaderi del trasporto pubblico lagunare a Venezia

Vela Spa -gruppo Actv, d'intesa con il Comune di Venezia, bandisce un *Concorso di idee, a livello internazionale, avente quale finalità l'acquisizione di proposte progettuali per le nuove biglietterie Hellowenezia e imbarcaderi del trasporto pubblico lagunare, elemento essenziale per la fruizione del centro storico di Venezia da parte di residenti, pendolari, turisti e vari tipi di visitatori.*

*Specifico oggetto del bando è:*

- la progettazione di una biglietteria tipo e di un imbarcadero tipo;
- la progettazione di quattro agenzie localizzate a Piazzale Roma, Ferrovia, San Marco e Lido;

La partecipazione al concorso è aperta agli architetti e ingegneri che alla data di pubblicazione del Bando non abbiano compiuto i 41 anni d'età.

#### *Cronoprogramma*

- richiesta chiarimenti entro il 15 aprile 2007 (da inviare a l'e-mail [concorso@velaspa.com](mailto:concorso@velaspa.com));
- chiusura delle iscrizioni alle ore 12.00 del 15 aprile 2007;
- consegna elaborati entro le ore 12.00 del 15 maggio 2007.

Il bando è stato pubblicato il 15 gennaio 2007 sul sito [www.hellowenezia.it](http://www.hellowenezia.it) e [www.comune.venezia.it](http://www.comune.venezia.it)

*Collana di monografie  
sulle attività di pianificazione*

*Direttore Massimo Olivieri*

**DAL 1995, TITOLI DISPONIBILI**

Il progetto preliminare del Prg di Reggio Emilia  
La proposta dell'Inu per la riforma urbanistica a partire dalla formazione della Legge del 1942  
Prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare  
Consorzio del Iodigiano. Trent'anni di pianificazione territoriale  
Studi per il Pit delle Marche  
Programma di riqualificazione della darsena di Ravenna  
Pip Regione Valle d'Aosta  
Programma di riqualificazione della fascia ferroviaria del Comune di Modena  
Il Prg di Piacenza  
G. Mascino e Ancona  
Piano dei tempi della città di Pesaro  
Ppc della Provincia di Pesaro - Urbino  
Pit della Regione Marche  
Variante al Prg di Belluno  
Ptp della Provincia di Venezia  
Ptc della Provincia di Rimini

Ptc della Provincia di Macerata

Regione Veneto. Piani d'area vasta:  
Tonezza - Fiorentini, Quadrante Europa,  
Auronzo - Misurina, Fontane Bianche

Variante al Prg di Cremona

Preliminare al Prg di Vicenza

Pianificazione comunale in Toscana

Regione Veneto. Piani di area vasta: Delta del Po

Ptc della Provincia di Siena

La pianificazione del sistema delle aree protette del Comune di Roma.

**1999 - 2003, SERIE ARCHIVIO**

Il piano strutturale di Cesena

Il Prit Emilia Romagna 1998-2010

Riqualificazione della strada statale Marecchiese in Provincia di Rimini

Cesena: Prg e tutele ambientali

I parchi di riordino delle attività economiche nella provincia di Rimini

Aree di protezione ambientale nella provincia di Rimini

**TITOLI RECENTI**

N. 38 - 2003 (a cura di E. Rampiconi)  
Il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Terni  
Pagine 144, illustrazioni b/n e colori, € 25,00

N. 39 - 2003 (a cura di M. Fantin)  
Variante al Piano regolatore per i centri storici del Comune di Vittorio Veneto  
Pagine 124, illustrazioni b/n e colori, € 21,00

N. 40 - 2004 (a cura di S. Bolletti e G. F. Di Pietro)  
Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Arezzo  
Pagine 184, illustrazioni b/n e colori, € 35,00

N. 41 - 2004 (a cura di A. Bortoli e R. Manzo)  
Provincia di Venezia. La pianificazione territoriale e urbanistica per la sicurezza del territorio  
Pagine 160, illustrazioni b/n e colori, € 30,00

N. 42 - 2004 (a cura della Segreteria regionale al territorio) Regione Veneto, provincia di Treviso.  
Piano d'area vasta. Montello  
Pagine 124, illustrazioni b/n e colori, € 25,00

N. 43 - 2004 (a cura di F. Balletti e R. Bobbio)  
Il Piano territoriale della Regione Liguria  
Pagine 184, illustrazioni b/n e colori, € 30,00

N. 44 - 2004 (a cura di M. Olivieri)  
Regione Umbria. Vulnerabilità urbana e prevenzione urbanistica degli effetti del sisma: Nocera Umbra  
Pagine 196, illustrazioni b/n e colori, € 30,00

N. 45 - 2004  
Il piano territoriale di coordinamento della Provincia di Pistoia  
Pagine 136, illustrazioni b/n e colori, € 30,00

N. 46 - 2006  
Milano verso il piano  
Pagine 170, illustrazioni b/n e colori, € 40,00

N. 47 - 2006  
Progetto Conspace. Esperienze per la nuova pianificazione del Veneto  
Pagine 124, illustrazioni b/n e colori, € 25,00

**sconto del 20% sul prezzo di copertina per i lettori di  
*Urbanistica Informazioni***

NOME ..... COGNOME ..... VIA/PIAZZA .....

CAP ..... CITTÀ ..... PR ..... TELEFONO ..... E-MAIL .....

Prego inviare i Quaderni n ..... Serie Archivio n ..... Per un totale di Euro .....

Detraendo lo sconto del 20% l'importo è pari ad Euro .....

Ho effettuato versamento anticipato scegliendo la seguente modalità di pagamento:

c.c.p. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma"

Cartasi  Visa  Mastercardn. .... scadenza .....

contrassegno al postino

Prego emettere fattura: numero partita Iva .....

Data ..... Firma .....

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni della L. 196/2003, ai fini dell'evasione dell'ordine delle riviste da Lei sottoscritto, per l'invio delle riviste stesse e la fatturazione. 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 espresa 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

Firma .....

Per informazioni e preventivi di spesa:

INU Edizioni Srl

Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma

Tel 06 681.955.62 - 681.343.41 Fax 06/682.147.73

e-mail: inuprom@inedizioni.it

ined@inedizioni.it



## Idroelettrico e compatibilità ambientale

Fulvio Forrer\*

All'insegna della diversificazione delle fonti di produzione dell'energia elettrica l'Unione Europea spinge e incentiva le produzioni energetiche alternative ed in particolare individua le fonti energetiche rinnovabili quale fattore strategico di sviluppo: acqua, vento, sole, biomasse, geotermico. In Italia la produzione di energia da fonti alternative è nell'ordine del 15% della produzione complessiva e di questa ben il 70% viene dall'idroelettrico.

L'idroelettrico italiano è figlio della politica industriale di inizio secolo '900 con particolare culmine realizzativo gli impianti costruiti nell'immediato dopoguerra e non di una attenta programmazione dello sviluppo all'insegna della compatibilità ambientale. I margini di miglioramento industriale sono quindi notevoli e possono portare ad una significativa compatibilizzazione di quello sfruttamento impostato ormai quasi centenni or sono nella logica del massimo sfruttamento possibile a sostegno della industrializzazione del paese. L'evoluzione tecnologica degli ultimi decenni dimostra come in generale siano possibili miglioramenti di prestazione e rendimenti maggiori con addirittura minori sforzi, quindi un adeguato investimento tecnologico-culturale nel settore dell'energia idroelettrica potrà aprire ottime prospettive.

Il mito dell'idroelettrico quale fonte energetica rinnovabile alimenta il pensiero comune che l'acqua dei fiumi sia anche una sorgente di energia in ogni caso ecocompatibile. Lo sfrutta-

mento di tutti i principali corsi d'acqua delle Alpi testimonia inequivocabilmente come questa condizione sia solo apparente. A livello alpino, secondo una ricerca condotta da Icalpe di Grenoble per conto di Cipra, appena il 10% del reticolo idrografico appare in condizioni naturali, ovvero capace di svolgere significativamente l'attività di autodepurazione comunemente e necessariamente svolta da un corso d'acqua. Lo studio fatto da Inu Trentino in occasione dei Colloqui dello Stelvio del 2000 sul reticolo idrografico del settore centro-orientale delle Alpi italiane testimonia come la realtà indagata nel dettaglio evidenzi una situazione assai più drammatica, ovvero gli unici corsi d'acqua allo stato naturale sono quelli posti a più alta quota, prima di essere captati dai sistemi di sfruttamento idroelettrico, nessuna asta fluviale di fondovalle gode di regimi idrici naturali, paraturali o compatibili con le biocenosi acquatiche; questo stato di cose nel paradiso teorico della naturalità e serbatoio idrico continentale della risorsa strategica per il terzo millennio le Alpi è opportuno ricordare che in ogni caso circa il 50% del carico trofico che viene immesso nei fiumi ha origine naturale e che quindi gli impianti di depurazione nulla possono nei confronti di esso.

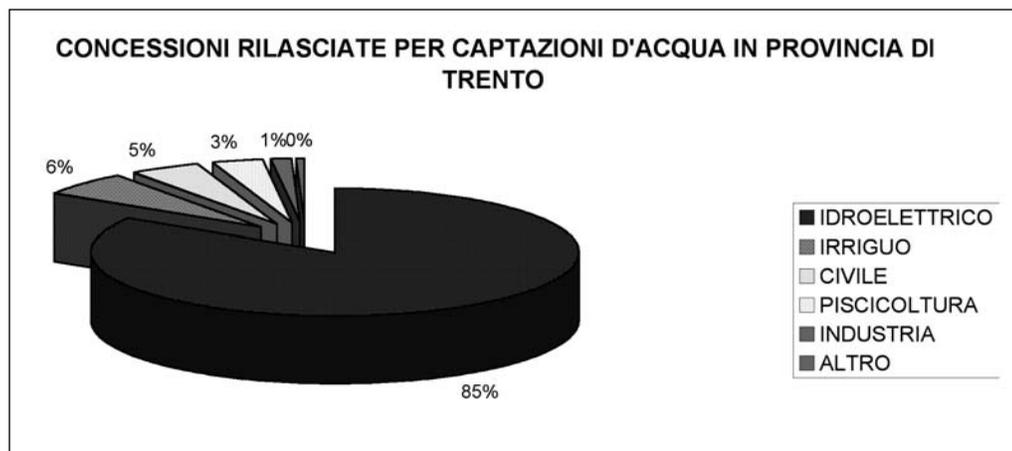
Appare evidente che la sottrazione di risorsa primaria da un fiume depauperato lo specifico ambiente dal punto di captazione fino alla restituzione in misura proporzionata al prelievo effettuato, di qui la ricerca per un deflusso

### Le acque: come risorsa della collettività

Tema	Contenuti
Quantità	Disponibilità d'acqua nel ciclo di bacino (ciclo idrologico, condizioni di bacino, utilizzi, ecc)
Qualità	Condizioni ecologiche, rilasci e Dmv (aree perfluviali, attività civili e produttive, disciplina delle concessioni, le condizioni di mantenimento, ecc)
Sicurezza	Condizioni idrauliche (le opere idrauliche, le fasce di rispetto e di sicurezza, gli utilizzi di questi territori, la manutenzione a questi ambiti, ecc)

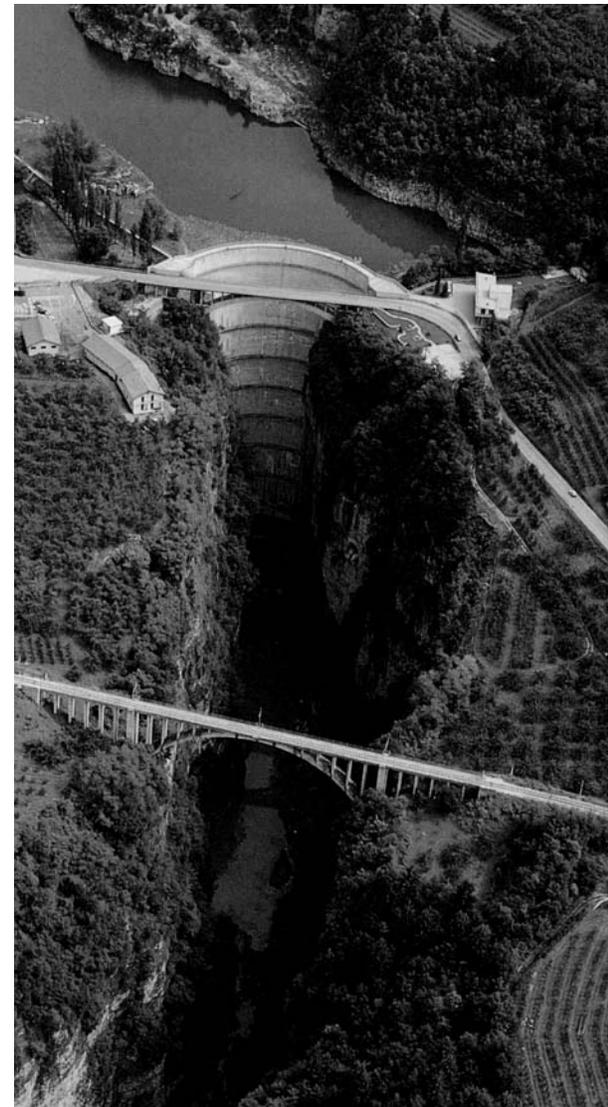
minimo vitale (dmv) capace di mantenere in condizioni soddisfacenti fiumi e torrenti, ma tendenzialmente sfugge ai più che anche dopo la restituzione il fiume appare compromesso nella sua funzionalità. Una semplice suggestione per far comprendere cosa accade in un corso d'acqua a valle dello sfruttamento idroelettrico: per liberare una tubatura intasata si pone un tappo a monte dell'ingorgo, lo si rimuove appena accumulata una quantità d'acqua significativa ed il risultato è che la pressione esercitata dall'acqua appena liberata rimuove gli ostacoli presenti, in un corso d'acqua tutta la microfauna acquatica protagonista dell'assorbimento dei nutrienti è così travolta. L'escursione di portata giorno-notte a valle di una restituzione idroelettrica è nell'ordine di 1:10, 1:20, ovvero se di notte la portata ordinaria è di 1 mc, di giorno, con la centrale in funzione, la portata idrica a valle della restituzione potrà essere nell'ordine dei 20 mc. Visto che le centrali idroelettriche non lavorano

Temi interni alla tematica fluviale	Azioni sull'organismo acqua, alveo, territorio pertinente
lo scorrere di una quantità necessaria di acqua (un letto di piena, uno di morbida ed uno di magra)	governo di bacino e di accessibilità al fiume
condizioni idrologiche adeguate a porne le condizioni (le opere idrauliche: ovvero la regimazione e la laminazione)	interventi di bacino e sulle opere idrauliche, compresa la sicurezza di accesso e di uso della risorsa
condizioni mirate di funzionalità fluviale ed ecologiche di ambito (fasce ripariali e biotopi)	corridoi ecologici e ripristino della fasce ripariali, il superamento attuali opere idrauliche
Temi interni collegati alla fluvialità	Azioni sull'organismo acqua, alveo, territorio pertinente
spazi di tutela e salvaguardia naturalistica (aree fluviali e torrentizie, aree umide, ripariali, di pertinenza, biotopi, ecc)	raccordo di iniziative e finanziamento delle stesse
spazi di ricreazione e svago all'aria aperta (aree di sosta, aree svago, aree di osservazione, aree di apprendimento, ecc)	logica di sistema e promozione-marketing- coordinata
percorsi all'aria aperta (pedonali, ciclabili, canoistici, ippici)	governo di bacino e di accessibilità al fiume
itinerari (naturalistici, culturali, ricreativi e contemplativi)	iniziativa di valorizzazione e promozione



sulla base della disponibilità d'acqua, ma sulla base del valore economica dell'energia elettrica prodotta, la notte non vi è restituzione d'acqua con, nel migliori dei casi, il solo deflusso minimo vitale. Il funzionamento delle centrali idroelettriche avviene in corrispondenza delle ore di punta dei consumi energetici, quindi con picchi di produzione raccolti in poche ore rispetto una portata naturale d'alveo assai più costante. Un dilavamento ripetuto più volte al giorno con il risultato del decadimento della capacità autodepurativa di fiumi e torrenti, compromissione che si ripercuote sulla qualità dell'acqua presente nei fiumi, oggi mediamente in mediocre stato di qualità. Non si può dimenticare che le opere idrauliche, realizzate in modo non attento alle funzionalità dei corsi

d'acqua, e la sottrazione di superfici, originariamente destinate alla fluttuazione dei regimi idraulici, hanno completato il degrado degli ambienti fluviali. Generalmente, non sversamenti inquinanti tossico-nocivi degradano i fiumi della regione alpina, ma la sottrazione d'acqua e la diminuzione degli ambiti fluviali sommati ad una regimazione antitetica alle esigenze ecologiche riducono gli ambienti fluviali in ambiti sottoposti a pesante stress funzionale. Il rinnovo delle concessioni allo sfruttamento energetico dei fiumi alpini, in questi anni di introduzione della nuova norma di attuazione in materia di energia nelle Regioni e Province autonome, è un'importante occasione per recuperare la situazione dei fiumi entro condizioni ambientali migliori di



quelle attuali nello spirito degli accordi di Rio ('92), tale consapevolezza deve essere di monito ai soggetti interessati e agli Enti preposti al rilascio delle autorizzazione necessarie allo scopo per porre in essere politiche energetiche non genericamente rinnovabili, ma attente allo sfruttamenti delle risorse naturali entro limiti e misure compatibili con l'ambiente e con i fabbisogni sociali. Con tali presupposti è necessario temperare le esigenze delle comunità locali con quelle altrettanto legittime di ordine generale che apparentemente potrebbero configgere ma che nel equilibrio della effettiva rinnovabilità della risorsa primaria e nella qualità dell'ambiente generale trovano la loro migliore soddisfazione.

\* Inu Trentino.

## Non una, ma due leggi

Pierluigi Properzi\*

Gran parte del mondo disciplinare e lo stesso Istituto, pur nella consapevolezza della progressiva segmentazione del Piano di tradizione (nelle politiche e nelle forme e vigenze) e della difficoltà di una lettera interpretativa, ritiene che una occasione per porre ordine (secondo alcuni) e comunque per far prevalere una linea più o meno radicale o riformista sia costituita dalla approvazione di una legge: “urbanistica” per i tradizionalisti o di “governo del territorio”, per gli innovativi, nella quale ovviamente far prevalere la propria posizione.

Questa occasione, ormai mitizzata e di contro messa in forse da due legislature di rinvii (problemi e la prova che non serve una nuova legge statale), appare invece come una sorta di *redde rationem* interno, tra riformisti e innovatori, ed esterno rispetto ad un mondo sostanzialmente disinteressato alla legge, ma che con essa dovrà fare i conti se dovesse essere approvata. Ad un osservatore esterno non sfugge il senso di rivendicazione quasi sindacale se non corporativa che assume l’aver posto al centro del governo del territorio l’attività di pianificazione quasi che, se disciplinare come si fanno i piani, possa cambiare il “mal governo” del territorio.

Questa presunzione rivendicativa fa parte del resto del progetto del “Moderno” che, nel suo fallimento, ha mitizzato il conformismo degli standard e ha rinunciato al progetto della città sostenendo la necessità di una legge che ricomprensca in un unico dominio concettuale, ma soprattutto

accademico e professionale, un mondo da tempo disperso e frammentato in una logica di razionalità unica.

Ritengo invece che l’occasione di una legge o meglio di una Riforma (siamo in fase 2) possa coincidere con una laica presa d’atto della separazione tra il mondo dei vincoli ricognitivi, delle tutele separate, del paesaggio-ambiente, dell’ecologia e delle strategie d’area vasta da quello dei regimi dei suoli, della perequazione della città pubblica, dei progetti urbani complessi.

Sono due mondi diversi che condividono, solo per necessità, la stessa casa paterna, ma che equivocano sui significati delle parole, sull’uso dei vincoli (urbanistico v/s ricognitivo) sulla finalità degli strumenti, in quella tradizione farisaica di uno pseudo riformismo urbanistico italiano che ha combattuto a parole la rendita con le minacce di esproprio e ha consumato territorio con indici bassi e standard alti. Ritengo che, se si tratta di problemi diversi, essi possono essere ragionevolmente affrontati con iter legislativi diversi.

Mi si dirà che così si lascia un tradizionale dominio disciplinare, il territorio, agli ambientalisti del paesaggio. Non ne sono convinto ma non sono i titoli professionali che dividono l’unitarietà degli oggetti.

Sul fronte del *governo del territorio*, che non è un tema solo per i “pianificatori” delle facoltà di architettura, la questione centrale da risolvere è quella delle tutele separate a fronte di una crescente responsabilità delle società locali rispetto ai temi dell’ambiente e

del paesaggio, ma anche del nuovo ruolo dello stato alla luce del Tit. V in termini di responsabilità e di competenza nella costruzione dei progetti di sviluppo.

Le Piattaforme strategiche di Fontana non possono essere cosa estranea rispetto a una legge di questi contenuti.

Sul fronte dell’*urbanistica*, intesa nella sua più tradizionale accezione, il problema resta quello della costruzione della città e in particolare della città pubblica in termini di risorse, di diritti di cittadinanza e di partecipazione dei soggetti attuatori.

Semplificata la questione in questi termini risulta evidente che provare a ricomporre in un testo unitario temi così diversi in una logica peraltro di mediazione al ribasso (ti accontento sulla perequazione, ma lasciami le soprintendenze) è una partita persa.

Il risultato potrà essere una esercitazione intellettualistica simile all’annunciato Partito Democratico elegante nelle intenzioni ma poco praticabile nella realtà e forse del tutto inutile.

Esistono peraltro le diverse leggi “urbanistiche” regionali che hanno già tentato questa mediazione ma con una sponda forte quale la esistenza di leggi statali di settore (Parchi – Bacini – Paesaggio – etc.) e con una rete di sicurezza sul fronte delle garanzie rappresentata nel bene e nel male dalla 1150.

Porre in campo con iter separati due diversi Ddl. Uno dedicato alla costruzione della città pubblica e quindi ricompositivo dei temi fiscali, civilisti-

co-fondari e realizzativi, in una logica che affronti le questioni aperte della perequazione, della fiscalità di scopo, dei catasti comunali, dei diritti immobiliari e che si costituisca come fondativo per le leggi regionali, non sul fronte degli strumenti ma su quello dei diritti. Le Leggi Regionali già prevedono peraltro forme di piano diverse da quelle della 1150, perché già possono farlo, e non penso che unificare gli strumenti dall'alto possa ancora interessare qualcuno.

L'altro è un testo di "governo del territorio" in cui la pianificazione assume un ruolo strettamente legato alla costruzione (messa in coerenza) di progetti di sviluppo e nel quale è centrale l'evidenza pubblica della valutazione, intesa come attività prevalente della pianificazione stessa.

Questa interpretazione del piano coerente con la Direttiva VAS (che dovrà comunque divenire operante in Italia, nonostante il disinteresse del Ministero e l'indifferenza dei Comuni) presuppone la costruzione di quadri conoscitivi stabili e condivisi nei quali risolvere il tema problema delle tutele separate.

Pensare a due leggi con iter paralleli consente peraltro di ricomporre intorno ad essi sistemi di alleanze più forti anche se meno estesi, e di evitare la mediazione al ribasso che comunque potrebbe intervenire in un fronte che tenta di aggregare ambientalisti e costruttori, massimalisti espropriativi e riformisti perequativi, urbanisti architetti e territorialisti strategici.

Una delimitazione di campo che ci liberi dagli apprendisti stregoni nell'uno e nell'altro settore, che orienti meglio i percorsi formativi che faccia corrispondere ruoli a responsabilità potrebbe non essere il male peggiore.

\* Vice Presidente INU.



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](http://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@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.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**

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA, TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773  
www.inu.it E-mail [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

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.

Ezio Micelli

## I diritti edificatori: un'innovazione controversa

I diritti edificatori riscuotono attenzione e interesse nel dibattito urbanistico: la recente proposta di realizzare una Borsa dei diritti immobiliari a Milano e l'ipotesi una società interessata alla acquisizione e alla commercializzazione dei crediti edilizi - analoghi ai diritti per natura - in Veneto rappresentano due buoni esempi di come gli operatori del settore abbiano considerato l'arrivo di un simile nuovo strumento di gestione della città.

Nei convegni come nelle pubblicazioni, tuttavia, lo strumento appare poco chiaro per natura e i contributi si sono concentrati sulla fragilità di uno strumento che, ambigualmente, sembra profilarsi come un diritto reale - ne sia prova, ad esempio, l'istituzione di un registro dei crediti edilizi nei comuni del Veneto - pur in assenza di una riforma del diritto di proprietà, prerogativa del legislatore nazionale. Oltre ai contributi dei giuristi, in realtà, i diritti edificatori sono stati poco indagati da chi si occupa di urbanistica, non cogliendo la capacità di un simile strumento di riscrivere le regole stesse della pianificazione. L'uso dei diritti edificatori, infatti, non solo modifica le regole di gestione e di attuazione dei piani, ma ne altera il modo in cui essi sono concepiti ed elaborati.

Partiamo dalla definizione del diritto

edificatorio (termine che in questa sede consideriamo sinonimo di credito edilizio): esso può essere definito come una quantità di volumetria (o superficie) edificabile attribuita dall'amministrazione ad un proprietario immobiliare allo scopo di attivare un processo di trasformazione o conservazione dell'ambiente fisico, oppure allo scopo di indennizzarlo nell'ambito di un procedimento di carattere espropriativo. Il diritto edificatorio viene a volte presentato come assoluta novità, privilegiandone una lettura autonoma rispetto agli altri strumenti che nel corso di questi ultimi anni si sono imposti nelle nuove leggi regionali come nelle pratiche delle amministrazioni locali. Al contrario, è possibile sostenere come i diritti edificatori costituiscano uno sviluppo della perequazione urbanistica. Con la perequazione urbanistica, infatti, viene attribuita anche alle aree destinate alla città pubblica un quantitativo di edificazione: non essendoci più distinzione tra suoli destinati alle attrezzature collettive e alle infrastrutture e quelli destinati allo sviluppo immobiliare privato, i primi ricevono edificabilità - e quindi rendita - come i secondi. Che poi il potenziale di edificazione possa essere sfruttato all'interno di un comparto perequativo - è il caso classico della perequazione - oppure che venga impiegato anche in aree distanti dal luogo in cui sia effettivamente sorto il potenziale di edificazione (come, ad esempio, nel progetto della Cintura verde di Ravenna), poco importa: entro un comparto di trasformazione urbanistica, continuo o dis-

continuo che sia, tutte le aree sono beneficiarie di un'edificabilità che assicura una quota di rendita ai proprietari della città pubblica come di quella privata.

L'analogia con i diritti edificatori è, in questo senso, evidente. Consideriamo due ambiti di applicazione dei diritti. Il primo è quello relativo ai processi di densificazione del territorio aperto: l'amministrazione può attribuire, ad esempio, ad un manufatto industriale dismesso un diritto edificatorio da impiegarsi in area urbanisticamente idonea. In tal caso, la volontà dell'amministrazione è di acquisire un immobile senza ricorrere all'esproprio per farne ciò che più ritiene opportuno. Ad una proprietà privata, dunque, viene attribuito un potenziale di edificazione per attivare il trasferimento della proprietà dal privato all'amministrazione. Proprio come nella perequazione, l'attribuzione di un potenziale di edificazione attiva un meccanismo negoziato che sostituisce quello tradizionale quanto scarsamente attuato dell'espropriazione per pubblica utilità.

Il secondo caso è quello legato ai processi di rarefazione del tessuto urbano. L'attribuzione di un diritto di edificazione può essere legata alla volontà dell'amministrazione di acquisire un immobile in centro storico (realizzato, ad esempio, negli anni '50 o '60) per rimuovere interventi speculativi che compromettono il valore di aree importanti della città. Anche in questo caso, l'attribuzione è funzionale a recuperare suoli o immobili con la partecipazione dei privati e senza ricorrere

all'espropriazione per pubblica utilità: di nuovo, l'analogia con lo strumento della perequazione è evidente. Dove invece i due strumenti si differenziano è nella dinamica dell'impiego del potenziale edificatorio che sorge sulle aree destinate a città pubblica. Nel caso della perequazione, infatti, i comparti stabiliscono con chiarezza le aree destinate alla città pubblica e quelle destinate a edificazione privata. Distanti o vicine che siano, le aree di utilizzo dell'edificabilità sono precisate dagli strumenti urbanistici, Prg o piano operativo che sia.

Ciò rende in realtà la perequazione un'estensione dei tradizionali meccanismi di attuazione dei piani affidati ai privati, con la sola - e rilevante - novità che l'amministrazione in un'unica soluzione acquisisce le aree a standard e le aree che avrebbero dovuto invece essere espropriate.

Nel caso invece dei diritti edificatori, l'area del loro impiego non è nota. Può essere in alcuni casi ridotta la variabilità delle aree di possibile utilizzo, ma in linea di principio il diritto edificatorio può essere speso senza vincoli nelle aree di trasformazione urbanistica.

Se la perequazione consente di gestire i piani entro un insieme di regole ben chiare stabilite in sede di approvazione del piano, con l'impiego dei diritti edificatori diviene assai più difficile prevedere l'effettivo sviluppo della città.

Se non è possibile controllare ex ante l'utilizzo dei diritti, allora la progettazione stessa delle aree di trasformazione della città diventa delicata: sono infatti i developer che stabiliscono, nei fatti, le scelte urbanistiche determinando l'allocazione dei diritti edificatori tra le aree di potenziale sviluppo della città.

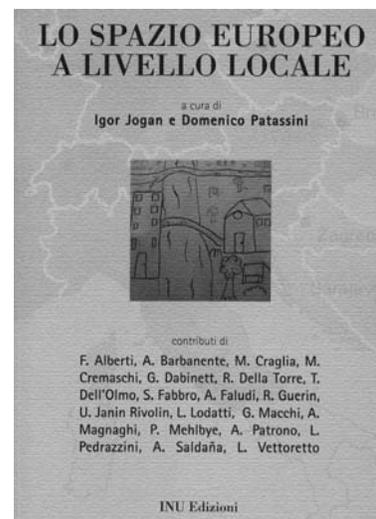
Tra la pianificazione e il mercato le relazioni mutano. Gli operatori non si limitano a gestire i nuovi modi di ripartire la rendita fondiaria - come avviene con la perequazione urbanistica - ma concorrono a formare essi stessi quelle scelte sulla base delle opportunità di investimento ritenute più favorevoli. Al limite estremo, il pianificatore dovrebbe semplicemente stabilire l'ammontare dei diritti edificatori complessivi, affidando lo sviluppo della città alle sole scelte razionali

(economicamente parlando) degli operatori economici.

Lo sviluppo pratico di un simile strumento - è utile sottolinearlo - appare quantomeno complesso. Si tratta infatti di gestire un nuovo mercato dei diritti tra proprietari affatto incerti sul loro valore (se posso impiegare i diritti su aree di pregio come su aree di natura periferica, come posso determinarne credibilmente il valore?) e con inediti rapporti con l'amministrazione.

Lo strumento di gestione, in questo caso, rivoluziona la filosofia stessa di pianificazione. Al contrario della perequazione - strumento relativamente neutro rispetto alle scelte di piano - i diritti edificatori portano con sé una critica radicale all'attività stessa dell'urbanista, ne minano alle fondamenta i presupposti: è infatti il mercato, con le sue autonome decisioni, a determinare lo sviluppo della città, e non la scelta di pianificazione dell'ente locale. E' credibile che scenari intermedi siano sperimentati promuovendo simultaneamente governo delle trasformazioni e flessibilità nell'uso dei diritti, ma appare singolare come la cultura urbanistica, tradizionalmente incline a stigmatizzare qualsiasi forma di indebolimento del piano urbanistico, non abbia colto la critica radicale dei nuovi strumenti alle tradizionali forme di governo della città.

## 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](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

# Riforma urbanistica

a cura di Sandra Vecchiatti

## **Friuli Venezia Giulia: nuova legge urbanistica e Ptr**

*Cdr Inu Friuli Venezia Giulia*

Nella Regione Friuli Venezia Giulia (a statuto “speciale”), dopo che la legge costituzionale del 1963 ne aveva stabilito la potestà legislativa della materia “urbanistica”, si sono succedute varie leggi regionali, a cominciare dalla n. 23 del 1968, fino a che, nel 1991, la n. 52 ha provveduto a un completo riordino della materia urbanistica ed edilizia, costituendo un vero e proprio “testo unico”. Questa legge ha consentito alla Regione autonoma di fare un notevole salto di qualità, nell’ambito - ad esempio - delle esperienze di pianificazione comunale, con un positivo rinnovo nell’ultimo decennio, pur nelle forme del Piano regolatore di tradizione, di tutta la strumentazione urbanistica di quel livello. Rinnovo che forse non ha riscontro nelle esperienze di altre realtà regionali. Va detto pure che la sostanziale non attuazione invece di altri contenuti della legge n. 52 (con particolare riferimento al livello regionale e provinciale di pianificazione), non è tanto da addebitare a insufficienze normative o metodologiche del predetto strumento normativo, quanto piuttosto alla carenza (prolungatasi per troppo tempo) di indirizzi politici che permettessero di concludere molti anni di intenso lavoro di ricerca e di elaborazione tecnico-strumentale, sia a livello regionale che provinciale. Si è così lasciata esaurire una esperienza, quella

del Piano urbanistico regionale del 1978, a suo tempo importante e innovativa. Il recente disegno di legge sulla “Riforma dell’urbanistica e disciplina dell’attività edilizia e del paesaggio” si sta avviando all’esame del Consiglio regionale nella formulazione sostanzialmente approvata dalla Giunta regionale nello scorso mese di novembre; in contemporaneo gli uffici regionali stanno lavorando alla formazione del Ptr.

La proposta legislativa si caratterizza in modo particolare per alcuni aspetti sostanzialmente dissonanti rispetto alla “koinè normativa” delle altre regioni, che possono essere così del tutto sinteticamente enunciati:

- la Regione si riserva alcuni ambiti di esclusiva competenza sui temi territoriali, prefigurando delle soglie quali-quantitative, al di sopra delle quali pianifica e decide senza coinvolgere il sistema delle istituzioni locali;
- al di sotto di tali soglie la competenza della pianificazione, sia comunale che sovracomunale è dei Comuni, senza “interferenze” regionali;
- non è previsto il livello della pianificazione provinciale;
- per il livello comunale viene correttamente previsto lo sdoppiamento dello strumento di piano, attribuendo però durata illimitata anche al Piano operativo.

L’articolato proposto induce nel Consiglio Direttivo dell’Inu e nei soci non poche perplessità e preoccupazioni, sia per gli aspetti sopra enunciati che per l’eccessiva schematicità e imprecisione di molti dei contenuti legislativi, e non da ultimo per il rinvio di molte delle disposizioni

normative (in molti casi di indiscutibile rango legislativo) a successivi provvedimenti regolamentari. Un approccio questo che rischia di riproporre il confuso intreccio di norme di matrice statale e regionale, nonché di disposizioni legislative e regolamentari, che caratterizzava anche il Friuli Venezia Giulia negli anni ‘80, prima appunto del “testo unico” di cui alla legge regionale n. 52.

Per quanto riguarda le attribuzioni riservate alla Regione e i contenuti del Piano territoriale regionale, la Sezione regionale dell’Inu ha già espresso varie osservazioni critiche in sede di approvazione della legge n. 30/2005 che ha dato avvio alla formazione del Ptr.

Esse riguardano in particolare il fondato dubbio sulla capacità del Ptr, come è stato pensato e come in concreto si va configurando nel suo ormai avanzato processo di formazione, di costituire un effettivo momento di definizione di politiche generali e di adeguato respiro temporale sia per le tutele che per le trasformazioni territoriali, definendo regole e modelli di assetto riconosciuti e condivisi. Da questo punto di vista la separazione di competenze sulla base di soglie (per le quali peraltro resta evidente la difficoltà di una definizione) tra Regione e Comuni costituisce una scelta non condivisibile né sul piano concettuale né su quello operativo. Manca inoltre la possibilità di una interazione dei vari livelli istituzionali, titolari di competenze e conoscenze diversificate, già nella fase di formazione del Ptr. Va rimarcato infine come la natura del Ptr ne faccia uno strumento, almeno teoricamente, assai autoritativo nei confronti dei Comuni i

quali, al di là dell'istituto dell'"intesa", dovranno comunque conformarsi ad esso diventando, per i temi di competenza regionale, meri terminali. Nella sostanza, pertanto, non sembrano veramente superati i meccanismi della pianificazione gerarchica Regione-Comuni, secondo le consuete logiche caratterizzanti anche il "vecchio" Purg del 1978.

Il livello della Pianificazione sovracomunale, inteso con riferimento all'area vasta, resta sostanzialmente non risolto nell'articolato proposto.

Al di là della questione su quale debba essere il soggetto titolare di tale livello (argomento su cui la Regione ha espresso una decisa scelta di campo in controtendenza con le altre realtà regionali, escludendo di fatto le Province), il presidio dei temi di area vasta dovrebbe venir assicurato da strumenti di respiro e scala adeguati. Quella che è prevista nell'articolato pare invece sia meglio definibile come "pianificazione intercomunale", e in tal senso va considerata positivamente, anche se devono essere messi a punto strumenti concretamente operativi e ben finalizzati agli obiettivi indicati. La speranza nei meccanismi di concertazione e di copianificazione di area vasta rimane invece sostanzialmente delusa. Una vera concertazione sulle strategie territoriali locali non è mai prevista in quanto gli istituti previsti dalla norma (conferenza di pianificazione, l'intesa Comune-Regione ecc.) sono affidati a meccanismi burocratico-istruttori che rischiano di ingenerare non solo incertezze giuridiche o eccessi di rigidità nell'autorizzare preventivamente scelte territoriali ma anche separazione tra sviluppo d'area vasta e pianificazioni comunali. Tutto ciò lascia la scala territoriale intermedia sostanzialmente priva di veri strumenti di dialogo, di partecipazione e di progettazione del territorio. Rispetto a queste scelte, ma anche a queste forti incertezze, la Sezione regionale dell'Inu invece ha ribadito che il piano sovracomunale è l'anello fondamentale di raccordo tra previsioni regionali e comunali e che la sua dimensione non va definita solo in base alle intese tra amministrazioni locali, ma deve essere anche individuata nel Ptr, partendo dalla identificazione di ambiti territoriali significativi. In altri termini la scala sovracomunale va intesa come la dimensione alla quale si opera

una concertazione delle strategie territoriali locali cui poi farà riferimento il livello decisionale comunale.

Lo sdoppiamento della Pianificazione comunale nelle due componenti strutturale (con contenuti esclusivamente programmatici e quindi con valenza non conformativa) e operativa (con previsioni prescrittive e conformative) è da tempo auspicato dall'Inu nazionale ed è stato esplicitamente sollecitato dalla nostra Sezione nel corso del convegno di Villa Manin svoltosi nello scorso mese di giugno. In tal senso si muove anche l'articolato approvato dalla Giunta Regionale, sebbene in più parti non persegua le medesime finalità, in particolare non indicando una durata limitata nel tempo per il piano operativo.

Un'ulteriore sollecitazione che si è ritenuto di sottolineare riguarda la necessaria equiparazione dei diritti pubblici (vincoli espropriativi) e dei diritti privati (edificabilità), il tutto connesso alla assoluta opportunità di stabilire una scadenza quinquennale della componente operativa, con l'obiettivo di attribuire al piano l'effettivo valore di guida nell'evoluzione (e non di congelamento) di un determinato territorio, con previsioni tempestive e ancorate coerentemente alle dinamiche sociali, economiche, infrastrutturali in atto o ragionevolmente ipotizzabili.

Gli strumenti e i contenuti della Pianificazione comunale, così come sono definiti nell'articolato (e tenendo in debito conto che molti aspetti procedurali dovranno essere completati e chiariti dal regolamento di attuazione della legge), configurano un percorso di formazione del piano non sempre ben conseguente e organizzato. L'attivazione - ad esempio - dei momenti di partecipazione previsti secondo le metodologie di Agenda 21 o il monitoraggio per la Valutazione ambientale strategica non è rapportata a corrispondenti fasi di elaborazione progettuale. Come pure il buon funzionamento delle Conferenze e delle Intese di pianificazione presuppone un carattere del previsto "Documento preliminare di Piano", cui queste faranno riferimento, dai maturi ed espliciti contenuti progettuali. In sostanza sembra necessaria una seria verifica, anche in termini di tempi e di costi, di come i vari pezzi da cui è costituito il nuovo piano comunale possano concretamente funzionare e relazio-

narsi tra di loro per raggiungere gli obiettivi della legge e soprattutto della pianificazione comunale. Va rilevato infine che la nuova impostazione di progettazione e gestione del Piano potrebbe trovare una significativa semplificazione nei comuni di piccola dimensione (numericamente e territorialmente rilevanti nella realtà della regione) liberando così le amministrazioni da incombenze gravose e non sempre efficaci. Un'ultima considerazione riguarda un modo di intendere i piani posti alla base delle trasformazioni del territorio, in grado di superare la concezione fondata sul controllo prevalentemente quantitativo che ha connotato finora la esperienza della nostra e di altre realtà regionali, rispetto a cui dai contenuti dell'articolato e dai documenti di corredo non pare di intravedere una svolta e neppure un orientamento verso quelle "buone regole" che favoriranno la costruzione di "buoni piani". La pianificazione territoriale e urbanistica deve essere considerata come un insieme di strumenti ritenuti capaci di garantire coerenza - anche fisica - alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, trasparenza del processo di formazione delle scelte e delle loro motivazioni. Ciò richiede una rinnovata attenzione per gli aspetti più propriamente disciplinari del fare urbanistica, che rimetta al centro l'interesse per le morfologie territoriali e insediative e per le tematiche del riuso urbano. Per questo la pianificazione dovrà ritornare a considerare lo spazio quale sistema articolato e complesso, con analisi e progettazione di contesti che aggiungano alle tradizionali normative funzionali nuove coordinate di orientamento morfologico, in grado di definire le trasformazioni attraverso la qualità, la natura, il senso dei luoghi.

La volontà di accompagnare con un contributo critico e collaborativo, con la giusta attenzione agli aspetti normativi ma anche a quelli più propriamente disciplinari, questa delicata fase del lavoro che la Regione Friuli Venezia Giulia ha avviato, caratterizza l'attività della Sezione regionale dell'Inu ora e per il futuro, alla ricerca di esiti più maturi e compiuti per la legislazione regionale e per i processi di pianificazione che ad essa faranno riferimento.

## Il Pdl regionale “Governo e riqualificazione solidale del territorio”

Mario Piccinini\*

Il testo rappresenta parte del contributo dell'INU Emilia-Romagna al Progetto di Legge regionale “Governo e riqualificazione solidale del territorio” che modifica le leggi regionali 19/1998, 20/2000, 31/2002, 23/2004.

Sono riportati alcuni dei temi di maggiore complessità e significatività oggetto di modifica. Su alcuni di essi come l'Edilizia residenziale sociale, l'obiettivo è di aprire momenti di ulteriore approfondimento e confronto, anche e soprattutto nella prospettiva della discussione sulla “Legge nazionale di Principi per il Governo del territorio” promossa dall'Inu

A sei anni dalla applicazione della legge 20/2000 se un bilancio, sia pure parziale, può essere tentato, questo bilancio va inquadrato in primo luogo nel suo significato straordinariamente riformista, nella radicale trasformazione che la legge produce nei processi di piano-attuazione in essere da 60 anni e nello stesso impianto giuridico che presiede al regime immobiliare in Italia dal 1942. In secondo luogo questo bilancio va affrontato per ciò che riguarda tanto i contenuti urbanistici della nuova pianificazione, quanto e specialmente per misurare l'adeguamento dei piani in corso di formazione, alle innovazioni che rappresentano il fattore principale della riforma legislativa. Ormai tre quarti dei Comuni dell'Emilia - Romagna hanno intrapreso il processo riformista di piano, pur avendo un piano vigente di buona qualità o almeno discreto. Questo già rappresenta un elemento positivo di giudizio che, lungi da spingerci a valutazioni preoccupate sulla maturità della amministrazione urbanistica comunale, deve piuttosto suggerirci un attento monitoraggio

dei processi in corso, allo scopo di sapere in quale misura i Comuni hanno colto il valore innovativo della riforma e stanno lavorando per sperimentare fino in fondo le occasioni offerte dal nuovo modello. L' Istituto nazionale di urbanistica, dopo aver creato le premesse generali della riforma formulate nel Congresso di Bologna del 1995, ha avuto un ruolo decisivo nella proposta e nella formazione della legge 20/2000; la considera forse il prodotto meglio riuscito delle sue indicazioni originarie e ne ha seguito la sperimentazione, fino a suggerirne con la 4a. Rassegna urbanistica regionale del maggio scorso, gli adeguamenti che hanno stimolato gli emendamenti proposti oggi dalla Regione Emilia Romagna.

L'Inu desidera restare a fianco della amministrazione regionale nel processo di monitoraggio e di adeguamento legislativo, sempre allo scopo di salvaguardare lo spirito della riforma; ma anche perché la legge 20/2000 e gli stessi emendamenti allo studio in Emilia Romagna, rappresentano oggi un supporto fondamentale al tentativo in corso di andare all'approvazione di una legge di Principi nazionale per il Governo del territorio. E', dunque, intenzione dell'Inu di sottolineare i punti essenziali delle modifiche proposte, rafforzandone l'efficacia ed evitando di scendere nelle considerazioni giuridiche di dettaglio, che farebbero perdere di vista il senso generale della operazione politico-culturale in corso. Fra le modifiche proposte in Emilia Romagna, le più significative per la strategia del processo riformista sembrano quelle relative al sistema dei tre strumenti della pianificazione urbanistica comunale e quelle che riguardano le dotazioni territoriali, con particolare attenzione all'edilizia residenziale sociale.

### Edilizia residenziale sociale

L'innovazione più evidente è rappresentata dall'introduzione fra le dotazioni territoriali dell'Edilizia residenziale sociale, che sarebbe però opportuno quantificare nel 20% del dimensionamento residenziale (alloggi) e non dell'edilizia esistente.

L'introduzione dell'Ers, intesa come un servizio sociale, aggiuntiva rispetto all'edificabilità privata, consentirà di fatto il superamento della Legge 167/1962 e 865/1971 rendendo prassi generalizzata la diffusione degli interventi di edilizia sociale negli ambiti di trasformazione.

Sul piano metodologico vale la pena di sottolineare l'opportunità di trasferire nella prima parte della legge - quella relativa ai “principi” -, almeno l'articolo che istituisce le Dotazioni Territoriali, lasciando se si vuole nell'Allegato - relativo ai “contenuti” -, la descrizione che approfondisce più dettagliatamente l'argomento. Nell'articolo che riguarda i principi, bisognerà ricordare che le dotazioni territoriali godono di diritti edificatori di proprietà pubblica comunale, che la legislazione regionale potrà meglio precisare e che in ogni caso saranno definiti dagli indirizzi del Psc.

La possibilità di introdurre all'interno del meccanismo perequativo-concertativo una quota di edificabilità pubblica per l'edilizia residenziale sociale (Ers) rende ancor più evidente il ruolo compensativo della perequazione urbanistica, che andrebbe ancor più esplicitato in termini generali nel testo di Legge. Il Poc localizza il diritto a costruire dei privati (definito secondo criteri di equità indicati dal Psc e modalità di determinazione definite nel Rue) e richiede ad essi (in via autoritativa), a compensazione del carico urbanistico e sociale generato dalla realizzazione di quel diritto, di assumere un impegno economico extraoneri, proporzionale all'incremento di valore immobiliare generato dalla scelta urbanistica, come concorso alla qualificazione delle dotazioni territoriali, da un lato per renderle adeguate ai bisogni pregressi (processo di riqualificazione), dall'altro a compensare l'effetto della crescita di rango della città nel sistema economico. Parte di questa compensazione può essere costituita da una quota di edificabilità per la realizzazione di edilizia sociale da destinare all'affitto. Tale quota potrà in determinati casi (ad esempio in assenza di tensione abitativa, ovvero per ragioni determinate da eccessivo carico urbanistico

nell'ambito di trasformazione considerato, ovvero nei casi di cambio d'uso con intervento diretto, ecc.) essere trasformata in opere pubbliche, inserite nel Poc, oppure essere monetizzata affinché il Poc possa decidere l'impiego delle relative risorse. E' infatti compito del Poc definire sia la localizzazione dell'edilizia sociale (l'Ers deve essere comunque computata all'interno del carico insediativo sostenibile, perché genera carico urbanistico), sia la tipologia, l'entità e la localizzazione delle opere da realizzare, attraverso gli interventi da attuare con le risorse derivanti dalla cessione di aree, e dalle monetizzazioni (come previsto dall'art. A-26, comma 9).

Ogni decisione circa la monetizzazione delle dotazioni territoriali per Ers e la destinazione delle abitazioni in locazione da realizzare nelle aree cedute, oltre ad inquadrarsi negli indirizzi del Psc, dovrebbe raccordarsi alla programmazione regionale, provinciale e comunale di cui agli artt.4, 5, 6 della Lr 24/2001 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo".

Sarà importante anche che le modalità di attuazione degli interventi di edilizia abitativa siano in coerenza alla medesima legge, con riferimento particolare alle forme di attuazione e gestione indicate agli articoli 12, agli operatori di cui all'art.14, agli utenti di cui all'art.15, anche per garantire l'effettiva realizzazione di interventi abitativi sulle aree cedute, con il sostegno di contributi della programmazione regionale" e senza precludere la possibilità di sperimentare anche forme innovative di finanziamento degli interventi attuativi nel settore delle abitazioni sociali.

L'approccio perequativo a questo tema richiede comunque che venga ben chiarito che l'edificabilità connessa alla Ers è di pubblica finalità e che non avviene attraverso la sottrazione al privato di quota parte del suo diritto ad edificare per fini privati, ma che invece l'ERS si connota attraverso un titolo edificatorio di natura pubblica associato in forza di legge ad ogni ambito di trasformazione, al pari di quello edificatorio privato.

Al fine di facilitare l'applicazione di

tecniche perequative, va poi esplicitamente affermata la possibilità di trasferire i diritti edificatori assegnati dal POC specificando le condizioni generali di tale possibilità (comparto edificatorio, asservimento urbanistico, ecc.).

Sembra, dunque, che la definizione di Ers, da realizzare grazie alle scelte della comunità, possa essere precisata nella edilizia residenziale in affitto sociale, pubblica e privata convenzionata, mirando al fabbisogno di specifiche categorie: lavoratori meno abbienti, giovani coppie, immigrati e in generale famiglie che dovrebbero passare negli alloggi in affitto sociale un periodo definito dell'esistenza, senza realizzare una condizione permanente.

Una volta definito il tema della acquisizione di aree per l'edilizia residenziale in affitto sociale, pubblica e privata convenzionata, è anche necessario precisare ulteriormente le possibilità che si offrono ai Comuni per realizzarla; essendo indubbiamente impossibile pensare di poter disporre dei finanziamenti pubblici necessari a costruire direttamente la maggior parte delle previsioni, per le quali il Comune, grazie alla legge 20/2000, dispone senza oneri dell'area e dei diritti di edificazione.

A tale fine è necessario rendere chiaro tra i principi della legge che i Comuni possono utilizzare tali aree anche cedendole, gravate da vincoli convenzionali, ai privati, che ne garantiscano la pubblica finalità. Tale principio dovrebbe essere esteso anche all'utilizzo dei proventi derivanti dalle monetizzazioni dell'Ers non attuata. Infine occorre ragionare sulla possibilità di introdurre meccanismi fiscali che non tassino i singoli trasferimenti di edificabilità, ma le sole plusvalenze generate alla fine del processo di trasformazione. A questo proposito è utile una connotazione dell'Ers ai fini dell'applicazione dei benefici fiscali previsti all'art.20 della Bucalossi per le trasformazioni urbanistiche riguardanti anche aree Peep. Giova inoltre raccordare il meccanismo applicativo dell'Ici al regime delle aree di perequazione.

## Accordo di pianificazione

La legge 20/2000 ha avuto il merito di introdurre la Conferenza di pianificazione nel processo di formazione di Ptcp e Psc che si è dimostrata un importante momento di condivisione del Quadro conoscitivo e di confronto sulle scelte contenute nel Documento preliminare e nella Valsat preliminare. Non sempre però le Conferenze si sono chiuse con la stipula dell'accordo. Le motivazioni sono di varia natura e questa differenza non può in nessun caso essere messa in qualche relazione significativa con la qualità del risultato finale.

Paradossalmente il passaggio dalla volontarietà all'obbligatorietà dell'Accordo al termine della Conferenza di pianificazione rischia di stravolgerne il significato e il senso, piuttosto che costituire il massimo compimento.

L'attuale impianto volontario della ricerca e della costruzione dell'Accordo traguarda, in caso di esito positivo, due robusti vantaggi: un più limitato numero di problemi da sciogliere nelle interlocuzioni successive che accompagnano lo sviluppo del Piano ed un correlato risparmio di tempo nello sviluppo procedimentale, fino ad arrivare all'approvazione che prescinde dall'intesa finale. Ma quello che è più importante è l'atteggiamento, necessariamente collaborativo, che ciascuno dei soggetti istituzionali deve assumere per raggiungere l'obiettivo: se si vuole raggiungere lo scopo ciascuno deve farsi carico anche delle ragioni dell'altro e trovare le soluzioni che possano far condividere la decisione finale. Vi è infine un vantaggio anche nel caso in cui non si possa trovare e costruire l'accordo, in quanto è chiaro, fin dalla fase concertativa, quali siano i punti di conflitto con cui ci si dovrà misurare nelle fasi successive del processo di piano.

Viceversa l'obbligatorietà dell'Accordo - che ha senso solo se riesce a comporre, ad attenuare, ed a circoscrivere il conflitto pur lasciandolo aperto - porterà inevitabilmente a soluzioni che si risolvono (sempre transitoriamente) sui rapporti di forza. Questa

situazione porta a due conseguenze ugualmente negative. La prima è quella di svuotare di contenuti l'Accordo e per ciò stesso la Conferenza; ci si tiene sul generico, su proposizioni così condivisibili da non prefigurare alcuna scelta e ci si attrezza per la competizione nelle fasi successive: è lo stesso modello della precedente legge urbanistica in cui il confronto avveniva tutto a posteriori delle scelte di pianificazione. La fase concertativa è tendenzialmente molto rapida, quasi istantanea, un rinvio al dopo. La seconda è quella opposta di anticipare e precisare, nella fase che dovrebbe essere preliminare, tutte le ragioni e le scelte fino ad un dettaglio che sarà proporzionale al tasso di conflittualità. Anche in questo caso si svuota la Conferenza: la fase concertativa è tendenzialmente molto lunga, ogni punto di conflitto deve essere minuziosamente risolto in anticipo, fin quasi ad elaborare il piano in sede di Conferenza (procedura palesemente impossibile e inefficace).

### Accordi con i privati

Per quanto riguarda il ricorso alla negoziazione, l'art. 18 precisa che l'Accordo con i privati deve essere coerente con gli obiettivi strategici individuati dalla pianificazione. Poiché gli obiettivi strategici sono definiti nel Documento Preliminare, poi perfezionati in via conclusiva nel Psc e infine perseguiti concretamente tramite il Poc, occorrerebbe meglio definire a quale stadio della pianificazione si intenda fare riferimento per l'attivazione degli Accordi. Affinché vengano evitate le possibili ingerenze nella fase di definizione delle strategie, sembrerebbe opportuno escludere gli accordi nel Psc, che deve contenere l'idea strategica del territorio e deve definire le regole della perequazione in modo chiaro. La sede ottimale per la stipula degli accordi resterebbe in generale circoscritta al Poc; non è tuttavia da escludere (ma sarebbe opportuno definirne le modalità) la possibilità per il Comune, una volta conclusa la Conferenza e stipulato l'accordo di pianificazione, di

attivare forme di consultazione finalizzate ad accertare, entro tale quadro, le opportunità/disponibilità di operatori a concorrere agli obiettivi del Piano: in questo senso si potrebbero definire forme di pre-accordo (atti unilaterali d'obbligo e/o pre-intese) come concorso alla formazione del Psc. Tali momenti concertativi – definiti in modo trasparente – potrebbero giovare ad una più spedita fase di formazione e approvazione del Psc ed anche ad una concretezza nella definizione del primo Poc (tenuto conto della ribadita utilità di una formazione contestuale dei tre strumenti). Necessita comunque che Documento preliminare, Psc e Poc esprimano i criteri di orientamento, per i predetti momenti concertativi e le negoziazioni, del confronto concorrenziale e delle negoziazioni di cui all'art.30, comma 10, Lr 20/2000 e la conseguente valutazione per confronto delle proposte, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, territoriale, economica, sociale di cui all'art.18 della legge regionale 20/2000, modificato con il presente Pdl. Si tratta in sostanza di definire i requisiti delle buone pratiche di negoziazione e di valutazione della pubblica utilità e della convenienza privata, di indirizzare l'attore pubblico ad assumere il ruolo di promotore di progetto e di processo, per aiutare gli altri attori alla realizzazione di progetti comuni.

\* Inu Emilia Romagna. Il contributo dell'Inu Emilia-Romagna nella forma integrale è consultabile all'indirizzo <http://www.inu.it/sezioniregionali/emiliaromagna/documenti.html>.

## Ordinanza n. 5763/2006 del Consiglio di Stato

Con propria ordinanza n. 5763/2006, depositata il 3/11/2006, il Consiglio di Stato, Sezione IV, ha accolto la domanda cautelare formulata dalla difesa del Comune di Ravenna in connessione all'appello (causa RG. n. 6895/2006) proposto per la riforma della sentenza del Tar Bologna, Sez. II, n. 609/2006.

La suddetta ordinanza reca la seguente ed eloquente motivazione: *“Ritenuto che l'appello appare assistito da consistente fumus in ordine alla non denegabile efficacia conformativa del Psc, di cui alla legge regionale n.20 del 2000; Ritenuto che dall'esecuzione della sentenza possono derivare danni gravi ed irreparabili; P.Q.M. accoglie l'istanza cautelare (...) e per l'effetto sospende l'efficacia della sentenza impugnata”.*

\* \* \* \* \*

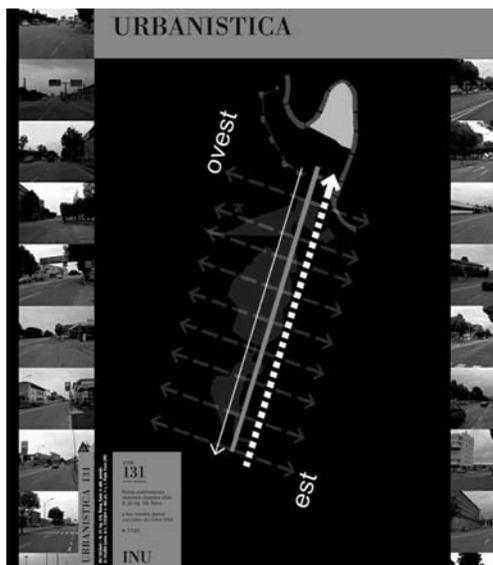
La controversia trae origine da un ricorso proposto innanzi al Tar Bologna da due cittadini. Più in dettaglio, i due ricorrenti hanno presentato nel giugno 2005 un Piano urbanistico attuativo (Pue) di iniziativa privata relativo ad un'area di espansione residenziale prevista dal Prg 93; il procedimento di approvazione è stato avviato ma poi è stato sospeso per contrasto con il Piano strutturale comunale (Psc) – adottato il 23.06.05 – in base alle norme di salvaguardia previste dalle norme stesse del Psc (art.15) e dall'art.12 della Lr 20/2000 dell'Emilia Romagna, in quanto il Psc ha individuato come spazio rurale il comparto già classificato come zona “C” dal Prg 93. I ricorrenti hanno impugnato avanti al Tar felsineo sia il provvedimento con il quale il competente dirigente comunale – stante l'intervenuta adozione del Psc – aveva disposto la sospensione in salvaguardia della loro domanda di approvazione del Pue, sia la deliberazione consiliare di adozione del medesimo Psc e le relative norme

tecniche di attuazione (n.t.a.) di loro interesse (in particolare gli artt. 1, 15 e 16 della stesse n.t.a.); sia, "per quanto occorrer possa", la determinazione del Capo Area Pianificazione territoriale recante l'interpretazione delle n.t.a del predetto Psc.

In sostanza, i ricorrenti hanno sostenuto che gli artt. 41 e 43 della legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000 avrebbero introdotto una disciplina transitoria tesa a garantire l'applicazione degli strumenti urbanistici vigenti sino all'approvazione del sistema pianificatorio introdotto dalla medesima legge regionale e articolato su tre livelli: Psc, Piano operativo comunale (Poc) e Regolamento edilizio urbanistico (Rue). Di conseguenza, la misura di salvaguardia prevista dall'art. 12 della sopra richiamata legge regionale sarebbe applicabile solo successivamente all'approvazione, in prima applicazione della legge regionale, di tutti i tre suddetti strumenti

di pianificazione urbanistica. Correlativamente, secondo la tesi dei medesimi ricorrenti, non scatterebbe la possibilità di applicare le misure stesse a seguito della sola adozione del Psc; da qui la presunta illegittimità degli artt. 1 e 15 delle n.t.a del Psc del Comune di Ravenna che prevederebbero, rispettivamente, che il Psc abbia valore di variante generale al Prg vigente e che le previsioni di quest'ultimo trovino applicazione solo se coerenti a quelle stabilite dal Psc adottato. Il Tar dell'Emilia Romagna, con la citata sentenza n. 609/2006, ha fatto sostanzialmente proprie le tesi dei ricorrenti affermando, fra l'altro, che il Psc non possiederebbe un'autonoma capacità conformativa in quanto le statuizioni contenute nel medesimo Psc sarebbero prive di un sufficiente grado di definizione e non sarebbero direttamente applicabili almeno fino a quando non diverranno vigenti le ulteriori previsioni del Rue

e del Poc. Secondo la richiamata sentenza, inoltre, tali circostanze escluderebbero "il ricorso all'istituto della salvaguardia". Il Comune (appellante principale), la Regione (quale interveniente *ad adiuvandum*) e la Provincia (appellante incidentale) hanno sostenuto e dimostrato, nei rispettivi scritti, che in realtà il Psc è uno strumento urbanistico avente capacità conformativa del quale è da considerare sicuramente necessaria la salvaguardia nelle more della sua approvazione e che l'applicazione della salvaguardia stessa, prevista dall'art. 12 della Lr 20/2000, non può ritenersi sia preclusa dal combinato disposto di disposizioni transitorie contenute negli artt. 41 e 43 della medesima legge regionale. L'ordinanza del Consiglio di Stato, accogliendo la richiesta di sospensione degli effetti della sentenza impugnata, ha restituito efficacia agli atti impugnati i quali pertanto sono tornati a produrre i loro effetti.



N. 131 (settembre - dicembre 2006)  
 Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, € 27

PER INFORMAZIONI:  
 INU EDIZIONI,  
 PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA  
 Tel. 06 68195562 - 68134341  
 Fax 06 68214773  
 E-mail [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

## URBANISTICA 131

### TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

#### Editoriale

La riforma che vogliamo (F. Oliva)

#### Sezione *Problemi, politiche, ricerche*

I porti delle città: piani e progetti (a cura di R. Pavia e M. Di Venosa).

#### Sezione *Progetti e realizzazioni*

Verona sud. Il "Cardo massimo" (a cura di F. Alcozer, B. e S. Gabrielli). Interventi di R. Uboldi, B. Gabrielli, F. Alcozer, S. Gabrielli, U. Baldini, A. Kipar, U. Baldini, M. Bassi, S. Gabrielli, L. Cosimo, M. Cazzulo, P. Cozzani, D. Iselle, P. Boninsegna.

Reggio Emilia: piano, perequazione e attuazione (a cura di A. Campeol). Interventi di A. Malaguzzi, A. Bondonio, S. Mancuso, A. Giuntoli, B. Wiley.

#### Sezione *Politiche e pratiche*

Per una rappresentazione condivisa dei luoghi: dalle "Parish map" alle "mappe identitarie" (a cura di F. Balletti). Interventi di E. R. Trevisiol, K. Leslie, S. Soppa, M. Signorastri.  
 Lisbona: cinque stati metropolitani da uno spazio non occupato (S. Morgado).

#### Sezione *Metodi e strumenti*

I programmi di miglioramento agricolo-ambientale nel Ptcp di Siena (a cura di A. Semeraro, S. Rappuoli). Interventi di: S. Viviani, M. Zoppi, R. Viviani, M. Morisi, L. Rignanese.

#### Sezione *Libri ricevuti* (A. P. Latini)

# Eventi

## Eventi

### Una rete ecologica per la Liguria

Giuseppe Cinà\*

È stato di recente presentato a Genova lo studio "Il sistema del verde", che si costituisce come una proposta articolata e metodologicamente verificata per la costituzione di una rete ecologica regionale. Lo studio nasce da alcune disposizioni della Lur 36/97, laddove si prescrive che all'interno del quadro strutturale del Piano Territoriale Regionale debbano essere comprese "linee guida, atti di indirizzo e di coordinamento, normative e indicazioni opportune per la pianificazione di livello provinciale e comunale" (art. 8); e in particolare che il Ptc provinciale "individua ... le parti del territorio provinciale atte a conferire organicità e unitarietà, sotto il profilo della rigenerazione ecologica, al disegno di tutela e di conservazione ambientale delineato dalla pianificazione regionale" (art. 20).

Questo lavoro prefigura (dopo dieci anni) una risposta a quelle istanze, volta a dotare il Ptr, e gli altri livelli di piano territoriale, di uno strumento in grado di fornire risposte per quanto possibile concrete ai problemi posti dagli attuali scenari di cambiamento.

Partendo dal principio che la

riduzione della vulnerabilità dei sistemi territoriali sia un obiettivo centrale della pianificazione sostenibile, lo studio assume il sistema delle vulnerabilità come filo conduttore sia all'inquadramento conoscitivo del sistema ambientale sia a una proposta operativa; dal punto di vista scientifico esso si avvale di principi e metodi che vanno dall'ecologia alla pianificazione del paesaggio.

Gli obiettivi prefissati portano a due linee di azioni principali: 1) una proposta metodologica per la gestione del paesaggio, basata sull'analisi e la valutazione della vulnerabilità nel territorio regionale, e 2) la presentazione di una serie di criteri di pianificazione e progettazione (riguardanti la rete ecologica, le linee guida e alcuni progetti pilota).

In particolare lo studio consiste in:

- analisi preliminari alla scala regionale, che confluiscono nella *carta della vulnerabilità* e nello *schema per la realizzazione della rete ecologica regionale*;
- approfondimenti per ambiti;
- progetti pilota;
- linee guida per il sistema del verde, alle scale provin-

ciali e comunale;

- indirizzi per una normativa di settore.

Le carte della vulnerabilità, regionale (presente nello studio in oggetto) e provinciali (a venire) sono volte a indirizzare: 1) le scelte dei piani e dei programmi urbanistici; 2) le attività di controllo e monitoraggio, come base per implementare le conoscenze del sistema territoriale ligure.

Dalle carte emergono le principali condizioni di criticità ambientale ecologica e le possibili soluzioni, semplificate negli approfondimenti per ambiti e nei progetti pilota.

La rete ecologica così configurata (da intendere come sistema interconnesso di habitat, di cui tutelare la biodiversità, ma non solo) diventa strumento operativo e riferimento per una gestione sostenibile del territorio antropico e naturale, da non considerare come prodotto finito ma come un primo passo verso il progetto finale della rete.

La rete ecologica proposta è articolata in due momenti.

Dapprima uno schema modello (scala 1:200.000) che individua nei parchi, nelle riserve, nelle saldature tra queste e i Sic, i nodi della rete; è quello chiamato modello "ignorante", perché composto dai sistemi naturali già tutelati e non basato sulle qualità intrinseche e relazionali del sistema nel suo complesso. Il secondo consiste nella valutazione sommaria della capacità faunistica delle diverse zone della regione, considerando la fauna selvatica (oltre che oggetto di conservazione in sé) come indicatore della funzionalità ecosistemica.

Le Linee Guida si prefiggono di fornire a province e

comuni indicazioni utili alla redazione dei piani urbanistici e territoriali, per l'implementazione della rete ecologica, e per la progettazione degli spazi verdi urbani, cui si attribuisce una rilevante funzione nell'ambito della generale integrazione degli spazi aperti. Esse tendono a costituirsi, una volta approvate, come un atto di indirizzo (ai sensi dell'art. 13 della Lur), ai fini della progettazione della rete ecologica alle due scale provinciale e comunale, e a tal fine sono accompagnate da una traccia per la redazione delle relative norme; esse danno inoltre indicazioni per un largo spettro di azioni che possono comunque essere poste in essere in attesa del completamento dello studio sulle reti ecologiche.

Così riassunti i contenuti dello studio è utile interrogarsi sulla sua funzione nel quadro delle politiche e degli strumenti territoriali in applicazione o in corso di modificazione.

Lo studio si caratterizza per una compiuta analisi delle condizioni esistenti e per una serie di proposte intorno al tema dato: ma tutte prive di qualsivoglia coerenza. Esso prende le mosse da un'indicazione della Lur non proprio imperativa e atterra verso scenari di operatività fino ad oggi fuori dall'agenda politico-amministrativa. Da questo punto di vista possiamo dire di essere davanti a un ennesimo libro dei sogni?

La risposta non può essere che ambivalente. Da una parte si tratta di un lavoro che potrebbe benissimo restare nel cassetto, dall'altra esso appare come un contributo utile ad alleggerire le pesantezze determinate

da un approccio al territorio ingessato dalla difficoltà di gestirne i cambiamenti a mezzo di complessi piani territoriali.

In ogni caso esso manifesta un ruolo attivo della Regione nell'elaborare quadri conoscitivi e proposte, in questo caso in un documento che non è solo un quadro conoscitivo e non è ancora uno strumento di gestione, ma prefigura "scenari" di cambiamento circostanziati e istituisce nuovi terreni di confronto; e si dà come stimolo affinché possano maturare, pubblicamente, le scelte politiche.

In questo senso esso è un lavoro "apripista", anche se non si sa in quale direzione. Un lavoro che organizza un quadro conoscitivo in parte originale in parte già esistente, sicuramente necessario per informare, prima ancora che gli strumenti di pianificazione diretta, le scelte politiche che ne stanno a monte.

In un momento in cui, nella Regione Liguria, è aperto il dibattito su se occorra rielaborare il piano paesistico, aggiornandolo a cominciare dal quadro vincolistico (superato in alcune parti e insufficiente in altre), o contentarsi del suo parziale adeguamento all'interno del Piano territoriale regionale, la proposta della rete ecologica sottesa al "Sistema

delle aree verdi" potrebbe avere differenti retroazioni e sbocchi, a seconda di come l'Amministrazione regionale intende farla propria: come documento che assume coerenza nelle previsioni della nuova legge urbanistica (in gestazione da qualche anno); o come documento i cui contenuti di indirizzo e/o prescrizione "informano" il Ptr (ancora da adottare), o l'eventuale nuovo Piano paesistico e, da qui, i Ptc provinciali e i piani comunali.

Di certo la realizzazione di una rete ecologica si costituisce come uno strumento necessario, ai fini di una salvaguardia scientificamente guidata delle qualità specificamente ambientali, come dimostrano le ormai numerose esperienze in corso nelle diverse regioni e province (come quella della Regione Umbria o quella della provincia di Bologna, inserita nel Piano territoriale di coordinamento); specie in un momento in cui le retoriche sui paesaggi, antropici, naturali o culturali, rischiano di confondere alcuni principi fondamentali della tutela ambientale.

\* Università degli Studi di Genova.

Nota

1. *Il sistema del verde*, Quaderni del Dipartimento di Pianificazione territoriale, Regione Liguria, 2007. Responsabili del progetto: Giuseppe Ruzzeddu e M. Gioia Gibelli.

Eventi

## La difficile scommessa del Ptcp della Provincia di Napoli

Emanuela Coppola\*

Porre al centro di ogni prospettiva di sviluppo territoriale la riqualificazione ambientale e la valorizzazione del paesaggio è l'idea forza da cui scaturisce la proposta del nuovo Piano territoriale della Provincia. Un tentativo obbligato, in un contesto che associa in forme estreme – emblematicamente rappresentate dal "monumento" vesuviano – la ricchezza ineguagliabile delle risorse naturali e culturali alla gravità dei rischi, delle pressioni e delle aggressioni che su di esse incombono.

Il 21-09-2006 è stato presentato, alla Stazione Marittima, la proposta di Ptcp della Provincia di Napoli. Hanno partecipato, tra gli altri, Francesco Domenico Moccia, assessore all'Urbanistica della Provincia di Napoli, Roberto Gambino, Attilio Belli e Massimo Lo Cicero. La Giunta provinciale aveva già approvato le nuove linee di assetto territoriale della provincia di Napoli lo scorso luglio.

Anche senza ricorrere ad un resoconto amministrativo sulla pianificazione della Provincia di Napoli, giova ricordare che siamo alla terza consiliatura durante la

quale procede una elaborazione del Ptcp. Una fase tanto lunga di lavoro trova rispondenza nella complessità del territorio provinciale, in generale, e dell'area metropolitana di Napoli, in particolare, che, a differenza di altre grandi città come Roma e Milano, ha un'interconnessione strettissima col territorio provinciale caratterizzata da una continuità abitativa che non permette di riconoscere a occhio nudo dove finisca la città di Napoli e dove inizino i comuni contermini. Inoltre l'iter è stato rallentato anche da un contesto legislativo carente. Non a caso la nuova legge urbanistica regionale, la Lr 16/2004, è piuttosto recente e approvata dopo che lo stesso Ptcp era già stato adottato in Consiglio Provinciale nel luglio 2003. In questo documento si propone una visione futura della provincia partenopea in cui si intrecciano aree naturali e corridoi ecologici con l'insediamento umano e le sue trame storiche in una organizzazione del territorio che vuole essere equilibrata: non a caso si incentiva il decongestionamento delle aree dense e pregiate o a rischio naturale per la sicu-

rezza e lo sviluppo delle risorse locali, anche in funzione turistica.

La strategia del piano punta su tre azioni-chiave ovvero:

- la valorizzazione del paesaggio con l'istituzione di tre nuovi parchi provinciali (Lago Patria, nell'Area Nord e i Regi Laghi);

- la realizzazione di un'offerta abitativa sostenibile ed equilibrata;

- un'infrastrutturazione efficiente del territorio a supporto delle imprese anche portuale, tra gli obiettivi vi è anche il potenziamento del porto di Torre Annunziata. Recuperando l'esperienza di programmazione dal basso e di programmi di sviluppo endogeno dei Patti

Territoriali e, più in generale della programmazione

Contrattata, e in coerenza con gli ambiti individuati con il Dpse 2000, il territorio provinciale viene suddiviso dal Ptcp in *Sistemi Territoriali di Sviluppo*, ambiti omogenei caratterizzati da comuni prospettive di sviluppo.

Da un punto di vista ambientale-strategico, invece, con l'istituzione degli

*Ambiti di Paesaggio* si prova a superare la tradizionale filosofia di «tutela» ancorata ai «beni» e agli «elenchi», a favore di una visione riferita al territorio nella sua integralità in accordo con i principi del nuovo Codice del 2004. E' in questi ambiti, individuati in base ai caratteri specifici storici e naturali, che si precisano gli «obiettivi di qualità paesaggistica» e si delineano quelle politiche integrate e complesse volte – come raccomanda la Convenzione europea – non soltanto alla salvaguardia, ma anche alla gestione e alla ricostruzione e, ove occorre, alla creazione di nuovi paesaggi.

All'interno di una più complessa visione europeista, la provincia partenopea è vista dal Ptcp come una cerniera di due corridoi: uno verso Roma e l'altro verso la Puglia. Ma la proposta di piano prevede anche una rete ecologica per connettere tra di loro le aree naturali protette con la valorizzazione delle zone agricole e i grandi parchi. In programma anche la riconversione delle aree industriali dismesse.

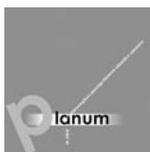
*L'emergenza abitativa* è uno dei nodi problematici che la proposta di piano affronta anche con l'istituzione di misure *ad hoc* per l'acclarata carenza di suoli della provincia napoletana e all'elevatissima densità territoriale che si raggiunge in alcune aree pari alle più dense d'Europa. Anche perché è proprio la popolazione che rappresenta la maggiore risorsa di cui può avvalersi Napoli per nutrire ambizioni di metropoli euromediterranea. In particolare, nel rispetto dei requisiti sopra identificati, il Ptcp individua alcune aree secondo criteri che considerano già le esigenze di salvaguardia del territorio agricolo e di altre componenti territoriali pregiate. Le ipotesi del Ptcp indicano quattro aree all'interno delle quali procedere all'individuazione di «ambiti di densificazione residenziale» e che sono ubicate:

- lungo la direttrice Pomigliano-Scisciano;
- a nord-est, nel sistema nolano;
- ad oriente, fra Poggiomarino e Striano;
- ad occidente, nell'intorno

di Vercaturo.

La proposta preliminare è il documento col quale si possono avviare le consultazioni con gli enti di settore per giungere alle intese che daranno al piano provinciale il valore di documento di sintesi della pianificazione di settore. Il coinvolgimento nell'elaborazione del piano non si limiterà all'informazione delle elaborazioni dell'amministrazione: si stimoleranno i contributi di tutte le forze politiche, sociali ed economiche. Per questo motivo, l'attuale testo corrisponde piuttosto ad un canovaccio su cui è ancora possibile elaborare i contributi delle diverse parti. In questo modo si giungerà al preliminare di piano col quale si apriranno ufficialmente le conferenze di pianificazione il cui esito porterà all'approvazione in Consiglio Provinciale del piano definitivo, sottoposto successivamente alla Giunta regionale per la verifica di compatibilità col Ptr.

\* Inu Campania.



**Planum**  
the European journal of planning  
<http://www.planum.net>

*Important dates:*

*Deadline for application: 1st April 2007*

*Workshop: 29th June-6th July 2007*

*Conference: 16th-18th November 2007*

*get more at: <http://www.urban-future.net/>*

#### FUTURE

Future Urban Research in Europe

Call for applications - ISSUE 2007 CULTURE AND CITIES

(European Fellowship Programme, granted by the European Commission).

\*\*\*

**The FUTURE project supports young scientists**

for the research on the European City and enables them to participate in the training programme for their chosen annual issue.

The idea of FUTURE will be realised in 4 intensive training programmes.

Every training programme has a different annual issue (2005: Electronic City, 2006: Urban Governance, 2007: Culture and City, 2008: Ethnically Diverse City).

#### SERVICES

If you are looking for a window in this newsletter, through which to promote your special event or your firm, become a Planum guest and reach more than 22.000 planners around the world!

<http://www.planum.net/services/services.html>

#### E.U. PROJECTS

Planum is your ideal partner for dissemination in E.U. funded project.

For more information, please contact [staff@planum.net](mailto:staff@planum.net)

#### SUBMIT NEWS

Send your announcement about upcoming events, projects, workshops, contact [staff@planum.net](mailto:staff@planum.net)

## La città suonante

Valeria Merlini\*

L'ambiente sonoro rappresenta un aspetto fondamentale dello spazio che ci circonda.

In un contesto urbano il suono incide sulla nostra percezione, interpretazione e comprensione dello spazio costruito e del contesto locale.

I suoni del paesaggio forniscono informazioni qualitative sul luogo che viene percorso, condizionando lo svolgimento della vita quotidiana.

In Italia il valore e la qualità di un suono/rumore in un contesto urbano sembra esistere, in ambito architettonico e urbanistico, quasi unicamente attraverso una sua quantificazione tecnica/scientifica (espressa in decibel ed in frequenze) e attraverso una sua regolamentazione normativa.

La realtà urbana è piena di stratificazioni sonore e la loro riduzione a fenomeni inquinanti e nocivi è molto limitativa. Il suono/rumore è un elemento essenziale della nostra percezione dello spazio urbano, del nostro contesto sociale, del nostro senso di identità e di memoria.

In Francia alcuni centri di ricerca (per esempio: Cresson, Lamu) da diversi

anni hanno focalizzato l'attenzione rispetto a questa tematica nella disciplina del *paesaggio sonoro*, nata e sviluppatasi in Canada attorno alla metà degli anni '70 con le prime ricerche svolte dal teorico e compositore R. Murray Shafer e dai suoi collaboratori.

Intento comune è quello di creare una riflessione sulla natura della relazione che intercorre tra l'uomo e l'ambiente sonoro nella concezione spaziale, temporale, sociale e culturale; di studiare le modalità cognitive specifiche sul suono; di inserire la dimensione sonora come elemento costitutivo del progetto architettonico, paesaggistico e della pianificazione urbana; di promuovere la progettazione dello spazio pubblico attraverso il suono; di ricercare i modelli di rappresentazione dell'ambiente sonoro; e di sviluppare un processo pedagogico attraverso la pratica analitica dell'ascolto. Tuttavia generalmente il suono come componente qualitativa è tuttora considerato come elemento marginale. La qualità sonora non è sufficientemente riconosciuta e, praticamente, non è quasi mai stata un obiettivo prioritario nei pro-

getti architettonici e in quelli urbanistici. Le soluzioni tecniche e le normative messe a punto per correggere i rumori, spesso si limitano all'attenuazione dell'intensità della fonte sonora o dell'effetto (rumore/sonono). Solitamente questi accorgimenti vedono il concetto di silenzio come risultato finale e ottimale. La riduzione del suono/rumore al silenzio spesso non si integra con le dimensioni sociali del fenomeno.

Il mondo sonoro rivela la vita urbana, rappresenta e racconta la funzione, l'utilizzo, il significato e la qualità dei luoghi della città. Una migliore conoscenza del suono/rumore, come elemento essenziale dello spazio costruito e dello spazio vissuto può contribuire a progredire in questo senso.

*Il seminario "La città suonante"*, tenutosi presso il Comune di Bolzano il 17 novembre 2006, organizzato dall'Inu Alto Adige, e dal Forum per il paesaggio sonoro (FKL), nasce in seguito a queste considerazioni.

Caratterizzato da un programma particolarmente fitto il seminario si è proposto di diventare uno strumento per stimolare la sensibilità e per dare rilevanza all'aspetto sonoro nelle pratiche della progettazione urbana e di quella architettonica.

La giornata, suddivisa in due parti, ha voluto in primo luogo creare una base teorica, comune a tutti i presenti, per poter successivamente affrontare argomenti specificatamente più vicini alla progettazione urbana, dando spazio alla presentazione di progetti

concreti realizzati.

Nella sessione mattutina, chiamata *Il suono urbano. Percezione dello spazio urbano attraverso il suono* Albert Mayr, coordinatore italiano del Forum per il Paesaggio Sonoro (FKL), ha presentato in breve una panoramica storica e metodologica sulla disciplina del *paesaggio sonoro*, utilizzando esempi sonori esplicativi e illustrando alcuni quesiti ai quali i *soundscape studies* cercano di dare una risposta, in merito alla relazione che intercorre tra i suoni della vita quotidiana degli aspetti sociali, economici e culturali di una comunità e alla loro influenza, in positivo e in negativo, sull'inseguimento stesso.

*Pascal Amphoux*, architetto e collaboratore del "Centre de Recherche sur l'Environnement Urbain (Cresson), che in occasione della giornata ha curato più interventi, ha illustrato tre tipi di relazione tra il mondo sonoro (ambiente sonoro, contesto sonoro e paesaggio sonoro) e la vita quotidiana, a cui corrispondono tre comportamenti distinti (ascoltare, udire, intendere). Questa diversificazione, da lui elaborata, sta alla base del suo modello teorico, partendo dal quale è possibile discutere la complessità delle percezioni sonore nello spazio urbano. La relazione che intercorre tra suoni locali e luoghi sonori con le diverse modalità di percepire e di vivere nel territorio, tenendo conto dei contesti storici e delle realtà politiche, chiaro riferimento ai contenuti affrontati nel convegno del FKL "Klaenge, Macht und Landschaft" (suoni di potere e paesaggio sonoro) tenutosi

l'anno scorso a Potsdam, è stata curata da Guenter Olias, coordinatore tedesco del Forum per il Paesaggio Sonoro (FKL).

Il metodo generalmente più utilizzato, che si avvale di dati misurabili, quindi quantificabili, e di interventi a posteriori all'emergere di problemi legati all'inquinamento acustico – dove spesso le priorità di intervento sono frutto di un calcolo matematico – è stato illustrato in maniera chiara, coerente e con esempi concreti da Georg Pichler, Ingegnere dell'Ufficio Aria e Rumore della Provincia di Bolzano (APPA).

*Stefano Zorzanello* - rappresentante del "Sicilian Soundscape Research Group" (Ssrg), collettivo nato nel 2004 - ha aperto la sessione pomeridiana intitolata *Progettare la città col suono. Progettare il suono della città*. Ssrg è un gruppo interdisciplinare composto da antropologi, psicologi, ingegneri, musicisti, architetti, tecnici del suono e artisti visivi, che a Catania ha avviato il progetto di ricerca "Agorafonia", incentrato sullo studio della realtà acustica di alcune piazze catanesi (Piazza Duomo, Piazza Stesicoro, Piazza Università), in relazione con i percorsi viari ed altri luoghi caratteristici di aggregazione spontanea della città.

In vista della recente Direttiva Europea sull'inquinamento acustico (2002/49/Ce), che prevede, ad una scadenza relativamente vicina (30 giugno 2007), la realizzazione di un piano di "zonizzazione acustica" (mappatura acustica strategica) del territorio cittadino, basata per lo più su modelli quantitativi, lo stu-

dio presentato ha voluto fornire un compendio per quanto riguarda una interpretazione urbanistico funzionale della città e della comunità che in essa vive.

I due corposi interventi pomeridiani di Pascal Amphoux, in relazione alle fondamenta gettate durante la mattinata si sono concentrati in un primo momento sulla metodologia di analisi di gestione e di creazione sonora nell'ambiente urbano – distinta da quella utilizzata da Ssrg – e successivamente sulla presentazione di tre progetti di protezione acustica dalla viabilità delle autostrade, chiamati rispettivamente "Ceresiosaurus", "Desailopontés" e "Runnginhami". Alla triade elaborata da Pascal Amphoux corrispondono tre tipi di azioni sullo spazio-tempo urbano ("analisi ambientale", "gestione mediale" e "creazione paesaggistica") che devono essere articolate e inserite l'una nell'altra per offrire la complessità necessaria alla nascita di un'urbanità sonora. Questa distinzione è la base di un modello operativo di urbanismo sonoro, a partire dal quale si possono discutere le misure da adottare non solo contro il rumore, ma anche per garantire una qualità sonora dello spazio urbano. Cinque anni separano il primo progetto di protezione acustica dall'ultimo, ma tutti si basano sulla stessa ipotesi: che un muro di protezione acustica possa assolvere altre funzioni oltre al suo scopo principale come, per esempio, rendere possibili nuovi e antichi usi degli spazi pubblici in prossimità della barriera architettonica, rendere possibile un'urbanizza-

zione lungo le autostrade e dare l'occasione di sviluppare un'autentica estetica dello spostamento, aspetto importante per una cultura basata sulla mobilità.

Partendo dalla considerazione che le città, come i suoni che le abitano, hanno in comune il movimento, Detlev Ipsen - Sociologo urbano e regionale nel dipartimento di architettura, pianificazione urbana e architettura del paesaggio dell'Università di Kassel - pone interrogativi sulle direzioni in cui oggi giorno si stanno muovendo gli insediamenti urbani e su quale ruolo rivesta il suono, come espressione estetica di questi movimenti.

La sua ipotesi è che in futuro la qualità e il significato di una città non dipenderà dalla infrastruttura – che di per sé è sviluppata ad un alto livello in tutti gli spazi urbani – ma dalla sua bellezza e dalla sua specificità. Le forme di sviluppo urbanistico presentate come elementi importanti dell'estetica urbana raffigurano, ognuno a suo modo, dei paesaggi sonori potenzialmente diversi.

All'interno del seminario "La città suonante" i vari punti di vista tra loro vicini, seppur diversi, sottolineano la necessità di considerare "l'architettura sonora" come frutto di un'opera collettiva che impone l'intervento e la coordinazione da parte di più specialisti (architetti, urbanisti, designer, paesaggisti, ingegneri, artisti, sociologi, geografi, antropologi, imprese, servizi amministrativi, ...) in relazione con gli abitanti, per contribuire a migliorare qualitativamente e in maniera innovativa gli spazi urbani in

accordo con chi li abita. Per fare ciò si rende necessario offrire la possibilità ai professionisti di integrare l'aspetto sonoro con le loro competenze, dato che la qualità sonora, considerata in un'accezione positiva, può portare ad individuare nuove soluzioni, diverse da quelle strettamente tecniche o normative, ovvero quelle più consolidate. Parallelamente è necessario stimolare e creare una cultura e una sensibilità comune a tutti i cittadini sul tema. Essi, in quanto fruitori degli spazi pubblici, sono coloro su cui si riversano gli effetti della sperimentazione progettuale, ma anche coloro che, grazie alla loro esperienza del "vivere quotidiano" negli spazi pubblici, possono contribuire all'arricchimento e al miglioramento qualitativo del progetto. Gettando le basi per una cultura sonora degli spazi, comune e comunemente condivisa, è auspicabile che questo questo seminario in/formativo sia stato un incentivo per poter dar vita in veste sperimentale ad una progettazione architettonica ed urbanistica attraverso il suono.

\* *Architetto.*



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 alla definizione 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 partenariato 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

## Al via i lavori per SURPrISE

Valeria De Palma

Il 27 e 28 Novembre a Torino, al Palazzo Civico-Sala delle Colonne, si è svolto il primo *meeting* del programma comunitario Interreg III C, al quale partecipa il Comune di Roma, L'Inu e il Dipsu di Roma Tre, sul tema della riqualificazione urbana.

Il programma SURPrISE (*Sustainable Urban Renewal Programs In Southern Europe*) intende promuovere la cooperazione interregionale e gli scambi di esperienze e buone pratiche con l'obiettivo di individuare soluzioni innovative in campo economico, sociale e ambientale. Esso agisce attraverso l'*Operazione quadro regionale* (Oqr, finanziata dal Programma di iniziativa comunitaria Interreg III C, che si propone di favorire lo scambio di esperienze e la sperimentazione di metodi e strumenti innovativi per la pianificazione territoriale, in attuazione dei principi e delle opzioni politiche definite dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo.

Il programma è rivolto alle Regioni del Mediterraneo e avrà una durata di dodici mesi.

Gli Enti che partecipano all'*Operazione quadro regio-*

nale (Oqr) sono: la Regione Lazio (che ne è capofila), la Regione Piemonte, la Regione Sicilia, la *Comunidad de Madrid*, il *Gobierno de Navarra*, la *Periferia Dytikis Makedonias*, la *Perfereia Kentriki Makedonias*, *Dienst Landelijk Gebied* e *IRS Brandenburg*.

Alla prima manifestazione di interesse che ha presentato il Comune di Roma alla Bic-Lazio (Agenzia regionale che si occupa della promozione e gestione del programma) e alla Regione Lazio, hanno risposto il Comune di Torino, il Comune di Catania, il Comune di Messina, l'*Ayuntamiento de Madrid* e la *Municipality of Agios Pavlos, Thessaloniki, Central Macedonia*.

Il Comune di Roma è il *partner leader* con il compito di provvedere al *management* a nome di tutti gli altri *partners*.

All'incontro oltre ai *partners*, hanno partecipato il Direttore Pianificazione e Gestione Urbanistica della Regione Piemonte, Franco Ferrero, l'Assessore alle Politiche per l'integrazione, la Rigenerazione Urbana e la qualità della Vita della Città di Torino, Ilda Curti.

La prima parte dell'incontro è stata dedicata alla definizione della metodologia di ricerca e all'individuazione di un programma di lavoro comune. Inoltre i partecipanti al *meeting* hanno esposto le loro esperienze di riqualificazione urbana che intendono analizzare nel corso della ricerca anche al fine di individuare le linee guida per altre esperienze simili.

Nell'ultima parte dell'incontro si è discusso l'indice per il primo *report*, che approfondirà i temi relativi al quadro normativo di livello nazionale e regionale e al sistema di pianificazione che è stato messo a punto nei rispettivi casi di studio. I casi esposti nell'incontro costituiscono una interessante selezione delle politiche di riqualificazione urbana sperimentate in Europa nell'ultimo decennio. Tra questi è possibile segnalare alcuni contratti di quartiere (Canale dei Pescatori a Roma, Via Arquata a Torino, Progetto Librino a Catania), i Programmi di Recupero Urbano di Acilia Dragona e Ostia Ponente a Roma, di Via Artom a Torino, i programmi UrbanII Mirafiori e Urban Italia a Messina, il Pit di Catania e alcuni pro-

grammi di rinnovo urbano a Madrid (*Area de Rehabilitación de Lavapies*) e a Agios Pavlos (*Ano Skalakia*).

Nel prossimo incontro di primavera che si svolgerà a Madrid il gruppo di lavoro presenterà uno stato di avanzamento della ricerca e avvierà una riflessione sulle linee guida che potranno sostanziare le politiche urbane dell'Unione Europea nel prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali 2007-20013.

\* Inu Lazio.



## ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti  
[www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)

### Un'italiana alla presidenza del Ceu per il biennio 2008-2009

Virna Bussadori

Venerdì 17 novembre 2006 è una data che non dimenticherò. Non perché io sia superstiziosa, ma poiché in quella data sono stata eletta con voto unanime quale prossimo Presidente del Consiglio europeo degli urbanisti (Ceu/Ectp) dall'Assemblea Generale svoltasi a Siviglia.

A dieci anni dall'inizio della mia attività all'interno del Ceu/Ectp per conto dell'Assurbanisti ed a sei anni dalla mia elezione come membro del Comitato Esecutivo (ExCo) è arrivata l'elezione a prossimo presidente. L'elezione non ha tuttavia effetto immediato sull'inizio della mia nuova carica poiché il regolamento Ceu/Ectp stabilisce che ogni presidente sia eletto con un anno di anticipo (President Elect) rispetto al biennio di presidenza, così da poter affiancare il presidente uscente per almeno 12 mesi e garantire un corretto passaggio di competenze. Solo al termine di quest'anno assumerò dun-

que il ruolo a tutti gli effetti per i successivi due anni e lo manterrò ancora per un terzo come "Past President", coadiuvando l'eventuale nuovo presidente.

Considerando dunque l'intero periodo come President Elect, presidente effettivo e Past President, l'incarico dura complessivamente 4 anni, sempre che non si sia eletti per un secondo mandato consecutivo, eventuale alla quale sicuramente ora non penso.

Non è la prima volta che l'Italia esprime un presidente. Già nel 1998 un membro dell'Assurb, Alberto Cagnato, aveva ricoperto questo importante incarico, tuttavia allora di durata annuale e con nomina a rotazione tra i membri del Ceu.

Come detto, la mia elezione avviene dopo 10 anni di servizio, di cui gli ultimi 6 come Tesoriere, fornendo una collaborazione continua che i delegati di 16 diverse nazioni presenti a Siviglia hanno riconosciuto

con voto unanime. Questa nomina non ha solo un valore per l'Assurb, che io da sempre rappresento all'interno del Ceu, ma dev'essere intesa come espressione della professione di pianificatore in Italia e dell'intera comunità che svolge l'attività nella libera professione, in ambito amministrativo e in ambito accademico. L'Italia gode, tra l'altro, di una doppia rappresentanza all'interno del Ceu grazie alla contemporanea presenza dell'Assurb e dell'Inu (i cui delegati non erano tuttavia presenti a Siviglia).

Questo nuovo incarico mi consentirà dunque di rinsaldare ancor più il già ottimo rapporto di collaborazione tra queste due associazioni affinché gli urbanisti italiani siano realmente ed attivamente rappresentati a livello europeo.

L'elezione a presidente avviene ovviamente anche sulla base di una "lettera di intenti" con la quale ogni candidato s'impegna a presentare il proprio programma di azione.

Tra i punti fondamentali del mio programma quelli che intendo perseguire sono i seguenti:

1) il riconoscimento delle qualifiche professionali dei pianificatori a livello europeo attraverso la creazione di una "platform", così come stabilito dall'art. 15 della recente direttiva europea (1) che ha inteso raggruppare 15 direttive settoriali sulle professioni regolamentate escludendo tuttavia la professione del "pianificatore".

La Commissione europea

con questa nuova direttiva ha voluto facilitare il riconoscimento delle professioni già regolamentate, tuttavia – seppure richiesto più volte ufficialmente alla Ce – la figura del pianificatore non ha trovato espressione diretta all'interno della nuova direttiva in quanto non precedentemente regolata da altre direttive. Nonostante ciò le autorità di Bruxelles hanno consigliato di ricorrere all'applicazione dell'art. 15 della medesima direttiva, che prevede la possibilità di istituire una piattaforma per il riconoscimento e la certificazione a livello europeo di tutte quelle professioni regolamentate dagli Stati Membri, ma non direttamente incluse nella nuova direttiva. Il Ceu da un paio di anni si è attivato in tal senso, grazie soprattutto all'impulso in questa direzione fornito proprio dall'Assurb e che io intendo portare a termine.

2) Il rafforzamento del ruolo del Ceu come referente europeo per i pianificatori e la pianificazione è il mio secondo obiettivo. In tal senso intendo rafforzare l'immagine come punto di riferimento principale a livello europeo nelle questioni afferenti lo sviluppo territoriale, la pianificazione e la coesione. Non bisogna dimenticare, infatti, che la Commissione europea non ha competenze dirette in materia di pianificazione; tuttavia una serie di programmi e di direttive settoriali hanno forti ricadute in materia di assetto e governo del territorio, mentre a livello nazionale la pianificazione è sempre più

competenza regionale. Il Ceu deve in tal senso funzionare da riferimento europeo sia per le amministrazioni locali e regionali sia per quelle comunitarie fornendo consulenza e collaborando con istituzioni ed altre associazioni. L'attuale presidenza ha già predisposto una strategia di azione che prevede tra l'altro la collaborazione (già attivata) con la Commissione europea, il Consiglio d'Europa (2) ed Espo (3), ma anche con l'Aesop (4) e l'ISoCaRP (5) per citarne solo alcuni. In questo senso si sta già lavorando ad una definizione delle implicazioni a livello regionale dell'agenda di Göteborg e di quella di Lisbona, ed in particolare delle implicazioni degli obiettivi di coesione con particolare attenzione alla coesione territoriale. Il ruolo di referente europeo sulla pianificazione deve tuttavia funzionare a doppio senso, ovvero non solo nei confronti delle amministrazioni locali o europee, ma anche e soprattutto nei confronti degli associati, cioè dei membri delle singole associazioni facenti parte del Ceu. Sono a tutt'oggi circa 30.000 gli urbanisti rappresentati dal Ceu e verso questi professionisti si devono in futuro concentrare azioni specifiche. Progetti in tal senso sono già predisposti, altri in fase di definizione. Il Ceu fornisce infatti già ora una serie di servizi ai soci organizzando annualmente conferenze, predisponendo testi disponibili sul sito internet, organizzando ogni due anni un *Concorso Europeo di Pianificazione*

per premiare i migliori esempi di pianificazione urbana e regionale, ma soprattutto per fornire esempi di pratiche eccellenti che possano essere d'aiuto ad altri urbanisti, e collaborando per l'organizzazione della Biennale delle Città e dei Pianificatori europei. Tutte queste azioni dovranno continuare anche in futuro; a queste tuttavia intendo aggiungere anche un nuovo servizio di consulenza (advice & expert service) da fornire con i soci ai soci. È chiaro che il Ceu possiede un enorme potenziale di conoscenze e competenze rappresentato dai suoi 30.000 pianificatori e questo potenziale deve essere messo a disposizione di chiunque (amministrazioni locali in particolare) necessiti di consulenza su problemi specifici o per convegni, corsi, ecc.

3) Il terzo ed ultimo obiettivo che ritengo importante è quello del rafforzamento della struttura del Ceu, ovvero sia della sua base associativa, sia del suo segretariato. Attualmente fanno parte del Ceu 25 associazioni in rappresentanza di 23 nazioni europee, alcune delle quali non facenti parte dell'Unione Europea come ad esempio la Turchia, la Repubblica Serba o l'Islanda. La forza del Ceu sta però proprio nell'allargamento della sua base associativa a tutti gli Stati rappresentati nel Consiglio d'Europa o almeno a quelli nei quali è presente un'associazione di pianificatori. Solo con una base associativa più ampia si potranno assicurare introiti maggiori e garanti-

re quindi una struttura organizzativa più funzionale e professionale. Uno dei problemi più gravi in tal senso è l'organizzazione della segreteria, attualmente ben gestita dal Royal Town Planning Institute, ma con base ovviamente nel Regno Unito. In futuro si dovranno concentrare tutti gli sforzi possibili per attivare un proprio segretariato, indipendente dal sostegno di un'associazione in particolare, e che sarà di base a Bruxelles, ove tra l'altro il Ceu ha non solo la sua sede legale, ma dispone già di un ufficio e quindi delle strutture necessarie ad ospitare la segreteria.

Allargare la base associativa a quegli Stati non ancora rappresentati è una priorità per il Ceu non solo da un punto di vista economico, ma soprattutto per fornire consulenza, tutela e sostegno a tutti gli urbanisti europei, così come per rafforzare nel contempo il profilo di una professione, quella del pianificatore, in forte evoluzione e chiamata sempre più a rispondere alle esigenze di una società in bilico tra spinte verso la globalizzazione e ricerca di autonomia e regionalizzazione.

Nel 21° secolo il continente europeo sta affrontando enormi trasformazioni economiche e culturali che necessitano di una gestione accurata e consapevole del territorio e quindi dell'azione congiunta di professionisti in grado di tradurre alle diverse scale le sfide per un'Europa sostenibile, competitiva e solidale. La necessità di instaurare un dialogo comune tra i

pianificatori europei e di favorire il reciproco scambio professionale saranno dunque le priorità che guideranno il prossimo biennio di presidenza italiana del Consiglio europeo degli urbanisti. A tutti i colleghi italiani dell'AssUrb e dell'Inu chiedo dunque impulso e sostegno in tal senso.

#### Note

1. Direttiva 2005/36/EC sul riconoscimento delle qualifiche professionali.
2. La collaborazione con il Consiglio d'Europa di Strasburgo avviene attraverso la consulenza del Ceu presso il CEMAT (Consiglio delle autorità regionali) sulle questioni attinenti alla pianificazione urbana.
3. ESPON - European Spatial Planning Observation Network ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)).
4. AESOP - European Association of Schools of Planning.
5. International Society of City and Regional Planners.

a cura di Ruben Baiocco

## Epifanie della periferia oggi: una questione non solo francese

La recensioni che seguono rimandano, almeno idealmente, a quelle dei saggi di Jacques Donzelot e di François Ascher recensite da Massimo Bricocoli e Maria Chiara Tosi sul precedente numero di "Urbanistica Informazioni" (210).

Si tratta di testi e volumi che per natura, oggetto di studio, contenuti e argomentazioni devono dirsi diversissimi ma che sembrano ricongiungersi nel designare la periferia, nelle sue diverse accezioni, come il luogo fisico e sociale della più consistente trasformazione delle società urbane contemporanee. In ognuno dei testi recensiti è possibile, in modo più o meno diretto e secondo assai differenti angolature, prendere atto di quanto spazio occupino nelle nostre rappresentazioni della città contemporanea, questi luoghi che, forse in modo ormai alquanto improprio, si appellano con il termine "periferia".

Diverse rappresentazioni provengono dal testo di David Mangin e sono quelle della possibilità di una trascrizione grafica (sorta di genealogia) dei tempi e dei

modi di formazione, di costruzione e di consolidamento dei frammenti di territorio che potrebbero dirsi periferia.

Altre immagini sono quelle che si rintracciano nel volume enciclopedico *La ville au cinema*, curato da Thierry Jousse e Thierry Paquot, che dedica a *Banlieu* e a *Grand Ensemble* due distinte voci. Nuove peculiarità si riscontrano nei tre saggi di Rem Koolhaas raccolti in un agile volume della Quodlibet. Qui, il punto di vista sulla città contemporanea e sulla possibilità del suo progetto di un abitante e visitatore d'eccezione è dato dal susseguirsi di squarci descrittivi sugli spazi ed il loro funzionamento della città generica: nuova forma di città, i cui centri e periferie sono solo esempi nominali del retaggio culturale di una *intelligenza* stantia e obnubilata, ancora fortemente legata a termini che poco o nulla sembrano avere a che fare con l'intrinseca vitalità trasformativa dello spazio costruito, abitato, esperito, vissuto e consumato *tout-court...* forse anche progettato, ma ciò è meno rilevante e comunque non necessario all'esistenza e alla riproduzione di tale *genericità*.

David Mangin, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Edition de la Villette, Paris 2004, ill. b/n e colori, pp. 398, 35 .

L'opportunità di mettere in discussione la scelta del titolo che ogni autore prende in considerazione prima di dare alle stampe ogni saggio diviene qui l'occasione per introdurre, in forma di dizionario essenziale, i termini chiave della propria ricerca (*problèmes de vocabulaire*). Si tratta di *franchising*, *periferia* e *perturbano*: termini che in qualche misura, possono dirsi sovrapponibili, poiché indicano parti individuabili del territorio e allo stesso tempo specifiche condizioni di queste.

Vi sono, però, altre formule ricorrenti che concorrono a connotare, anche da un punto di vista più spiccatamente disciplinare, il testo e gli argomenti affrontati come: l'"urbanistica dei settori" (*urbanisme de secteurs*), o la "città settorializzata" (*ville sectorisée*). *Franchising*, da cui il titolo *La ville Franchisée*, indica non solo una formula giuridico-economica attraverso cui alcuni grandi gruppi commerciali (primi fra tutti quelli appartenenti alla grande distribuzione) trovano un modo per "colonizzare" (commercialmente s'intende) i territori, imponendo le proprie regole e appropriandosi dell'intrinseca dimensione locale, bensì interpreta al meglio una recente condizione di appropriazione dello spazio che rimanda, come indica l'autore, al suo significato etimologico: *franchising*, *franchisée*, da "franchigia territoriale o demaniale",

ovvero un'idea costituitasi a partire dal medioevo di un territorio libero quale eccezione giuridica e politica all'interno di uno Stato in cui "privati cittadini" potevano esercitarvi affari, commerci, movimenti liberamente a fronte di questa limitazione dell'autorità sovrana.

Secondo Mangin nulla meglio di questa espressione restituisce, oggi, la condizione di una parte, seppur non preponderante dal punto di vista quantitativo ma sicuramente più significativa dal punto di vista delle gerarchie spaziali, alla scala urbana e territoriale, in cui l'ambiguità di una sovrapposizione, della divisione e dei limiti tra pubblico e privato – "partagée" dal duplice significato della parola francese, si manifesta più vistosamente.

Il sottotitolo, *Formes et structures de la ville contemporaine*, rappresenta, senza dubbio, l'oggetto di studio e la linea disciplinare che s'intende seguire individuando nella possibilità di rappresentare, a mezzo di una trascrizione grafica delle forme e delle strutture urbane, trasformazioni e scenari dei territori contemporanei. Per l'autore sono proprio le decodificazioni della forma urbana e l'adeguatezza della loro rappresentazione ad essere, in anni recenti, escluse dalla maggior parte delle descrizioni e delle formulazioni dei paradigmi interpretativi della città e dei territori contemporanei. La stessa disciplina urbanistica ha ceduto il passo abbandonando tale sforzo descrittivo ed interpretativo dopo aver assunto come "verosimile critico" descrizioni ed interpretazioni promosse dalla

letteratura geografica, sociologica ed economica. Sempre più spesso appare “naturale” per gli urbanisti guardare ad alcune concettualizzazioni della trasformazione delle città e dei territori fornite da altri campi del sapere, come l’orizzonte pronto all’uso entro il quale dover (e poter) collocare proprie proposte progettuali, che sono, in ultima istanza, un’interpretazione di interpretazioni di come le trasformazioni territoriali possano più o meno acquisire una forma spaziale concreta e restituibile attraverso gli strumenti stessi dell’urbanistica.

A tali concettualizzazioni, però, fanno inevitabilmente riferimento una parte dei titoli presi in considerazione da Mangin come possibili e pertinenti della propria ricerca.

Si tratta di titoli come *ville mondialisée*, a fronte della riconosciuta genericità di alcuni processi che accomunano indifferentemente città e territori prossimi e distanti (quali la precipitazione fisica dell’economia globale), o semplicemente *ville d’aujourd’hui*, che per Mangin è il risultato di quella che alcuni autori chiamano la “rivoluzione urbana” del secondo dopoguerra. Altro titolo indicato è, qualora la prospettiva divenga “più urbanistica”, *De l’ilot au secteur*, (Dall’isolato – blocco – al settore): quest’ultima parola chiave – settore – è usata dall’autore per la comprensione delle forme attraverso le quali hanno trovato una propria spazializzazione i processi di trasformazione della città e dei territori contemporanei, il cui portato semantico e il ruolo giocato da questo termine nella ricerca condotta

da Mangin è intuibile sin dalle prime battute. Ma il settore si caratterizza per una duplice valenza: se da un lato è al tempo stesso sia il dispositivo attraverso il quale il progetto della città moderna e contemporanea ha cercato di attuarsi nelle differenti forme, sia il risultato formale dell’organizzazione dello spazio abitato di tale attuazione, dall’altro il settore è qualcosa di più poiché, in quanto risultato “formale” della costruzione della città contemporanea, può essere ricondotto a forme prototipiche che appartengono a differenti tradizioni del progetto le quali troppo spesso, e per necessità di legittimazione, sono pensate come degli opposti, ma che alla luce della forma della città e del suo uso risultano accomunate sia da principi ispiratori sia da risultati effettivi. Non si tratta, quindi, di un’operazione omogeneizzante, piuttosto della decostruzione e demistificazione del portato “mitologico” delle interpretazioni ideologiche di tali proposte. Il libro, pertanto, si articola in parti che autonomamente descrivono alcuni processi in atto, letti, quasi sempre, in una prospettiva non propriamente storica (rifacendoci al significato originario di Storia, ossia “il risultato delle indagini”) quanto più “cronologica” al fine di evidenziarne gli effetti attuati nel tempo sulla forma dei territori contemporanei: si pensi al capitolo sulla motorizzazione di massa, la conseguente espansione della città, delle reti viarie e delle procedure economiche che sottendono tali processi; oppure il capitolo dedicato alle aree commerciali, con le logiche del marketing

urbano, le trasformazioni nel tempo delle forme d’organizzazione delle aree commerciali, delle relazioni con le infrastrutture e con la città di cui sono parte integrante ed autonoma allo stesso tempo; o quello dedicato alla casa di proprietà individuale: al modello, alle aspettative, alla diversificazione dell’offerta, alle diverse organizzazioni urbane e territoriali cui può dar luogo la predilezione per questo modello unico e plurimo ed a cui è legato, per ricavarne delle genealogie, lo studio condotto sui modi di vita e le maniere di costruire la città negli Stati Uniti con conseguente riflessione sui termini di privatopia, autopia, e-topia e a cui fa seguito il riferimento al caso francese, alla trasformazione di alcuni suoi frammenti, individuando sempre a partire dalla forma alcune regolarità ed analogie con quello prototipico d’oltreoceano.

Successivamente si passa alla questione dei processi di settorizzazione ma alla scala urbana, ovvero nei termini della sua incidenza sull’“evoluzione” delle forme complessive di città e territori, con le loro geografie, la possibilità di leggerle attraverso la decostruzione dei modelli tradizionali di città con un accenno anche alla città asiatica ed alle sue vecchie e nuove forme di settorizzazione.

Da qui l’ultima parte del libro che forse, ma sarebbe meglio dire di conseguenza, raccoglie il precipitato dell’estesa trattazione e riscrittura di una molteplicità di casi di trasformazione urbana – reali – condensandoli in una serie di dispositivi urbani messi a punto per intervenire sulla città come

una sorta di stimolazioni – sollecitazioni – della forma urbana, a partire dalle condizioni ineludibili di cui sopra, consci della fragilità degli effetti sui processi. Emergono, pertanto, alcune figure che non costituiscono delle novità assolute ma aventi un retroterra sia nell’ambito delle vicende esemplari della disciplina, sia nel campo di concrete esperienze come “esempi” ricorrenti e ripetibili della pianificazione e del progetto urbano. Sono figure, concetti e strumenti progettuali che cito qui di seguito per incuriosire la mente del lettore: scenari, tracciati, città passante, densità (al plurale), eterogeneità (al plurale anch’essa).

È in questa domesticità di saper combinare – attitudine squisitamente disciplinare e professionale – il portato e gli effetti di “esempi esemplari” della storia dell’urbanistica e del “esempio” comune – qualunque – (spesso una banalizzazione di quelli esemplari o un’applicazione *tout court*) delle trasformazioni contemporanee nelle *ri-letture* e nelle *riproposizioni* delle forme urbane che viene a rintracciarsi l’interesse di questo testo per il lettore, sia esso urbanista, sociologo, antropologo o “comune”. Svincolare tutte queste esperienze ed esempi concreti di trasformazione urbana da costrutti ideologici è un po’ come riconsegnarle ad una nuova operatività, sia per interpretare la città contemporanea sia per progettare: operazioni che possono e devono considerarsi coincidenti.

R.B.

Thierry Jousse, Thierry Paquot (a cura di), *La ville au cinéma*, Éditions Cahiers du cinéma, Paris 2005, pp.

Apparsa nel 2005 per le prestigiose edizioni dei *Cahiers du cinéma*, *La ville au cinéma* non si propone tanto come un'antologia di studi dedicati al rapporto fra cinema e città. Si tratta di una Enciclopedia, come scelgono di indicare in modo esplicito in copertina i due curatori, Thierry Jousse – che è stato “rédacteur en chef” dei *Cahiers du cinéma* – e Thierry Paquot – filosofo, professore all'Université de Paris XII, direttore della rivista *Urbanisme*. Come tale, e riecheggiando le illustri e francesi origini di questo tipo di pubblicazione, *La ville au cinéma* propone già dall'indice un accesso all'insieme di voci che la compongono che è molteplice e giocato sui rimandi più che lineare o univocamente alfabetico.

Attraverso una suddivisione di quest'opera polifonica in cinque parti, la cui redazione è stata affidata a 88 autori che non solo in ambito universitario hanno a che fare con il legame cinema-città, pare chiarirsi l'esigenza di venire incontro a eterogenee domande di lettura che possono toccare le azioni del *Filmare*, *mostrare*, *rappresentare* (prima parte), dalle voci Architettura all'Urbanistica passando per la Cinefilia; toccano *Generi e scuole* (seconda parte), in cui si tematizza l'incontro fra il linguaggio cinematografico e la realtà urbana, dalla voce Banlieue a Guerra, dall'Espressionismo al Neorealismo; *Luoghi e personaggi* (terza parte), dove

si dà un resoconto filmografico di alcuni spazi e profili urbani ormai sedimentati nel cinema internazionale, come Aeroporto, Appartamento, Metropolitana, e la voce geograficamente più situata di *Grand ensemble*, oppure *Clochard* e *Serial killer*; *Città cinematografiche* (quarta parte), attraverso il ritratto cinematografico di 55 centri urbani, da Abidjan a Washington; *50 cineasti urbani*, infine, in cui viene rintracciato e restituito il rapporto peculiare che alcuni tra i più grandi registi hanno inteso con città e luoghi in cui sono stati girati alcuni dei film più noti della cinematografia internazionale. Tra questi ultimi, e in virtù di una eterogeneità assicurata dall'ordine alfabetico: il clima urbano posto in primo piano già nei titoli di alcuni noti lavori di Wenders, da *Alice in der Stadt* (1973) ai lavori su Tokyo Berlino Lisbona; le città rarefatte innanzitutto sotto il profilo cronologico e temporale di Wong Kar-Wai, come avviene in *2046* (2004); un film-manifesto del neorealismo come *Roma città aperta* (1945), in cui le rovine della città uscita dal conflitto mondiale diventano secondo Rossellini occasioni per «emanciparci dagli studios», rovine e interstizi sociali su cui con altro occhio si soffermerà lo sguardo pasoliniano di *Mamma Roma* (1962); il caso più locale ma emblematico della carica rappresentativa che una singola città può rappresentare nella biografia di uno stesso regista, come avviene nella simbiosi cinematografica fra Guédiguian e la Marsiglia di *Marius et*

*Jeannette* (1997), *La ville est tranquille* (2001), *Marie-Jo et ses deux amours* (2002).

A fronte di un'impronta enciclopedica *La ville au cinéma* non sembra voler esaurire la descrizione di un rapporto ancora da sondare e da costruire come quello bidirezionale fra città e cinema: rinuncia a ogni conclusione che permette peraltro a uno sguardo autoriale e visuale inevitabilmente polifonico di svolgersi lungo le circa 900 pagine, attraverso le quali si esplicita l'invito a fare un utilizzo del tutto aperto di ognuna delle cinque parti: invito che prende forma in un dettagliato indice dei film citati, consultando il quale si ha una prima e precisa impressione della voluta trasversalità di questa enciclopedia, in cui la «Parigi americana» di un film come *Irma la douce* (1963) di Billy Wilder ricorre alle voci Décor, Parigi, Parigi straniera, Roman Polanski; o in cui un'altra Parigi americana come quella di *Everyone says I love you* di Woody Allen (1996) viene tra l'altro ricordata alla voce Fiume – per via di una Senna che qui ritorna come *topos* cinematografico – e alle voci che rimandano alle città di cui il regista-attore è innamorato, New York uno Stato unito, Parigi – «un appartamento parigino degno di questo nome deve, in un film americano, inquadrare il Sacré-Coeur nelle sue finestre» –, Venezia.

Il numero degli autori di *La ville au cinéma* che ruotano intorno al cinema, (critici, storici, antropologi, sociologi...) è prevalente sul numero di coloro che provengo-

no più strettamente dagli studi urbani e urbanistici: nonostante ciò si profila con chiarezza la necessità di ripensare il binomio tra città moderna e cinema come coestensivo, a partire dalle nascite parallele di queste due forme di proiezione della modernità, con cui oggi in modo conflittuale o meno ci si confronta. Se la città è di per sé uno schermo se non lo schermo per un ampio numero di desideri, traiettorie e paure dell'uomo moderno, il cinema è a sua volta e per definizione uno dei linguaggi artistici che si presta efficacemente a divedirne spazio di proiezione. Il pro-jectum è perciò duplice, in un senso urbano più ampio la proiezione sullo schermo cinematografico della città moderna e contemporanea è, al tempo stesso, proiezione sullo e anche dallo spettatore di una città immaginata – desiderata, ricordata, temuta – e della città vissuta.

Fabio Poggi

Rem Koolhaas, *Junkspace. Per un ripensamento radicale dello spazio urbano* a cura di Gabriele Mastrigli, Quodlibet, Macerata 2006, pp. 123, euro 13.50

Tradotti in italiano e raccolti per la prima volta in un unico volume, escono a cura di Gabriele Mastrigli tre dei saggi più conosciuti e significativi scritti da Rem Koolhaas negli ultimi anni: *Bigness, ovvero il problema della Grande Dimensione, La Città Generica e Junkspace*. I primi due testi sono tratti da *S,M,L,XL*, la voluminosa e assai poco maneggevole monografia a cura di Jennifer Sigler pubblicata nel 1995 da Monacelli Press e da O10 Publisher; *Junkspace*, che dà il titolo alla raccolta, è tratto dal secondo dei due volumi che raccolgono gli esiti del vasto programma di ricerca intrapreso dall'architetto olandese nei corsi tenuti a Harvard a partire dal 1995: *Project on the City 2 / Harvard Design School, Guide to Shopping* (Taschen, Köln 2001).

Si tratta di tre testi che rivestono un ruolo estremamente rilevante all'interno della vasta produzione teorica di Koolhaas e che mettono in luce il continuo lavoro di costruzione di quello che Mastrigli nella sua postfazione definisce il "patrimonio terminologico che l'autore tende consapevolmente a creare": Koolhaas gioca e al contempo lavora sapientemente con il potere delle parole, un potere che in quanto evocativo e simbolico, è in primo luogo potere economico.

Dal quartiere "Ipocrisia (detto anche Ripensamento, *Waterfront*, Troppo tardi...)" alla città tranquillizzante dei

"numeri di telefono facili", dall'aeroporto *iper-locale e iper-planetario* fino alla "privacy fino a poco fa impenetrabile della tua camera da letto", l'autore mette in scena un continuo ribaltamento dei piani e delle distanze che usa come sponda per un disinvoltato andirivieni tra le scale. La *Bigness* è la *Grande Dimensione* in quanto tale, pura quantità depurata dalla sfera morale ed etica della qualità, "al di là del bene e del male". Avulsa da ogni logica di sistema o di programma, la *Bigness* "esiste; al massimo, coesiste. Il suo messaggio implicito è: *fanculo* il contesto".

La *Città Generica* (o forse potremmo chiamarla città diffusa, villettopoli, sprawl, campagna urbanizzata...) è la città senza storia, abbastanza grande per tutti, comoda, che all'occorrenza può dilatarsi o contrarsi, autodistruggersi o rinnovarsi, senza troppe differenze perché in ogni sua parte è ugualmente interessante o priva di interesse. Si costituisce attraverso un processo incrementale di accostamento di *caselle* in "un'antologia di tutte le possibilità", i cui elementi da comporre e combinare per costruire il proprio residuo di *Paradiso terrestre* sono strade, edifici e natura. In questa città in cui l'*apoteosi della pluralità* ha abbandonato ogni principio di causa ed effetto "la scoperta più pericolosa e più esilarante è che la pianificazione non fa alcuna differenza".

I repentini salti di scala, che tuttavia conservano una loro riconoscibilità nei primi due testi, vengono portati all'eccesso in *Junkspace*, in una trilogia che parte dal "Big Bang architettonico"

della *Bigness*, passando per la lussureggiante dilatazione della "noia variegata" della *Città Generica*, fino all'ubiquità di uno spazio privo di grandezze in un'amalgama indistinta di *Universale*: "Il *Junkspace* è politico: dipende da una rimozione centrale della facoltà critica in nome del comfort e del piacere...Il *Junkspace* conosce tutte le tue emozioni, i tuoi desideri...Il *Junkspace* è lo spazio come vacanza...". I luoghi privilegiati attraverso cui operare questa lettura per Koolhaas sono gli ormai intramontabili aeroporti e shopping malls, ma anche ospedali, casinò, parchi a tema, nonché le autostrade, il traffico, un appartamento da single, in un vorticoso avvicendamento che giunge fino al corpo: "L'umanità continua a occuparsi dell'architettura. E se lo spazio cominciasse ad occuparsi dell'umanità? ...Il cosmetico è il nuovo cosmico".

Caustico, per certi versi fastidioso e a tratti esilarante, l'autore opera una cinica sezione del reale, in cui le figure dell'iperbole e della progressione crescente congestionano la banalità dei dettagli fino alla perdita di ogni tipo di riferimento gerarchico e spaziale in quel "piano metropolitano continuo" fatto di genericità e ridondanza.

Man mano che si procede nella lettura, nel corso dei tre saggi viene meno il carattere della teoria sempre più a favore della narrazione, una sorta di *stream of consciousness* nel cui fluire si articolano affermazioni cui non fanno seguito argomentazioni, ma solo punti di sospensione.

Viene a costruirsi così un racconto in tre atti disincan-

tato e distaccato, in cui, rivolto verso un atrio brulicante di *Gente*, l'architetto getta uno sguardo da lontano. Magari - perché no? - dall'alto di una scala mobile.

Cristina Renzoni

#### Libri ricevuti

Anna Mesolella  
*Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine*  
Editore Franco Angeli,  
Milano 2006 pagg 154 b/n  
euro 14,50

Nigel Taylor  
*Teoria dell'urbanistica dal 1945*  
Editore Clueb, Bologna 2006  
pagg 248 b/n  
euro 22,00

AAVV  
*La cattiva strada*  
*La prima ricerca sulla Legge Obiettivo, da ponte sullo stretto alla TAV*  
Editore Alberto Perdisa  
Bologna 2006 pagg 272 n/n  
euro 15,00

# INU

Istituto Nazionale di Urbanistica

*Convegno Nazionale  
Territori e città del Mezzogiorno.  
"Quante periferie? Quali politiche di governo del territorio."  
Napoli – 22 e 23 marzo 2007  
Call for paper*

Il convegno si propone di esaminare il tema delle periferie nella realtà meridionale del paese, anche in relazione ai diversi aspetti e forme del fenomeno, così come manifestatosi nell'Italia centro-settentrionale o in altre realtà europee. Per le aree più urbanizzate l'obiettivo del convegno consiste nell'affrontare aspetti eminentemente tecnico-disciplinari fortemente caratterizzati in senso progettuale, connessi quindi ai possibili interventi, quali, il completamento, la densificazione, il rifacimento e/o sostituzione, la nuova edificazione nei tessuti edilizi periferici delle realtà urbane consolidate, cercando di capire come questi interventi possono portare qualità al posto dell'attuale degrado.

Tali aspetti si concentreranno sui caratteri fisico-morfologici e progettuali connessi all'abitare, al perseguimento degli obiettivi di mixité sociale e funzionale, alla sicurezza, alle politiche della mobilità e dei trasporti, allo spazio pubblico. Saranno sviluppate questioni dirimenti quali il ruolo delle amministrazioni locali e delle Regioni, il ruolo dell'edilizia nell'economia e nel risparmio, la diffusione del periurbano e della dimensione neometropolitana degli insediamenti umani, l'aggressione permanente dell'abusivismo edilizio.

Per le aree meno urbanizzate il convegno vuole introdurre un tema noto, ma mai formalizzato come problema: cercare di capire se vaste aree dell'Italia interna (non solo meridionale), a volte intere Regioni amministrative, prive di aree metropolitane e di periferie urbane, con scarsi fenomeni di degrado sociale, sono da considerare esse stesse "periferie territoriali" senza capacità propulsive. Questi territori sono da agganciare quanto prima alle aree metropolitane più vicine, oppure sono da considerare preziosi serbatoi di naturalità e di ecologia, giacimenti di tradizioni culturali e storiche ormai perse nella grande città? In questo caso hanno anche essi un ruolo, semmai da individuare, esplicitare e rendere strategico in un disegno complessivo di sviluppo equilibrato (perequato) del territorio italiano.

Il tema delle periferie sarà sviluppato anche proponendo prime declinazioni del termine e dei suoi significati, derivanti dall'analisi di specifiche realtà e casi di studio, a livello territoriale e urbano, nella prospettiva di avviare la riflessione sul tema più complessivo della città meridionale, del suo ruolo nel contesto nazionale ed europeo, della necessità di nuove politiche di governo del territorio.

Il convegno intende, quindi, riflettere sul particolare di un fenomeno diffuso e dirompente per affrontare successivamente tematiche più generali, anche in rapporto alla proposta di legge statale di principi sul governo del territorio, di prossima discussione in Parlamento, ed alle politiche regionali portate avanti o in programma ad opera dei soggetti competenti.

Le politiche europee, nazionali e locali dovranno essere orientate a reperire risorse economiche e finanziarie per affrontare, in tali contesti, la domanda di accesso al bene casa, alla mobilità ed ai trasporti, alla dotazione di servizi e spazi pubblici o di uso pubblico, perseguendo azioni di sviluppo locale, anche adottando meccanismi di equità sociale, quali la perequazione e la compensazione urbanistica.

Da ultimo, le discipline urbanistiche dovranno essere in grado di prefigurare nuove forme di città sostenibile, con il fondamentale contributo delle nuove tecnologie, e sostenere la fruizione di abitazioni a prezzi sostenibili, in locazione e vendita, selezionando apposite politiche abitative rivolte a determinati gruppi o utilizzatori della città.

Il convegno si articolerà in sessioni plenarie e sessioni parallele, nelle quali è possibile presentare contributi individuali o collettivi sul tema del convegno, senza escludere la trattazione del tema più generale, i confronti con altre realtà geografiche, anche straniere, e gli approfondimenti sulle relative esperienze più significative.

Le sessioni parallele verteranno sulle seguenti problematiche:

### 1. dimensioni e caratteri

La sessione tratterà gli aspetti territoriali, le situazioni sociali, economiche e produttive, le tipologie urbanistiche, le condizioni edilizie e la sicurezza.

### 2. integrazione delle politiche

La sessione tratterà le azioni di sviluppo locale, le politiche sociali e abitative, il reperimento e la gestione delle risorse finanziarie, il ruolo degli operatori e il rapporto pubblico-privato.

### 3. ruolo del progetto

La sessione tratterà le modalità e gli strumenti di governo del territorio, la progettazione territoriale, urbanistica e architettonica, l'accessibilità e la mobilità, il disegno e la gestione dello spazio pubblico e dello spazio privato, la partecipazione.

Per esaminare il tema delle periferie nella realtà meridionale del paese, anche in relazione ai diversi aspetti e forme del fenomeno, così come manifestatosi nell'Italia centro-settentrionale o in altre realtà europee,

l'INU ha intenzione di raccogliere contributi scritti che non si riferiscano alle sole realtà meridionali ma anche al tema generale e a tutte quelle altre realtà che possono servire ad arricchire il confronto, a chiarire meglio la specializzazione che il tema assume nel sud del nostro paese ed ad individuare i possibili modelli di riferimento.

I contributi più utili all'approfondimento del tema verranno presentati al convegno nella parte dedicata alle sessioni tematiche.

*Gli abstract, comprensivi di non più di 1000 caratteri, dovranno pervenire entro l'11 febbraio 2007 per la preventiva approvazione al seguente indirizzo di posta elettronica: segreteria@inu.it*

*Il comitato scientifico del convegno darà comunicazione agli interessati dell'accoglimento delle proposte d'intervento entro il 18 febbraio 2007.*

*I contributi, di lunghezza non superiore a 25.000 caratteri (spazi inclusi), oltre a figure e tabelle, dovranno pervenire al suddetto indirizzo entro il 15 marzo 2007.*

[www.inu.it](http://www.inu.it)

## ERRATA CORRIGE

*La redazione si scusa con Domenico Passarelli autore, insieme a G. C. Mauro, dell'articolo "Riflessioni sulla classe di laurea in Scienze della pianificazione" a pag. 90 del numero 210 di UI, per aver attribuito a Domenico Patassini il suddetto articolo.*

\*\*\*

*Il titolo dell'articolo, a pag. 57 del numero 210 di UI, è: "Dieci, cento, mille periferie di Sicilia. Il caso Caltanissetta" e non "Palermo, tra recupero e deregulation" come è stato erroneamente stampato. La redazione si scusa con l'autore Pierluigi Campione.*

*Nel prossimo numero:*

*Che fine hanno fatto i centri storici?*

*Il turismo sostenibile in Abruzzo*

*Rassegna*

## Urbanistica DOSSIER 93

**Le regioni per la legge nazionale sul governo del territorio**

**Atti del Convegno Nazionale INU Firenze, 17 nov 2006**

*a cura di  
Leonardo Riganese e  
Adamo Azzarello*