

## Aperture

Manca titolo e articolo.....  
*Francesco Sbetti, p.*

## Agenda

Nuova centralità e nuove prospettive  
per le politiche abitative  
*Angela Barbanente, p.*

## Si discute:

...di monnezza  
*Fabrizio Mangoni, p.*

## Territori di una Italia strategica

---

*a cura di Francesca Calace*

Pianificazione strategica in Abruzzo  
*Donato Di Ludovico, p.*

Cooperazione locale e competizione  
globale a Chieti  
*Mauro D'Incecco, p.*

Il Piano strategico di Pescara ...in divenire  
*Raffaella Radoccia, p.*

Piani strategici in Puglia  
*Carla Tedesco, p.*

Pianificazione territoriale e  
pianificazione strategica  
*Giovanna Caratù, p.*

Strategie di *governance* multilivello  
nel Mezzogiorno  
*Maurizio Carta, p.*

Il Pum della Provincia di Catania  
*Maurizio Carta, Daniele Gagliano,  
Daniele Ronsivalle, p.*

Pianificazione strategica a Napoli  
e Campobasso  
*Ilaria Vitellio, p.*

Contenuti e obiettivi dei piani  
strategici provinciali  
*Marialuisa Petti, p.*

Dal Progetto '80 all'Italia che verrà  
*Daniele Ronsivalle, p.*

## Le aree dismesse nel dibattito urbanistico italiano

---

*a cura di Marina Dragotto*

Aree industriali e innovazione disciplinare  
*Francesco Gastaldi, p.*

Gli operatori:  
le ragioni dell'evoluzione di nuove tipologie  
*Federica Di Piazza, p.*

# Indice

Geografie e morfologia delle trasformazioni  
*Luca Gibello, p.*

Il comparto Eridania-Barilla a Parma  
*Stefano Storchi, p.*

Il VEGA - Parco scientifico tecnologico  
di Venezia  
*Dennis Wellington, p.*

La riqualificazione dell'area ex OM a Milano  
*Valeria Lupatini, p.*

## Rassegna

---

### Grandi centri storici

Considerazioni sul centro storico di Bologna  
*Mario Piccinini, p.*

La mutazione del centro di Firenze  
*Manlio Marchetta, p.*

Livorno, siti portuali e recupero urbano  
*Simona Corradini, p.*

Faenza. Il Piano strategico del centro storico  
*Ennio Nonni, p.*

### Piccoli centri storici

Piccoli borghi *dietro* i luoghi del turismo  
*Andrea Vergano, p.*

Piano di recupero del centro storico  
di Putignano  
*Vito Laricchiuta, p.*

Guastalla:  
una ripresa della conservazione integrale  
*Stefano Storchi, p.*

Lugo, intersettorialità e partnership  
*Nicola Pasi, p.*

Gangi: il recupero di un centro minore ad  
alta quota  
*Teresa Cannarozzo, Manfredi Leone, p.*

## una finestra su: Shanghai

---

*a cura di Marco Cremaschi*

L'ossimoro della sostenibilità  
*Daniela Ciaffi, p.*

Sulle spalle dei giganti  
*Daniela Ciaffi, Martin Tzou, p.*

Leggere Shanghai  
*Daniela Ciaffi, p.*

## Opinini e confronti

---

Dopo mezzo secolo una proposta riformista  
per il governo del territorio  
*Giuseppe Campos Venuti, p.*

Scenari, politiche e progetti per l'area romana  
*Gianluigi Nigro, p.*

Rischi e potenzialità della Vas in contesto  
transfrontaliero  
*Igor Jogan, p.*

## Crediti urbanistici

---

Indice perequativo e progetto di città  
*Ezio Micelli, p.*

## Riforma urbanistica

---

*a cura di Sandra Vecchiatti*

Governo del territorio: alcune considerazioni  
*Rosario Manzo, p.*

La proposta dell'Ulivo per il governo  
del territorio  
*Patrizia Colletta, p.*

Sulla comunicazione di avvio del  
procedimento espropriativo  
*Gianni Martino, p.*

Una visione vincolante per  
l'urbanistica tradizionale  
*Fulvio Forrer, p.*

## Eventi

---

I Piani degli orari di Pescara e  
dei comuni di Unica  
*Raffaella Radoccia, p.*

Il contributo degli industriali veneti  
ai processi di pianificazione  
*Marisa Fantin, p.*

## L'Inu

---

Politiche e strumenti per la  
residenza sociale  
*Pietro Maria Alemagna, p.*

## Assurb

---

Il MUR accetta le modifiche proposte  
dell'Assurb per la nuova laurea magistrale  
Aumento gli iscritti alle lauree in  
pianificazione e urbanistica  
*Giuseppe De Luca, p.*

## Libri ed altro

---

*a cura di Ruben Baiocco, p.*

# abbonamenti 2007

## abbonarsi è sempre più conveniente

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

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

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

### *promozione speciale agli stessi costi del 2006*

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

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

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

P. IVA ..... PROFESSIONE ..... ENTE DI APPARTENENZA .....

*Prego attivare il seguente abbonamento:*

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

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

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

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

- allego assegno bancario non trasferibile intestato e INU Edizioni srl

Data .....

Firma .....

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

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

Firma .....





# Agenda Agenda

## Nuova centralità e nuove prospettive per le politiche abitative

Angela Barbanente\*

Finalmente l'urgenza di restituire centralità al diritto sociale alla casa, incluso nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza l'8 dicembre 2000, è stata avvertita anche dal governo nazionale. Tale centralità è imposta dalla gravità assunta dal problema della casa per migliaia di famiglie e persone comprese nelle cosiddette "fasce deboli", individuabili in quelle a rischio di emarginazione abitativa, e quindi anche sociale. Queste vanno ben oltre le fasce definite di "povertà" dalle politiche sociali. Esse comprendono anche chi è incapace di affrontare i prezzi del mercato immobiliare, cresciuti in maniera esponenziale negli ultimi anni, chi ha limitato e decrescente potere d'acquisto e scarsa o nulla capacità di risparmio. L'emergenza riguarda soprattutto quel 20% della popolazione italiana che vive in affitto, in genere corrispondente a chi ha i redditi più bassi. E' da una prospettiva rivolta all'emergenza che muove la legge 8 febbraio 2007, n. 9, la quale, infatti, prevede la messa a punto di misure atte a ridurre il disagio abitativo e a favorire il passaggio da casa a casa per particolari categorie sociali soggette a procedure esecutive di rilascio per finita locazione nelle aree a più elevata tensione abitativa. La legge, tuttavia, contiene norme che pongono le premesse per una nuova politica pubblica per l'abitare. Essa, oltre che affidare alle Regioni la trasmissione ai Ministeri delle infrastrutture, della solidarietà sociale e delle politiche per la famiglia, di un piano straordinario teso a soddisfare il fabbisogno espresso dalle categorie sopra citate, da mettere a punto sulla base di proposte comunali, prevede l'insediamento di un tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative per la predisposizione di un programma nazionale che definisca:

- obiettivi e indirizzi per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica volta in particolare alla realizzazione di alloggi in locazione a canone sociale e alla riqualificazione di quartieri degradati;
- proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare;
- misure dirette a favorire la continuità nella cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali per ridurre il disagio abitativo di particolari categorie sociali;
- risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del programma.

Il tavolo di concertazione, composto oltre che da quattro Ministeri, dalle Regioni e dai Comuni, da rappresentanti degli inquilini, della cooperazione, degli enti di edilizia pubblica, dei costruttori e della proprietà immobiliare, si è insediato il 17 aprile scorso e ha lavorato in modo intenso e proficuo. Fra le questioni di particolare interesse per l'Istituto, vi è l'ampia convergenza sulla necessità di integrare maggiormente politiche abitative e politiche urbanistiche orientate alla riqualificazione urbana e all'inclusione sociale, anche mediante la previsione della cessione di quote di aree da destinarsi a edilizia sociale in ogni zona di trasformazione degli strumenti urbanistici e/o l'inserimento di un minimo standard di dotazioni pubbliche di edilizia residenziale sociale, al pari di quanto è previsto per altri servizi sociali, così agevolando la loro realizzazione e facendo diventare regola generale la loro diffusione nella città.

E' evidente la sintonia fra tale orientamento e le elaborazioni dell'Istituto sulla "Legge di principi per il governo del territorio", ed è altrettanto chiaro quanto importante sia accelerare il percorso di quest'ultima per favorire l'attuazione di parti essenziali della nuova politica pubblica per l'abitare delineata da Regioni, enti locali e parti sociali.

Tale visione, peraltro, si lega strettamente alla necessità di definire l'alloggio sociale, secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge 9/2007, per evitare sanzioni comunitarie legate alla considerazione dei finanziamenti all'edilizia sociale quali "aiuti di Stato". Come affermato nel documento presentato dalle Regioni al tavolo di concertazione, la materia dell'edilizia residenziale sociale dovrebbe essere definita come "servizio di interesse generale" che tenga conto di almeno due fattori:

- uno fisico, riferito alle caratteristiche dell'alloggio, per garantire condizioni di "adeguatezza" sotto il profilo della vivibilità, salubrità e sicurezza, da estendere anche al quartiere, così realizzando un legame fra gli interventi per la casa e quelli per la città;
- l'altro di carattere soggettivo, cioè riferito alla condizione di "disagio" del beneficiario dell'alloggio, da definire tenendo conto sia dei problemi economici sia di quelli di debolezza sociale.

Fra i punti più controversi, quello relativo alla fiscalità, com'è noto di esclusiva competenza dello Stato. La posizione delle Regioni è che occorra da un lato abbattere l'imposizione fiscale oggi gravante sul patrimonio pubblico a canone sociale, dall'altro, ridurre il livello di tassazione sulla rendita esclusivamente per i proprietari che locano a canone concordato. Le ragioni di tale posizione sono chiare: se le maggiori sofferenze (e anomalie italiane rispetto ad altri Paesi europei) si registrano nel comparto dell'offerta in affitto (pubblica e privata), per la sua esiguità, rigidità, esosità rispetto alle capacità di spesa degli inquilini, le nuove politiche devono soprattutto consentire di ampliare l'offerta di alloggi a canoni economicamente accessibili, avvicinandola così a una domanda che da troppo tempo mostra evidenti difficoltà di accedere a un alloggio dignitoso a costi sostenibili.

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

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

## ...di monnezza

Fabrizio Mangoni

“Monnezza” collasso di materia collassata, lava che erutta qua e là e, dai cassonetti, invade strade campi, cave. Quando si può, per levarla dallo sguardo, la si nasconde, come la polvere sotto il tappeto, in uno strato in più d’una discarica già satura, in un rifugio della guerra, in una fabbrica abbandonata. Come ci si arriva a questo? Un piano forse sbagliato e poco condiviso; una gara vinta con un’offerta molto conveniente da una grande impresa che, indirettamente, può controllare giornali e consenso. Ma si sa, quando la questione è sociale e le popolazioni si ribellano, il problema non è più dell’impresa che si era impegnata a fare quel lavoro, e ridiventa un problema dell’azione pubblica: e qui si apre il pasticcio. C’è un contratto, ma in realtà non c’è: c’è un bisogno, che in realtà si spezzetta in miriadi di interessi contrapposti; ogni soluzione d’emergenza costa di più, e moltiplica i mediatori, legali e camorristi. “Io ti do una cosa a te, tu mi dai una cosa a me” recita una vecchia canzone napoletana. E così ci si ritrova che nessuno si fida più di nessuno, il Commissario di Governo dei ministri, il Governatore dei suoi fedeli, le popolazioni delle promesse, e c’è sempre qualcuno (un consigliere comunale, un comico, un prete) che trova motivo per cavalcare una protesta, per convinzione o per interesse; e questo fino all’assessore del Comune di Napoli che, fuori onda in televisione, ha finalmente un momento di sincerità, e dichiara che i trecento addetti alla spazzatura che non lavorano, in realtà fanno altri lavori, guastano le macchine per non lavorare, sono inamovibili per diritti sindacali. E poi? Poi non succede niente, non si sa di blitz della polizia, di mosse della giustizia, di azioni della politica.

La “monnezza” di Napoli è il caso d’una pianificazione separata, d’una visione settoriale e “riduzionistica” dei problemi, d’una soluzione solo in apparenza efficiente, che disimpegna cittadini e amministratori, e delega a qualcuno non la soluzione del problema, ma il problema e basta. Se compriamo un telefonino, ci ritroviamo la scrivania piena di scatole carte e rifiuti, e così con tante altre cose. Il problema di Napoli potrebbe diventare un problema di molte città. Possiamo immaginare un’infinita capacità di riciclaggio? Sotto questo profilo non isoliamo Napoli da altre città, non crogioliamoci nella nostra diversità; nella “monnezza” di

Napoli ci sono molti rifiuti del Nord, e tutti insieme, in Europa, stiamo riempiendo la Romania di rifiuti. La TAV del Piemonte o la vita notturna di Bologna, possono innescare catene simili d’errori? C’è una lezione che tutto questo offre al Paese.

Nella complessità del contemporaneo, ormai le relazioni sono molto dense e le interazioni (sia quelle volute che quelle non auspicabili) s’innescano molto rapidamente. Forse oggi non basta più correggere, con la razionalità d’un tempo, un errore, o una catena d’errori, per tornare indietro; non si torna più al punto di partenza, ma si arriva in un altro punto. Ci vorranno decenni per smaltire in termo-valorizzatori che prima o poi si faranno, le eco-balle della Campania e, nel frattempo, si saranno bruciati non solo anni, milioni d’euro, ma anche la salute di molti campani e forse anche le loro anime e le loro speranze.

Probabilmente allora potremmo ripartire da un terreno molto più alto: il nostro quotidiano. Mentre scrivo vedo dalla finestra tre raccoglitori di diverso colore, ma so che tutto finirà in un’unica discarica. Con un po’ d’utopia in più, potremmo spendere alcuni di quei milioni per insegnare a noi stessi e ai nostri modelli di vita e di consumo, come convivere meglio con la terra che ci ospita.





# Territori di una Italia strategica

a cura di Francesca Calace

Un notevole impulso alla formazione di una nuova generazione di piani strategici è stato determinato dalla scelta compiuta dal MIIT-Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio, in sede di costruzione degli strumenti per la programmazione 2007-2013, di innestare il filone della pianificazione strategica sulle esperienze dei programmi sperimentali di iniziativa nazionale ed europea. Anzi, considerando la centralità attribuita in sede europea alle città e ai territori di riferimento quali propulsori dello sviluppo, la pianificazione strategica per le città è stata considerata la naturale evoluzione dei programmi che per oltre dieci anni hanno promosso una riqualificazione concepita soprattutto per ambiti discreti. Pertanto, a questo fine, il Dipartimento ha impegnato notevoli risorse per cofinanziare la elaborazione di Piani Strategici (e, con essi, di Piani Urbani per la Mobilità) in particolare nel Mezzogiorno; alcune esperienze in corso sono documentate in questo servizio.

Abbiamo tutti imparato - nell'ultimo decennio in Italia, dalla fine degli anni '80 guardando all'Europa - a conoscere le virtù della pianificazione strategica: approccio integrato, negoziale e volontaristico, partenariato, processualità, ...; ne abbiamo anche osservato i casi emblematici in Italia e la loro evoluzione (Torino, Firenze, Pesaro, la rete delle città strategiche, solo per citare le esperienze più dibattute) e le declinazioni e le strutture di supporto e di gestione (Urban Center, Agenzie, ...). Una ricchissima letteratura ne ha evidenziato le molte qualità nelle concrete possibilità di un superamento dell'approccio dirigistico e nella costruzione di una visione condivisa del futuro attorno alla quale mobilitare attori pubblici e privati e riconoscere e potenziare il capitale sociale; minore diffusione invece hanno invece avuto le segnalazioni dei rischi legati a una enfasi eccessiva sulle capacità del piano strategico di costruire visioni di sviluppo condivise e stabili, ignorando il carattere artificioso di molte di queste e del relativo consenso, l'inconsapevolezza delle reali potenzialità dei contesti locali, o il coinvolgimento nei processi decisionali di solo una parte degli attori locali, a scapito dei soggetti 'invisibili'. Ad ogni buon conto, nel giro di pochi anni la diffusione della pianificazione strategica è stata notevole; in ultimo, assistiamo alla nascita di questa nuova stagione, che vede le città e i territori (principalmente quelli del sud, ma non solo, vista la sinergia creata con la pianificazione per la mobilità) impe-

gnati in nella costruzione di alleanze, intese, partenariati, uffici, strumenti di comunicazione e di gestione, finalizzati alla costruzione di una nuova generazione di piani strategici. Questi traggono dalla tradizione della pianificazione strategica i principi ispiratori, ma d'altra parte se ne distaccano sia per il processo che li ha indotti, un innesco *top-down* e *finanziato*, che per la necessità di *formalizzare* le alleanze delineate, mutando quindi il carattere *bottom-up*, *volontaristico* e *informale* che aveva in origine, anche in talune esperienze del nostro stesso paese. Gli articoli provengono tutti da alcune regioni del sud, in vario modo impegnate in questo processo. Non perché non vi sia una diffusione di iniziative strategiche in tutto il paese, ma forse perché soprattutto per questi territori, nel QSN, nelle sue declinazioni regionali e nei suoi approfondimenti, si assume l'obiettivo di concentrare alcune scelte nodali per la competitività del paese (come ad esempio nel caso della proposta tutta italiana di costruzione della Piattaforma Meridiana, in aggiunta alla rete europea dei corridoi transnazionali); si tratta di un obiettivo che, nel tendere a ribaltare la perifericità del sud Italia rispetto all'Europa, fornisce ai contesti locali meridionali (soprattutto alle città, intese quali cuori propulsori dello sviluppo) nuove chiavi interpretative del proprio ruolo e delle proprie potenzialità, nuova linfa attorno alla quale costruire sinergie, un nuovo appeal e nuove promesse per chiamare a raccolta i soggetti nell'area vasta, segnatamente i comuni minori.

Ma, più prosaicamente, la posta in gioco è alta (risorse FAS e, in prospettiva, l'ultimo settennio di risorse europee) ed è giusto che le regioni ex Obiettivo 1 siano mobilitate e giochino la partita con tutti i mezzi a disposizione. Sicché si imbecca con entusiasmo una nuova strada e si avviano nuove forme di pianificazione, forse senza mai aver esplorato fino in fondo e 'consumato' le vecchie, forse senza mai aver fatto bilanci critici e circostanziati (ad esempio del passato settennio di programmazione e degli effettivi esiti in termini di sviluppo e non solo), in definitiva senza capitalizzare le esperienze.

Due sono gli angoli visuali preferibilmente assunti negli articoli selezionati. Da un lato da uno sguardo posto a distanza, "dall'alto", nella descrizione della visione unitaria del territorio e delle sue declinazioni nelle piattaforme territoriali strategiche definite nel QSN 2020 o in sede di Documenti Strategici Regionali e delle relative Proiezioni Territoriali: parole chiave di questa visione sono i progetti di territorio, l'approccio multiscalare e multiagente, la competitività coniugata alla coesione, come strumento per contenere il proliferare delle spinte localistiche. Dall'altro le esperienze dei contesti locali nella costruzione dei piani strategici che forse a partire da quelle visioni, e soprattutto dalle risorse ministeriali, vengono a costruirsi, per così dire dal basso, prevalentemente dai comuni, trainati dal 'capofila', *primus inter pares*, in quanto promotore e animatore, o più semplicemente capoluogo; tali esperienze, soprattutto se nate solo a seguito della delibera CIPE e quindi 'indotte' dal bando, ruotano attorno ad alcune (poche) parole e risorse chiave, attorno alle quali in questa prima fase si sono formate le aggregazioni, per poi costruire, ex post rispetto ad esse, i contenuti, le strategie e le conseguenti azioni, che avrebbero dovuto costituire il vero fulcro attorno a cui costruire le aree vaste strategiche. A parte l'inesco e il processo di formazione del piano strategico, del quale i contributi stessi riconoscono la atipicità rispetto a ciò che siamo abituati a studiare in letteratura, i caratteri distintivi di questi nuovi piani strategi-

ci sono ancora poco visibili, considerata la fase iniziale alla quale sono grossomodo tutti attestati. Non è possibile pertanto, a meno di alcuni casi già più avanzati, discutere nel merito del radicamento dei piani nei contesti locali e tanto meno di prime valutazioni di efficacia. E' possibile, invece proporre alcune riflessioni e domande, che emergono se consideriamo questa pianificazione strategica a sua volta *dentro o accanto* a un contesto politico, amministrativo, gestionale che di territorio si occupa, anche attraverso la pianificazione spaziale.

Ci si chiede allora, proprio a partire dagli approcci delineati, attraverso quali soggetti e quali forme di mobilitazione e di riconoscimento possa avvenire l'incontro tra le piattaforme territoriali strategiche del MIIT e la proliferazione dal basso di iniziative di pianificazione strategica; ovvero quale sia il luogo in cui i differenti approcci possano giungere a sintesi e coerenza: nella azione regionale di indirizzo e filtro delle proposte (sperabilmente attraverso i DSR e le relative Proiezioni Territoriali, se non rituali) e di monitoraggio? in quella provinciale (ricordiamo che essa è soggetto di programmazione che concorre alla determinazione della programmazione regionale di sviluppo)? In altre parole dove si incontrano le *interpretazioni dei territori* fornite dai due soggetti che molti articoli indicano come polari, Stato (con il QSN) e Comuni o aree vaste (con i Piani Strategici)? E, inoltre, esistono altre forme strutturate portatrici di visioni del territorio, rispetto alle quali porsi una questione di coerenza (es. le pianificazioni di area vasta, regionali e provinciali) che non sia ricondotto banalmente al solo problema della conformità o meno?

Ciò introduce a un'altra questione non secondaria, che riguarda il dialogo tra queste interpretazioni e la pianificazione territoriale. In molti contributi cade l'oblio sulla pianificazione spaziale, territoriale e urbana, così come gli "attori" genericamente citati offuscano il ruolo e le responsabilità dei soggetti istituzionali, visti nella loro molteplicità di livelli e di compiti. Allora, affermata incontrovertibilmente la necessità di costruire una vision attraverso un

processo strategico, il dilemma è: affidare la sua implementazione alla programmazione "assistita" dall'ultimo settennio di fondi comunitari o provare a far transitare quella vision attraverso la filiera istituzionale e i suoi strumenti, nuovi o vecchi che siano? Nel primo caso ciò implicherebbe l'ampliamento del solco tra la pianificazione strategica e quella urbanistica; ma, invece, non sembrano maturi i tempi, sulla scorta della parola chiave della *integrazione* (cui più di un decennio di sperimentazione deve averci abituati), per una convergenza tra le pianificazioni, piuttosto che un reciproco ignorarsi? E la pianificazione spaziale non può essere il saldo canale per misurare, contestualizzare, implementare quella strategica?

Per concludere, al di là di dei caratteri del processo di formazione, riconoscibili in virtù della spinta propulsiva che li ha avviati e della scarsa selettività delle aggregazioni territoriali, i caratteri distintivi di questa nuova stagione di pianificazione strategica sono ancora poco visibili. Ciò che risulta evidente è che in ogni caso il piano strategico funge da *catalizzatore* di soggetti, interessi, volontà: strumento politico per eccellenza, che forse è chiamato a surrogare le capacità propositive e argomentative della politica, che mal si muove in questa complessità ed ha bisogno di strumenti più robusti di quelli che è abituata ad usare, per affrontare sfide che al livello locale non si erano mai poste e alle quali le istituzioni non appaiono preparate. Allora, letta dal punto di vista delle istituzioni, la pianificazione strategica rappresenta una sfida per recuperare quell'efficienza, efficacia e tempestività, quella capacità di coordinamento e adattamento che, per la verità, avremmo sempre voluto riscontrare nelle nostre istituzioni, anche quando l'Italia non era ancora strategica.

## Pianificazione strategica in Abruzzo

Donato Di Ludovico\*

La pianificazione strategica in Abruzzo si colloca in un quadro più generale di politiche e strumenti, sostenuti dal Miitt e rivolti a valorizzare le risorse relazionali offerte dall'intero territorio regionale

Nella fase centrale della sua formazione, il Quadro strategico nazionale si è basato anche sul contributo del Ministero delle Infrastrutture, e in particolare dei connessi Tavoli tematici e dei due rapporti "Verso il disegno strategico nazionale". In questi rapporti il Ministero ha evidenziato come la sua azione affronti temi e strumenti, che appartengono allo spazio fisico nelle sue molteplici articolazioni e dimensioni. Il Ministero si è riferito ad un concetto di "territorio" nel quale si esprime un'identità collettiva, dove lo spazio è fisico, economico e relazionale, facendo riferimento ad un modello di sviluppo territoriale, legato da un ampio ventaglio di politiche multilivello, dove il territorio è quindi multiscala. In questo senso sono indirizzati i programmi innovativi, che il Ministero sta promuovendo con il concorso di Regioni, Autonomie locali, Città e del partenariato economico e sociale. Si tratta del Programma S.I.S.Te.M.A. che sperimenta modelli di intervento capaci di coniugare lo sviluppo locale con il rafforzamento del sistema urbano policentrico, del Programma Porti e Stazioni, che opera sul rafforzamento della attrattività dei nodi costieri, del Programma Piani strategici e Piani della mobilità che sostiene la formazione

congiunta di Piani strategici e di Piani della mobilità in 26 contesti territoriali sovraumunali (con oltre 60 città coinvolte nel complesso, come ad es. Pescara per l'Abruzzo).

Questi programmi e ulteriori elementi di riflessione, come le mappature dei distretti produttivi e un'analisi sui potenziali competitivi strategici dei sistemi territoriali italiani, hanno permesso di individuare le *Piattaforme territoriali strategiche* a carattere transnazionale, nazionale e interregionale, "intese come masse critiche territoriali, che presentino caratteri endogeni e relazionali, tali da facilitare l'intercettazione ed il rafforzamento di filiere produttive di beni e servizi e, quindi, il conseguimento di livelli di eccellenza della "offerta territoriale".

Tra le piattaforme interregionali, due interessano particolarmente l'Abruzzo. Quella longitudinale, denominata *Appennino Centrale*, e quella latitudinale, denominata *Asse trasversale Lazio-Abruzzo*. La prima trova i propri caposaldi nei sistemi territoriali, costituiti dalla Conca ternana, dall'aquilano, dal sistema dei parchi e dal bipolo Isernia-Campobasso. La seconda è una delle principali direttrici di connessione tra costa tirrenica e costa adriatica per l'Italia peninsulare, coincide con la connessione tra il polo romano e lo snodo Chieti-Pescara-Ortona e quindi con il potenziamento dei porti e del sistema infrastrutturale (autostrade e ferrovie). Il Documento strategico preliminare (Dsp) redatto dalla Regione Abruzzo nel 2005, quale contributo alla predisposizione del Qsn ed attualmente in consi-

glio regionale, ribadisce questi obiettivi; l'ammodernamento ed il completamento delle grandi opere infrastrutturali e prioritariamente il potenziamento della linea ferroviaria Roma - Pescara; la promozione del progetto "autostrade del mare", inserito nel Piano generale delle reti Ten - T; lo sviluppo portuale ed aeroportuale.

Un passo avanti nella programmazione strategica regionale è stato fatto nel 2006 con la predisposizione del Documento finalizzato alle elaborazioni delle Proiezioni Territoriali (fondi Ministero delle Infrastrutture - prodotto dalla Direzione Lpp e Aree urbane della Regione Abruzzo), che ha valutato le strategie in chiave spaziale, con attenzione verso lo sviluppo territoriale e locale, tendendo conto non solo delle esigenze regionali, ma anche delle direttive nazionali.

Le Proiezioni territoriali sono state assunte così, nel Documento di programmazione economica e finanziaria regionale, approvato alla fine del 2006, nella parte relativa alle Politiche per il territorio e per le Infrastrutture (nel senso più ampio del termine). Politiche in grado sia di sviluppare e qualificare le funzioni terziarie dei principali centri urbani (città capoluogo e centri intermedi) e metterle in rete, potenziandone le connessioni fisiche e funzionali, sia al contempo di rafforzare (con misure coerenti e complementari con le prime) le funzioni dei piccoli centri, diffusi sul territorio e farne un sistema, nella prospettiva della piena valorizzazione delle loro vocazioni. Ora ci si auspica che tali politiche siano

assunte anche dal Piano regionale di sviluppo, in corso di definizione. Un documento di analisi/programmazione più recente, prodotto con fondi del Ministero delle Infrastrutture (dalla Direzione Llpp e Aree urbane della Regione Abruzzo) e connesso alle Piattaforme strategiche proposte dal Ministero stesso, riguarda uno Studio di fattibilità finalizzato alla realizzazione della Piattaforma territoriale strategica Abruzzo. Esso individua ipotesi di sviluppo della programmazione operativa, all'interno del contesto territoriale della piattaforma interregionale dell'Adriatico centrale, attraverso l'incardinamento del corridoio trasversale - del sistema innervato dalle infrastrutture autostradali e ferroviarie - con il Corridoio Adriatico e con le polarità territoriali, identificate dal contesto metropolitano Chieti-Pescara-Ortona. Esso elabora ipotesi di intervento, ormai condivise nella programmazione 2007-2013; si propone sia l'obiettivo del sostegno infrastrutturale all'interconnessione delle reti e del potenziamento dell'intermodalità e dei processi di gestione delle risorse di sistema, sia l'obiettivo del sostegno infrastrutturale alla circolazione dell'innovazione tecnologica, all'interazione ed allo scambio con l'area del mediterraneo e dei Balcani.

### I Piani strategici delle Città

Nel marzo 2005 la Regione Abruzzo ha firmato l'Accordo di Programma quadro "Accelerazione della spesa nelle aree urbane" con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. L'Accordo era finalizzato all'attuazione di iniziative per l'accrescimento della dotazione strutturale e infrastrutturale dei comuni capoluogo e delle reti di città piccole e medie perseguendo gli obiettivi e le strategie, definite nelle agende di Lisbona e di Goteborg (innovazione ed economia della conoscenza, accessibilità e servizi di interesse economico generale, ambiente e prevenzione dei rischi, contrasto a fenomeni di disagio sociale). Attraverso l'Accordo di Programma sono stati finanziati alcuni interventi, legati allo sviluppo del grande telaio infrastrutturale regionale e nazionale ed i quattro Piani strategici dei capoluoghi di provincia (Pescara, L'Aquila, Chieti, Teramo). L'obiettivo è quello della convergenza locale di politiche legate alle opere pubbliche, alla mobilità, all'urbanistica, alla casa, ai servizi sociali per il welfare, all'occupazione, all'ambiente. All'interno degli specifici contesti territoriali che chiedono di essere governati con misure di accompagnamento e di ri-orientamento dei processi, attraverso una governance

istituzionale multilivello.

I quattro Piani Strategici dei comuni capoluoghi di provincia abruzzesi riguardano contesti territoriali eletti in quanto capaci di riferirsi ad un quadro unitario (anche di carattere territoriale), che combini efficacemente valorizzazione economica e sostenibilità, fino ad allargare tale riferimento programmatico all'area vasta contermina, nell'ottica di una cooperazione socio-economico ed istituzionale, in cui fare coesione per poter competere. In particolare, il Piano Strategico della città di Pescara è interessato anche da un finanziamento aggiuntivo del Ministero delle Infrastrutture per il Piano urbano della mobilità (Pum) che la città dovrà predisporre quale comune leader di un'area più vasta, ponendolo in sinergia con lo stesso Piano strategico.

Lo stato di avanzamento dei piani strategici è piuttosto diversificato. Il gruppo di lavoro per il Ps di Teramo, dopo aver concluso i forum tematici, ha avviato la fase che porterà alla prima edizione del Piano, entro il 2007. In particolare, sono in corso di definizione alcuni "progetti pilota", caratterizzati dall'indicazione specifica di obiettivi, attività, tempi, costi e responsabilità.

Per quanto riguarda Chieti e Pescara, entrambi ed in concomitanza, stanno lavorando sul Pumav, ovvero: il Pum di Area Vasta, che comprende ormai i comuni di Chieti, Montesilvano, Ortona e Francavilla al Mare. Ne consegue che le indicazioni da porre alla base del Pumav dovranno necessariamente coordinarsi con le scelte di merito del Piano strategico di Pescara, ma anche con quelle del Piano strategico del Comune di Chieti, in attuale ed avanzata, fase di progettazione.

Rimane il comune dell'Aquila fermo alla fase di assegnazione dell'incarico per la redazione del Piano Strategico, dopo aver emesso il bando.

Nel documento sulle Proiezioni territoriali e nella proposta di Piattaforma territoriale strategica Abruzzo, sono stati individuati i cosiddetti Progetti di territorio, oltre ad ulteriori Piani strategici (anche di Area vasta), necessari per uno sviluppo coerente del territorio regionale. Da un lato si tratta di piani per i poli urbani minori, in taluni casi raggruppati in realtà territoriali più ampie; dall'al-



Le piattaforme interregionali: Appennino Centrale e Asse trasversale Lazio-Abruzzo.

Fonte: Ministero delle Infrastrutture, Contributi alla programmazione 2007-2013 - Il territorio come infrastruttura di contesto, 2007, pg. 162-16.

tro lato si tratta di progetti di sviluppo, che tengono conto della complessità territoriale, strumenti necessari per raggiungere un grado ottimale di selettività e di concentrazione delle risorse presenti sul territorio, che coinvolgono la valorizzazione delle eccellenze - riconosciute dalle città stesse -, nella dimensione di area vasta, al fine della crescita della competitività in vista di una sostenibilità ambientale e sociale. In fine occorre registrare come in Abruzzo si verificano anche alcune iniziative spontanee di pianificazione strategica, come quella di Sulmona.

\* *Inu Abruzzo e Molise.*

## Cooperazione locale e competizione globale a Chieti

Mauro D'Incecco\*

In Italia, il processo di trasferimento della pianificazione strategica dagli ambienti aziendali a quelli territoriali trova più concrete origini nell'ultimo decennio del secolo scorso; tuttavia l'esperienza maturata con la "nuova programmazione" impone un nuovo approccio alla declinazione delle politiche Ue fondate sulla competitività. La progettualità territoriale è nuova chiave di lettura per accedere ai Fondi strutturali 2007-2013 ed il Piano strategico di Chieti<sup>1</sup> la interpreta attraverso una duplice dichiarazione di metodo:

- "il Piano strategico deve fondare su alcuni (limitati) obiettivi, da raggiungere in un arco temporale definito, contando su attori e risorse disponibili (o attivabili)";
- "a fronte della limitata estensione del Piano strategico, nel tempo e nello spazio, esso non deve necessariamente affrontare e risolvere tutti i problemi del territorio ed ottenere il consenso unanime della comunità sociale, ma è sufficiente che raggiunga il consenso indispensabile per l'implementazione".

A partire da questo assunto, il Piano strategico di Chieti muove con lo specifico intento di costruire una visione condivisa del territorio (*vision*) che, traendo origine da un processo cogniti-

vo dinamico, seleziona gli interventi prioritari per lo sviluppo locale e territoriale. In particolare, il Ps di Chieti sembra svincolarsi definitivamente dalle "impostazioni sistemiche" o di "matrice aziendale" da cui i piani strategici traggono origine e riscopre le dimensioni autentiche della pianificazione "reticolare" e "visionaria" preannunciata alla fine del secolo scorso<sup>3</sup>. L'elaborazione del piano assume alla base del processo le seguenti fasi di sintesi: "analisi e diagnosi", "ascolto della città" attraverso il *forum*, "realizzazione del piano" e "implementazione".

In particolare, il processo di redazione si compone di passaggi logici finalizzati alla costruzione del quadro di riferimento, all'interpretazione del contesto, alla ricognizione delle azioni in corso, all'analisi delle tendenze, all'ascolto della città per l'individuazione delle ambizioni socioeconomiche, all'ascolto degli *stakeholder* per il ri-posizionamento strategico, alla costruzione della visione strategica ed alla definizione dell'agenda delle azioni e degli interventi.

Se i *forum* consentono di mettere a fuoco la visione al futuro in cui la città si riconosce, le linee strategiche emergenti giungono ad una triplice interpretazione identitaria:

- "Chieti, città della salute dello sport e del benessere", da consolidarsi attraverso l'incremento di offerta specializzata nei settori della sanità d'eccellenza, della pratica sportiva e dell'attività di "wellness";
- "Chieti, città della memoria storica e della produzione culturale", riscoprendo il patrimonio storico per un nuovo ruolo culturale in ambito regionale;
- "Chieti, città della logistica e del terziario", strutturando la nuova offerta di servizi in campo di "city-logistic" e del terziario avanzato.

A queste vocazioni identitarie si aggiungono tre linee strategiche d'azione trasversali volte all'integrazione della città alta con il sistema di fondovalle, alla riconnessione trasversale delle parti di città divise longitudinalmente e al collegamento del retroterra provinciale con l'area metropolitana. È alla base del piano la convinzione che gli interventi introdotti dallo strumento urbanistico possono risultare

strategici solo se raggiungono il consenso dei diversi soggetti (istituzionali e/o imprenditoriali) necessari alla sua realizzazione, pertanto il processo di redazione del Ps assume il *forum*<sup>4</sup> come strumento per la condivisione delle scelte, con le istituzioni e con gli *stakeholder*.

Infine, le proposte progettuali, messe in campo dal Ps, sono raccolte in una "agenda" sintetica di interventi prioritari<sup>5</sup>, che non riguardano l'universo dei problemi che affliggono Chieti, ma sono mirate al ri-posizionamento competitivo della città su due scale di riferimento: quella globale/territoriale e quella locale/urbanistica.

Il processo di costruzione del Ps si conclude con la verifica di prefattibilità degli interventi, ipotizzando un'implementazione che definisce le priorità per le richieste di finanziamento, a valere sui fondi della nuova programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013.

\**Inu Abruzzo e Molise.*

Note

1. Il Gruppo di lavoro è coordinato dal Prof. Roberto Mascarucci.
2. R. Mascarucci, 2007.
3. M. C. Gibelli, 1996
4. I forum di ascolto sono stati 3 ed hanno coinvolto di volta in volta "I settori tecnici interni all'Amministrazione Comunale", "Gli enti pubblici competenti sul territorio" e "Gli attori pubblici e privati".
5. Il piano strategico individua 7 azioni immateriali e 23 interventi materiali (distinti in caldi, freddi e complessi in riferimento alla modalità di realizzazione) di cui 12 sul sistema della mobilità e 11 in altri settori.

## Il Piano strategico di Pescara... in divenire

Raffaella Radoccia\*

Il 22 marzo scorso si è svolta la seconda seduta del Consiglio strategico della Città di Pescara, che segna lo svolgersi di un percorso di pianificazione strategica e condivisa tra amministrazione, università, economia e società locale, mirato alla elaborazione di uno scenario per la crescita urbana, di medio e lungo periodo.

Il Piano strategico di Pescara<sup>1</sup> ha preso avvio nella primavera del 2006, attraverso un'attività di ascolto estesa alla

gran parte degli attori, che si muovono sulla scena locale, sta proseguendo attraverso la costituzione di quattro tavoli tecnico-tematici<sup>2</sup>. L'ascolto ha consentito sia di conoscere in quali modi si sta trasformando il tessuto pescarese, sia di monitorare i problemi di interazione, legati perlopiù a dinamiche di trasformazione socio-economica, vivaci e non sempre lineari, sia di raccogliere la gran parte delle esigenze e degli spunti di innovazione, provenienti dal territorio locale, nel suo insieme. I tavoli hanno il compito non solo di elaborare le informazioni ed i dati provenienti da una tale ricognizione territoriale, ma anche di ridefinirli a supporto dei principali settori di crescita, stabilendone indirizzi e priorità di intervento, nell'ottica di una competitività territoriale, spinta su scala nazionale ed europea. Come *città leader* del "Sistema strategico di incardinamento della trasversale centro-meridionale con il corridoio adriatico", Pescara gode di specifici finanziamenti, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Mit)<sup>3</sup>, per affiancare al Piano strategico, il Piano urbano della Mobilità di area vasta, così da sostenere una stretta interazione tra strumenti per migliorare la viabilità e politiche per lo sviluppo urbano e territoriale. In questo senso il Piano strategico di Pescara interviene sia per ri-posizionare i diversi settori dell'economia pescarese nel mercato europeo, sia per organizzare e distribuire, con modalità nuove, i flussi di merci e persone, in ingresso ed uscita dall'area metropolitana pescarese, sia per migliorare il grado di integrazione, sociale e culturale, tra Pescara e gli altri 29 contesti sovra-comunali, scelti dal Mit. Il Piano strategico di Pescara si sta configurando, dunque, come un programma di lavoro, elaborato ed ambizioso, che non solo rilegge i caratteri insediativi d'area vasta, ma cerca soprattutto di raccogliere gli spunti innovativi, emersi dai programmi complessi, attuati e/o in corso di attuazione<sup>4</sup>, al fine di proiettare il territorio metropolitano pescarese in una dimensione di crescita europea ed internazionale, utilizzando i parametri della competitività e della cooperazione territoriale, come la principale leva

del più ampio percorso di crescita abruzzese. Nel Piano sono rielaborati in qualità di risorse per lo sviluppo locale, i principali fenomeni di mutamento – perlopiù legati al rapporto tra concentrazione e dispersione insediativa, litoranea e valliva – come: la consolidata rete delle relazioni locali, il sovraccarico sistema della logistica, la più recente apertura trans-adriatica, il rinnovato interesse per la riqualificazione urbana ed il recupero ambientale, la controversa attrazione verso l'area urbana di Roma. Il Piano strategico intende rafforzare la funzione di *snodo* tra la trasversale centro-meridionale ed il corridoio adriatico, che Pescara riveste nel quadro delle piattaforme strategiche, fino a migliorare la capacità locale di attrarre: investimenti, risorse tecnologiche, opportunità di lavoro qualificato, aumentando l'efficienza dei servizi pubblici e privati, compresa la Pubblica Amministrazione, aumentando il grado di coesione sociale e la qualità della vita nell'intera area metropolitana.

L'elaborazione del Piano strategico prevede tre fasi rilevanti. La prima fase – ormai conclusa – consiste nella ricostruzione di un quadro conoscitivo, che si appoggia sulle rilevanze dell'ascolto. La seconda fase – in corso – mira a mobilitare le diverse forze in campo, mobilitandone le risorse e gli interessi nella elaborazione di un'idea strategica di sviluppo, da rendere operativa attraverso il lavoro dei quattro tavoli tecnico-tematici. La terza fase si occupa della redazione del piano, a partire dalla sistematizzazione dei risultati dei tavoli, fino ad arrivare alla definizione del programma di intervento, articolato per obiettivi ed assi prioritari. In un momento in cui molte città europee si stanno riconfigurando, a seguito di processi di de-industrializzazione e di politiche di sviluppo keynesiano, organizzate prevalentemente intorno all'assetto infrastrutturale e ai movimenti del mercato edilizio, anche Pescara si propone come lo scenario di recenti e profonde trasformazioni, oltre che di incessanti negoziazioni. Alla luce delle analisi per il Piano Strategico il rapporto tra gli esiti delle decisioni pubbliche e le trasformazioni del tessuto sociale, economico e pro-

duuttivo, sembra aver aumentato la complessità locale, ma sembra anche aver offerto nuovi elementi alla cooperazione ed alla crescita territoriale, confrontandosi con decisioni inattese, creando condizioni più favorevoli per sviluppare azioni, mobilitare risorse, soddisfare le aspettative della società locale, fino alla elaborazione di una "nuova e più alta" riflessione sulla città.

*\*Direttivo Inu Abruzzo e Molise.*

#### Note

1. Il Comune di Pescara ha incaricato la Rete urbana delle rappresentanze (Rur) e la Fondazione Censis dell'Assistenza Tecnica per la redazione del Piano strategico di Pescara. Il Rapporto 2006 "Pescara città in movimento", a cura del Censis, costituisce un importante supporto di analisi per la costruzione del quadro conoscitivo del Ps.
2. I quattro tavoli operativi, che risultano aperti a dicembre 2006, sono: 1) "Pescara polo di servizi avanzati e nodo di una relazionalità ampia", 2) Area vasta: scommettere sulla logistica, ripensare la mobilità", 3) Gli elementi e i fattori di una rinnovata attrattività", 4) "Vivibilità e coesione in una città aperta".
3. La Delibera Cipe 20/2004 ha previsto che il 10% dei Fondi allocati per ciascuna Regione sia destinato allo studio e alla redazione di strumenti innovativi, tra i quali i Piani strategici. La Regione Abruzzo con la Delibera di Giunta 197/2005 ha ripartito in modo paritario le risorse tra i quattro capoluoghi di provincia. Il Ps di Pescara usufruisce delle risorse aggiuntive, destinate dal Mit alle città-leader, per la redazione congiunta del Pumav (Piano urbano della mobilità d'Area Vasta).
4. Programmi Urban, Prusst, Contratti di Quartiere, l'avvio della Società di trasformazione urbana (Stu).

## Piani strategici in Puglia

Carla Tedesco\*

Tutti i comuni pugliesi sono attualmente coinvolti in aggregazioni territoriali attivate in seguito alla cospicua disponibilità di finanziamenti regionali per "piani strategici" e piani urbani della mobilità

I processi di "pianificazione strategica" avviati sono legati a filo doppio alla politica regionale, intesa quale politica di sviluppo socioeconomico, che per la prima volta nel periodo di programmazione 2007-2013, vede l'unificazione della programmazione comunitaria e di quella nazionale in termini temporali e di definizione di obiettivi, priorità e regole, sulla base di quanto sancito dall'Intesa sottoscritta in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali nel febbraio 2005 per la definizione del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Per quanto riguarda la programmazione nazionale, sebbene in alcuni contesti fossero già stati mossi i primi passi per l'avvio di processi di mobilitazione degli attori locali intorno alla costruzione di visioni del futuro del territorio, è innegabile che la capillare diffusione di processi di 'pianificazione strategica' sull'intero territorio regionale sia strettamente legata al bando con il quale la Regione Puglia ha assegnato parte dei finanziamenti della 'riserva aree urbane' del Fondo per le aree sottoutilizzate, sulla base della ripartizione di cui alla Delibera Cipe 20/2004<sup>1</sup>. In seguito al bando, pubblicato nell'aprile 2005 (Bur n. 51), sono state ammesse a finanziamento nove delle venti proposte presen-

tate<sup>2</sup> e invitati i comuni capofila delle proposte ammesse ad una riformulazione delle aggregazioni che includesse anche i comuni compresi in quelle escluse. A queste si è aggiunta una proposta finanziata successivamente con risorse rivenienti dalla distribuzione dei finanziamenti resi disponibili dalla Delibera Cipe 35/2005<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la programmazione comunitaria, i processi avviati sono stati messi in relazione con il Programma operativo Fesr 2007-2013 (uno degli strumenti operativi della politica comunitaria per il periodo 2007-2013 redatti a livello regionale), nel quale viene ribadito che "La logica del percorso di pianificazione strategica per Area vasta, già avviato dalla Regione, è una scelta programmatica cooperativa che mira a valorizzare le aggregazioni territoriali propositive e concretizzare nella fase operativa il conferimento di funzioni e compiti amministrativi previsto per il sistema delle Autonomie locali, migliorando da un lato l'efficacia della fase di programmazione e gestione delle risorse dei Fondi strutturali 2007/2013 e dall'altro, i relativi criteri di allocazione delle risorse finanziarie" (Regione Puglia, 2007, p. 118).

A partire dalla situazione sopra descritta, è possibile articolare almeno due ordini di riflessioni.

1. Circa la natura e il possibile ruolo di questi "piani strategici" in termini di potenzialità (e modalità) di incidere sulle trasformazioni territoriali. Nonostante la diversità di matrici, contenuti, significati ed esperienze alle quali si fa riferimento

quando si parla di pianificazione strategica, si possono assumere, a grandi linee, come tratti distintivi dei processi di pianificazione strategica la visione d'insieme, integrata del futuro della città e del territorio e il carattere volontaristico della mobilitazione di attori pubblici e privati intorno ad alcune linee condive.

E', in particolare, con riferimento al carattere volontaristico che risulta alquanto evidente la *stranezza* dei processi in fase di avvio in Puglia. Per questi ultimi è, infatti, difficile non interrogarsi su quanto (e in che senso) sia volontaria un'azione che ha fatto seguito all'opportunità di ricevere, in una prima fase, finanziamenti per la sua attivazione nonché di beneficiare, in una fase successiva, dei finanziamenti resi disponibili dalla politica dei Fondi strutturali.

Le aggregazioni, infatti, non solo sono state indotte dal bando regionale (che richiedeva una popolazione complessiva superiore a 50.000 abitanti) e in larga parte riformulate in seguito alle indicazioni della commissione di valutazione delle proposte, ma - ed è questo l'aspetto più rilevante - sono state definite intorno all'occasione del bando, in assenza di consapevolezza da parte degli attori territoriali circa le possibilità, offerte dalla costruzione di una visione di sviluppo condivisa e allargata all'area vasta, per reagire ad una situazione di "crisi" o anche solo di difficoltà di sviluppo, nell'ambito di un processo di piano non previsto dalla normativa; consapevolezza la cui diffusione tra gli attori territoriali appare essenziale ele-

mento per la costruzione di una visione condivisa, secondo quanto emerge dalla letteratura sull'argomento. Ancora, pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale affrontano due nodi centrali nella prospettiva della *governance* territoriale: l'orientamento generale, in grado di fornire un contesto all'azione, e l'operatività. La definizione di nessi tra queste due attività costituisce un elemento importante ai fini del reciproco rafforzamento di entrambe ed è, dunque, elemento interessante del caso pugliese, ma l'assenza di consapevolezza da parte degli attori a cui si è sopra accennato rischia di rendere inefficaci questi nessi nella pratica. In ogni caso, è assai difficile nell'attuale fase esprimersi senza articolare lo sguardo sui singoli contesti locali. Bisognerà osservare l'evoluzione dei processi con riferimento a ciascuna delle aggregazioni territoriali per poter comprendere il ruolo che questi strumenti assumeranno in termini di capacità (e modalità) di incidere sulle trasformazioni territoriali.

2. Il secondo ordine di riflessioni riguarda, più in generale, le questioni poste dalla "territorializzazione" degli strumenti della politica regionale, quale superamento dell'approccio settoriale allo sviluppo socioeconomico che trova nella definizione di "territori" il terreno dell'integrazione. In quest'ottica, i piani strategici di cui alla delibera Cipe 20/2004 possono essere riguardati nel solco delle esperienze già avviate nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali con la progettazione integrata 2000-2006. In particolare, nel caso pugliese, ci si riferisce alle aggregazioni intercomunali dei Progetti integrati territoriali (Pit) e dei Progetti integrati settoriali (Pis), finalizzati, i primi, allo sviluppo dei sistemi economico-produttivi e alla cooperazione tra le amministrazioni locali, i secondi, al rafforzamento dei sistemi turistici attraverso la valorizzazione delle loro specificità culturali e ambientali. Queste esperienze si sono rivelate problematiche sia per quanto riguarda l'integrazione tra azioni sull'ambiente fisico e azioni immateriali (che è stata scarsissima), sia per quanto riguarda lo sviluppo di logiche di azione comune tra le amministrazioni, cruciali per qualsiasi tipo di azione territoriale

che si ponga l'obiettivo di incidere efficacemente sui percorsi di sviluppo di un'area vasta. D'altra parte, sono state del tutto assenti in Puglia esperienze di area vasta anche nel campo della pianificazione territoriale. Ciò induce a riflettere sui rapporti tra ritmi di evoluzione degli strumenti delle politiche e ritmi delle trasformazioni sociali ed economiche in corso, e a chiedersi se e in che modo debbano/possano interrelarsi per poter incidere sui percorsi di sviluppo, fornendo risposte concrete alle istanze dei territori. Assumendo gli strumenti come dispositivi 'rivelatori', attraverso i meccanismi di regolazione che introducono, dei rapporti tra stato e società, e, allo stesso tempo come dispositivi non neutrali, che producono effetti indipendenti dagli obiettivi che perseguono, i "piani strategici" pugliesi possono essere messi in relazione con gli strumenti 'ordinari' della pianificazione territoriale in termini di modalità di regolazione e, se vogliamo, di 'modello' di *governance* che sottendono.

In generale, è possibile affermare che non è facile cogliere le differenze tra le pratiche di pianificazione rivolte alla regolazione degli usi del suolo e quelle che perseguono progetti di trasformazione sia per la continuità che esiste tra le pratiche di regolazione e quelle di trasformazione, sia perché i piani urbanistici "sono di solito una mescolanza di politiche di regolazione e di trasformazione". In ogni caso, mentre è stata ampiamente riconosciuta la duplice natura, ordinativa e trasformativa, dei piani locali (*ibidem*), tale riconoscimento appare assai più sfumato per i piani territoriali di area vasta. Da questo punto di vista, il caso pugliese presenta degli elementi di 'anomalia' rispetto alle consuete modalità di costruzione di piani strategici, che rendono particolarmente interessante osservare se e come questi strumenti si relazioneranno nelle pratiche agli strumenti ordinari della pianificazione territoriale.

In particolare, se si guarda alle aggregazioni territoriali di cui si tratta in relazione ai territori dei Piani territoriali di coordinamento provinciali (Ptcp)<sup>4</sup>, i patti e le negoziazioni che potranno essere prodotti nell'ambito dei processi di pianificazione strategica rischiano di aggiungere alla rigidità dei confini

amministrativi provinciali una nuova rigidità: quella dei confini definiti in sede di aggregazione delle amministrazioni comunali intorno alla possibilità di finanziamento, avvenuta in una fase preliminare rispetto alla interazione tra gli attori territoriali per la definizione degli accordi e dei patti contenuti nei piani, ovvero prescindendo dall'azione. Paradossalmente, è proprio in termini di approccio strategico alla pianificazione quale orientamento alle relazioni tra i soggetti coinvolti piuttosto che agli esiti che questi processi di 'pianificazione strategica' rischiano di rivelarsi assai deboli.

\* DAU Politecnico di Bari, Regione Puglia Settore Assetto del Territorio.

#### Note

1. Una riflessione critica sull'attuale proliferazione in Italia di piani strategici, in larga parte dovuti alle risorse di cui alla Delibera Cipe 20/2004 è in Gastaldi, in corso di pubblicazione.
2. Questi gli enti capofila delle proposte ammesse a finanziamento: Casarano; Lecce; Taranto; Brindisi; Bari; Gravina in Puglia; Barletta; Foggia; Comunità montana dei monti dauni meridionali;
3. Si tratta della proposta relativa al territorio della valle d'Itria, con capofila il comune di Monopoli. Con le risorse di cui alla delibera Cipe 35/2005 si è anche provveduto ad una integrazione delle risorse disponibili per tutte le aggregazioni, che possono contare in totale su circa 7,4 Meuro. A questi si aggiungono i finanziamenti già disponibili nell'ambito della misura 5.1 del Por Puglia 2000-2006 per le città capoluogo.
4. Attualmente in Puglia sono in corso, a diverso stadio di avanzamento, gli iter di formazione dei piani delle province di Foggia e Bari, mentre risulta in fase di adozione il piano della provincia di Lecce.

#### Riferimenti bibliografici

- Balducci S. (1999), "Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?", *Archivio di Studi urbani e regionali*, n. 64, pp. 181-189.
- Calvaresi C. (1997), "Provenienze e possibilità della pianificazione strategica", *Archivio di Studi urbani e regionali*, n. 59, pp. 59-86.
- Crosta PL (2003) "A proposito di approccio strategico", in Moccia D., De Leo D. (a cura di) *I nuovi soggetti della pianificazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Curti F. e Gibelli M.G. (1996) (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- Bobbio R., Gastaldi F. (2002) (a cura di) "Prove di pianificazione strategica", in *Urbanistica Informazioni*, n. 182, pp. 21-39.
- Gastaldi, F. (2002) (a cura di) "Piani strategici", in *Urbanistica Informazioni*, n. 183, pp. 41-59.
- Gastaldi F. (in corso di pubblicazione), "I piani strategici in Italia: rischi e criticità", *Urbanistica*.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004). (a cura di), *Gouverner par les instruments*, Presse de Sciences Po, Parigi.
- Martinelli F. (2005) (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa*, FrancoAngeli, Milano.
- Mazza L. (1996/a) "Difficoltà della pianificazione strategica", *Territorio*, n. 2, pp. 176-182.
- Mazza L. (1996/b) "Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo", *Urbanistica*, n. 106, pp. 104-107.
- Regione Puglia (2007) *Programma Operativo Fesr*, 26 aprile.

## Pianificazione e pianificazione strategica

Giovanna Caratù\*

La diffusione sempre crescente nell'ultimo ventennio di Piani Strategici, ha stimolato una serie di riflessioni sulla natura di questi strumenti, sulle peculiarità di cui sono dotati, sulle opportunità che riescono a promuovere e sui rischi che possono generare. Molte sono le questioni aperte che riguardano soprattutto il loro rapporto con la pianificazione ordinaria e l'opportunità di introdurre nuovi strumenti fuori dal consueto apparato normativo di settore. Tali Piani, infatti, si configurano spesso come eventi straordinari, di più facile gestione, non di rado in conflitto con la pianificazione territoriale dell'area.

### La Capitanata: dai Piani strategici al Piano strategico

Nell'aprile 2005, la Regione Puglia ha attivato una procedura concorsuale sulla base della delibera Cipe 20/2004 con la quale ha invitato i "raggruppamenti di comuni con popolazione complessiva superiore a 50.000 abitanti" a presentare proposte per la realizzazione di "Piani strategici per le città e le aree metropolitane", chiamando inoltre a presentare "Piani Urbani di Mobilità "quei centri urbani alle prese con particolari problemi di mobilità, di inquinamento ambientale e di sicurezza stradale, conseguenti al traffico urbano e di attraversamento di merci e passeggeri".

In Provincia di Foggia, ai sensi dell'avviso pubblico di procedura concorsuale, il territorio ha generato ben 6 proposte di Piani strategici che vedevano rispettivamente come Enti capofila i Comuni di Cerignola, Foggia, Manfredonia, San Severo, la Comunità Montana dei Monti Dauni meridionali, il Parco Nazionale del Gargano. Tra queste, le prime tre prevedevano anche i Piani urbani di mobilità.

Sulla scorta di tali iniziative, il nucleo tecnico di valutazione della Regione ha aperto una fase negoziale, finalizzata a ridefinirne le aree di aggregazione e a verificare la compatibilità

delle azioni proposte con gli strumenti di pianificazione provinciale e in particolare con il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp). Questa condizione ha reso la Provincia di Foggia parte attiva nel processo di riorganizzazione delle proposte, assegnandole un ruolo di coordinamento che di fatto le è stato riconosciuto e richiesto dai diversi proponenti, anche in virtù di alcune azioni già portate avanti nei mesi precedenti, le quali erano riuscite a coinvolgere a vario titolo la comunità provinciale. Ci si riferisce, in particolare, ai Forum e ai Tavoli tematici condotti nel corso del processo di redazione del Ptcp, e alla elaborazione della proposta di un Accordo di Programma Quadro per lo sviluppo del territorio provinciale, sulla base di un'intesa sottoscritta con il sistema delle autonomie locali e con i soggetti economici e sociali della Capitanata.

Queste azioni, a loro volta, si sono rivelate un meccanismo in grado di attivare nuove forme di collaborazione, ponendo le basi per ulteriori attività che l'Amministrazione provinciale ha ritenuto di avviare in ragione dei contributi emersi. E' in quest'ottica, ad esempio, che si colloca la sottoscrizione di un protocollo di Intesa con le associazioni di categoria del mondo agricolo per lavorare su una delle opzioni strategiche del Ptcp: la valorizzazione del territorio rurale.

Come risultato della fase negoziale tra Regione-Provincia-Enti capofila, le sei proposte originarie sono confluite in un unico Piano Strategico, eccezion fatta per l'Appennino Dauno in cui la Provincia rimane comunque uno dei partner.

Il processo in corso ha poi avviato ulteriori effetti che appare interessante ricordare.

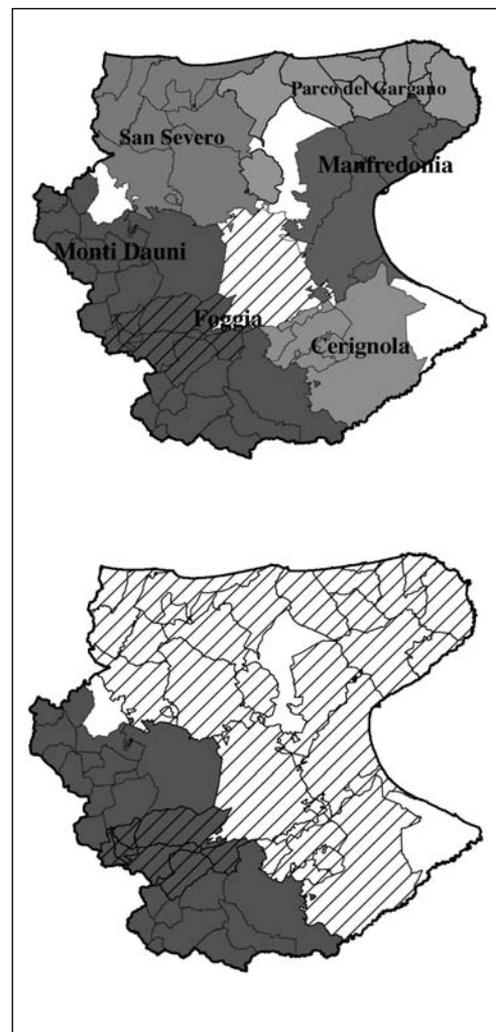
In primo luogo, la condizione che a livello regionale l'amministrazione della pianificazione strategica fosse concertata tra i settori "Programmazione" e "Assetto del territorio", in qualità di buona pratica, ha incoraggiato e indotto la collaborazione tra gli assessorati provinciali di riferimento.

Inoltre, la ridefinizione delle aggregazioni territoriali, la circostanza che l'a-

rea di riferimento di uno dei Piani strategici coincidesse con gran parte del territorio provinciale e il fatto che la Provincia stessa avesse promosso questo processo, hanno determinato in maniera ancora più stringente la necessità di rapportarsi con il Ptcp e le relative scelte.

Conseguenza di questi fermenti, è stata una giornata seminariale sul tema in questione, dal titolo "La pianificazione territoriale e la pianificazione strategica: verso l'integrazione", che ha visto partecipi i diversi attori coinvolti nel processo.

Tra gli altri erano presenti tutti gli Enti coinvolti nella pianificazione strategica, l'assessorato regionale all'assetto del territorio, gli assessorati provinciali alla programmazione e alla pianificazione territoriale, l'Ufficio di Piano della Provincia, i consulenti di settore del Ptcp.



Geometria delle aggregazioni territoriali per i Piani strategici, prima e dopo la fase negoziale.

### Quale integrazione

Questa giornata di riflessione si è rivelata un utile momento di confronto tra la comunità tecnica e quella politica poiché ha sollevato una serie di questioni, ha stimolato alcune considerazioni e ha svolto una funzione di sensibilizzazione sul significato dei Piani Strategici e sul loro rapporto con la pianificazione ordinaria.

Uno dei primi nodi venuti al pettine riguarda la geometria variabile delle aggregazioni che il bando regionale in prima battuta aveva stimolato. Tali aggregazioni si sono rivelate dai caratteri identitari deboli, non percepiti dalle comunità locali, e in alcuni casi legate solo all'esigenza di soddisfare le condizioni richieste dalla procedura concorsuale. Questa flessibilità, ritenuta in passato un elemento di pregio, in grado di mettere in condizione le comunità locali di esprimersi liberamente, si è in realtà rivelata troppo volatile e legata alla contingenza del momento.

Soprattutto le esperienze locali dei programmi integrati nati dal Piano operativo regionale 2000-2006, hanno mostrato questo punto di debolezza, che val la pena di valutare criticamente affinché possa generare utili forme di apprendimento.

Per questa nuova stagione di finanziamenti, invece, si è manifestata la volontà di evitare la frammentazione eccessiva delle idee e delle azioni, la mancanza di priorità ben individuate, la distribuzione a pioggia delle risorse senza un'adeguata valutazione.

Da più parti, allora, è emersa la necessità di muoversi secondo un quadro di regole condiviso che mettano a sistema le diverse azioni e le orientino verso un "futuro consapevole".

In questa ottica, allora, il Ptcp è stato interpretato come una risorsa per i Piani strategici in quanto offre un prezioso sistema di conoscenze sottoposto alla comunità provinciale in più occasioni, delle analisi di lungo periodo e delle visioni strategiche di fondo già rivenienti da un articolato processo di partecipazione ([www.territorio.provincia.foggia.it](http://www.territorio.provincia.foggia.it)).

D'altro canto è vero il viceversa, poiché il diverso orizzonte temporale di

riferimento dei due strumenti (di un decennio per il Ptcp, biennale per i Piani strategici) consente di poter mettere in campo più rapidamente delle azioni per lo sviluppo del territorio, di dotare di "gambe" il Ptcp e di esserne di fatto gli strumenti attuativi. Far viaggiare insieme questi due apparati, allora, si presenta come una sfida insieme tecnica e politica, che può fornire la possibilità di creare un sistema in grado di coprire la tradizionale distanza spesso esistente tra grandi piani, poco calati nella realtà, e interventi minuti che richiedono decisioni quotidiane.

A livello locale, sciogliere questo nodo può aiutare a rigenerare un territorio fragile come quello della Capitanata, che spesso rischia di essere governato solo dalle emergenze e/o dalle diverse contingenze, piuttosto che da quell'intenzionalità che dovrebbe sempre caratterizzare l'azione.

### Quale organizzazione

Le considerazioni a valle di questa giornata di studio si uniscono alla dichiarata disponibilità dei partecipanti a voler avviare un processo di collaborazione interistituzionale e intersettoriale capace di superare il momento contingente, e in grado di valorizzare i diversi strumenti messi in campo, senza dissiparne quadri conoscitivi, idee, indirizzi e buone pratiche.

Questa occasione si inserisce in una nuova stagione di politiche territoriali a livello regionale, capaci di alimentare processi virtuosi a diverse scale territoriali (regionale, provinciale, comunale, ecc).

In questo clima, l'Amministrazione Provinciale di Foggia ha acquisito una crescente consapevolezza sul ruolo di coordinamento che è chiamata a svolgere (finora non sempre adeguatamente valorizzato), diventando una parte sempre più attiva nelle arene decisionali di area vasta, che si fanno via via più complesse.

Qui essa ha una posizione privilegiata ma anche una responsabilità superiore, che deve portare a valutare con molta attenzione ed altrettanta coerenza le diverse iniziative che di volta in volta vengono poste in essere.

Una prima risposta a tale mutata situazione, è stata la necessità di avvalersi di una unità operativa intersettoriale, l'"Ufficio Progetti integrati di Area vasta", sotto la responsabilità dell'Assessorato alle politiche di sviluppo, che avesse competenze multidisciplinari, cui appartiene anche l'Ufficio di Piano.

Questa unità operativa, ha il ruolo di *"coordinare e allineare alla Pianificazione strategica i progetti e gli studi di fattibilità identificabili nelle competenze provinciali; verificare la compatibilità di Piani e Programmi di area vasta con il Ptc; coordinare - di concerto con altri settori dell'Ente - tutte le attività finalizzate alla individuazione di risorse finanziarie all'interno del Por 2007-2013"*, e costituisce un primo tassello dell'architettura organizzativa che provvederà alla redazione del Piano strategico.

Con tali iniziative, si sono poste le premesse per avviarsi insieme alla redazione dei Piani Strategici e alla conclusione del Ptcp, coscienti che solo attraverso azioni coordinate ed orientate tutte allo stesso obiettivo si può sperare di innescare processi di sviluppo in grado di autoalimentarsi e di riprodursi anche senza interventi esterni.

*\* Ufficio di Piano, Provincia di Foggia.*

## Strategie di governance multilivello nel Mezzogiorno

Maurizio Carta\*

Ritornare a parlare di "territorializzazione strategica" per le politiche di sviluppo e competitività del Paese è la sfida lanciata dal Dicoter per la programmazione 2007-13 e portata avanti attraverso l'armatura delle piattaforme, dei territori urbani di snodo e dei fasci infrastrutturali

Nell'ambito della redazione del *Quadro strategico nazionale*, il Miitt-Dicoter<sup>1</sup> a partire dal 2005 ha accelerato i processi di "territorializzazione strategica" del Mezzogiorno come area su cui concentrare alcune scelte nodali per la competitività del Paese. La *vision* che anima la strategia mira ad orientare la costituzione di aggregazioni territoriali produttive e innovative, la connessione di piattaforme logistiche e di servizio, la "ricentralizzazione" di aree urbane attraverso la riqualificazione dei nodi di mobilità e la dotazione di servizi collettivi. Ma è soprattutto la ridefinizione di funzioni di rango metropolitano delle città che mira a potenziare il loro ruolo di *gateways cities* all'interno dei processi più avanzati di rigenerazione urbana e competitività territoriale, capaci di agire da "trasformatori" della potenza generata dai flussi di risorse che attraversano le armature di mobilità che innervano l'area mediterranea.

Gli studi del Dicoter individuano una macro-area strategica Sicilia-Calabria-Basilicata-Puglia, la quale agisce all'interno di una visione-guida derivata

dall'appartenenza ad un contesto spaziale e decisionale vasto e complesso in cui co-agiscono le politiche di prossimità e di cooperazione internazionale, la definizione di azioni dirette sull'area da parte del decisore nazionale e le azioni locali, tramite il rafforzamento delle connessioni tra grandi reti infrastrutturali e sistemi di città e attraverso la connettività delle "reti lunghe" alle "armature territoriali locali", solidificando la "produzione di territorio", piuttosto che la sua sottomissione.

Questa ipotesi si sostanzia nella proposta operativa della attivazione, a completamento delle altre reti sovralocali europee, del *Corridoio Meridiano* proposto dal Dicoter<sup>2</sup> come nuova armatura intermodale (con prevalenza della modalità navale), vero e proprio "dispositivo territoriale" che funzioni come *redistributore* di flussi, come *attivatore* di nuove reti e come *potenziatore* di sistemi locali, contribuendo ad una più generale "ricentralizzazione" del Mediterraneo in un'ottica di riequilibrio competitivo del sistema integrato euro-mediterraneo<sup>3</sup>. Con particolare riguardo al sistema Sicilia-Calabria, all'interno del sistema delle strategie reticolari e transcalari si attestano la "Piattaforma Meridiana" e la "Piattaforma della Sicilia Occidentale", come *cluster* transnazionali e interregionali alimentati dalla terminazione meridionale del Corridoio Transeuropeo 1 (Berlino-Palermo) e dall'area centrale del Corridoio Meridiano. I capisaldi territoriali della Piattaforma Meridiana sono i territori urbani di Cosenza,

Catanzaro, Reggio Calabria-Messina, Catania, Siracusa-Augusta e Ragusa e i due principali nodi infrastrutturali di Gioia Tauro e di Catania, i quali fungono da "attivatori" della piattaforma, costituendo le principali infrastrutture di trasporto e di logistica capaci di captare i flussi che attraversano il Mediterraneo.

La Piattaforma della Sicilia Occidentale, la quale potrà fungere da connettore tra le armature globali e le reti locali, è caratterizzata dal sistema territoriale "PATTI" formato dai territori urbani di Palermo, Trapani e Termini Imerese interconnessi in un'ottica di sistema di trasporto intermodale di specializzazione. Infine, la piattaforma interregionale Sibari-Taranto costituisce il ganglio territoriale necessario alla redistribuzione dei flussi tra il Corridoio Meridiano e il Corridoio VIII che si attesta sul sistema territoriale salentino.

### Le Piattaforme strategiche del Mezzogiorno

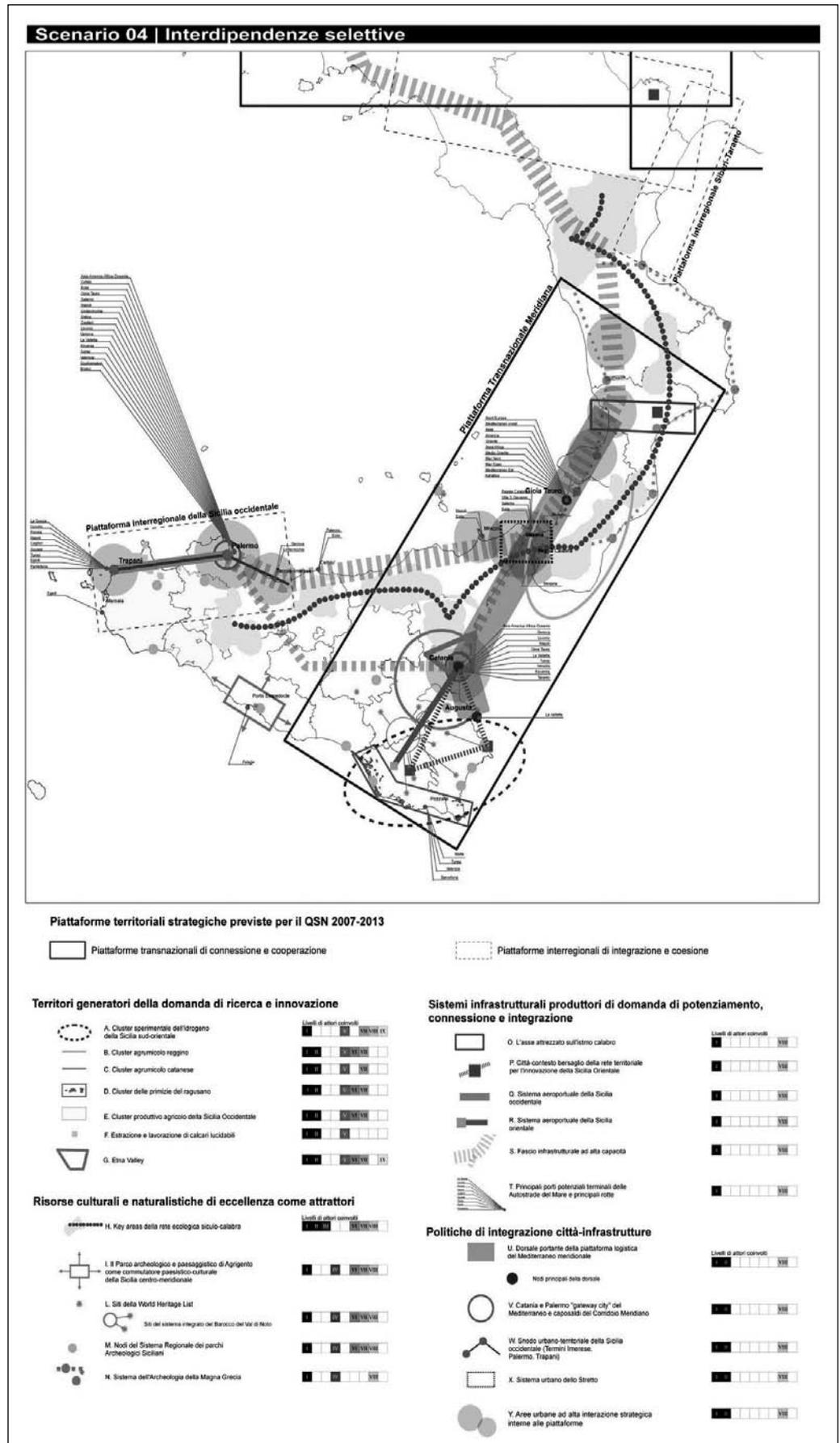
L'indagine sulle piattaforme che interessano la Sicilia e la Calabria è stata approfondita dal Ministero in collaborazione con la Siu<sup>4</sup> in un'ottica proattiva e orientata all'azione, ed è stata condotta attraverso l'interpretazione di tre scenari tendenziali che allo stato attuale sono compresenti e indicatori diagnostici delle linee evolutive del territorio su cui orientare gli indirizzi di pianificazione strategica.

*Lo scenario della proliferazione del locale.* Il primo scenario è orientato dalla prevalenza della progettualità

locale come segnale di una rinnovata vitalità dei comuni o dei microsistemi locali di attivare progetti di sviluppo, di partecipare ai bandi derivanti dai finanziamenti regionali o sovralocali, ma sempre in un'ottica di intercettazione di opportunità specifiche piuttosto che come volontà di composizione di interessi locali e costituzione di ambiti di cointeresse. E' lo scenario in cui la proliferazione del locale, spesso spacciata per primato dell'identità e delle vocazioni, rischia di aumentare i fronti di intervento senza attivare alcuna economia di scala e sinergia: la "competizione" spacciata per "competitività".

*Lo scenario della sussidiarietà per la coesione territoriale.* Rappresenta una importante soluzione alternativa alla "bulimia" dello sviluppo locale, anche se non sempre le scelte di "coesione sussidiata" discendono da una azione diretta della Regione: in molti casi sono le politiche di livello provinciale, in altri un timido approccio multilivello, a strutturare le azioni per la coesione territoriale. Molto spesso si produce una coesione orientata dalle intelligenze collettive presenti sul territorio.

*Lo scenario del centralismo delle reti.* Lo scenario relativo all'innovazione prodotta dalla localizzazione di reti indotta dall'intervento dell'Amministrazione centrale statale rappresenta allo stato attuale una importante condizione dello sviluppo territoriale delle due regioni meridionali prese in esame, in quanto si configura oggi come una delle principali occasioni di riequilibrio territoriale. Le politiche nazionali e dell'Unione europea guardano alla questione delle reti come tema principale per il riequilibrio competitivo dei territori a sviluppo lento con l'obiettivo di "riavvicinare" i territori alle centralità continentali europee e di intercettare i poderosi flussi di merci che attraversano l'Europa mediterranea o che da essa sono originati. Tuttavia i più recenti interventi e le *policias* avviate sulla Piattaforma Meridiana configurano anche una azione sovralocale e mediterranea di dotazione nel sistema infrastrutturale che potrà in futuro garantire l'interconnettività con l'area mediterranea attraverso le infrastrutture che



Lo scenario proattivo delle "interdipendenze selettive" nella visione al 2020 della macroarea Sicilia-Calabria e i territori-risorsa strategici per la Piattaforma Meridiana.

sono state individuate come “teste di ponte” del Corridoio Meridiano.

### **Lo scenario proattivo: governare le interdipendenze selettive**

Si tratta di uno scenario programmatico, composto da azioni caratterizzate dalla necessità della costruzione di interdipendenze selettive sulle piattaforme, capaci di agire per il riequilibrio tra le tensioni non coordinate del locale, le aggregazioni contingenti dei partenariati, gli impatti subiti delle reti. Lo scenario è quindi orientato dalla presenza di ambiti, azioni e soggetti che già allo stato attuale sono capaci di costruire azioni multi-livello con forte tendenza all'interazione tra soggetti locali e sovralocali.

Le piattaforme sono state approfondite in termini di territori-risorsa e di soggetti da attivare per il perseguimento delle azioni multiattore e multiscala individuate da questo scenario:

*a. I territori generatori della domanda di ricerca e innovazione* rappresentano alcuni nodi riconosciuti per la capacità di attivare interazioni multilivello in un'ottica di competitività e capaci di “essere strategici” all'interesse nazionale: il cluster sperimentale dell'idrogeno nella Sicilia sud-orientale, i cluster agrumicoli reggino e catanese, quello delle primizie del ragusano, e quello agricolo della Sicilia occidentale; l'area di estrazione e lavorazione di calcari lucidabili del Trapanese e il distretto tecnologico dell'Etna valley.

*b. Le risorse culturali e naturalistiche di eccellenza come attrattori* si caratterizzano per la loro forte capacità inter-scalare e si offrono come elementi di connessione territoriale tra le economie prodotte dalle reti e le qualità promosse dal territorio. Sono quindi gli elementi che contribuiscono a trasformare i “nodi” in “luoghi”, le “reti” in “territorio”: le *key areas* della rete ecologica siculo-calabrese, il parco archeologico di Agrigento come “commutatore” paesistico-culturale della Sicilia centro-meridionale e i nodi del Sistema archeologico regionale, i siti siciliani della WHL dell'Unesco e il Sistema archeologico della Magna Grecia.

*c. I sistemi infrastrutturali produttori di domanda di potenziamento, connes-*

*sione e integrazione* in un'ottica di sistemi connettivi tra macro-flussi e territori locali: l'asse attrezzato dell'istmo calabro, le città della rete dell'innovazione della Sicilia orientale, i sistemi aeroportuali integrati della Sicilia occidentale e orientale e il fascio infrastrutturale ad alta capacità che innerva la piattaforma come declinazione locale del Corridoio I.

d. Infine, le *politiche di integrazione città-infrastrutture* che costituiscono le componenti principali dello “scenario attivo”: la dorsale portante della piattaforma logistica del Mediterraneo meridionale (Gioia Tauro-Catania-Augusta), Catania e Palermo come *gateway cities* del Mediterraneo e capisaldi territoriali del Corridoio Meridiano, la conurbazione PATTI (Palermo, Trapani, Termini Imerese) come snodo urbano-territoriale della Sicilia occidentale, il sistema urbano dello Stretto (Messina-Reggio Calabria) e le aree urbane ad alta interazione strategica interne alle piattaforme.

La necessità delle interazioni multiscolari e multiattore dello scenario delle interdipendenze selettive richiede inevitabilmente la produzione di un quadro dei “soggetti” attivi sui territori che costituiranno l'armatura della *governance* da promuovere e attivare per la realizzabilità dello scenario. La costruzione del *quadro dei soggetti* si propone, quindi, due finalità:

- individuare quanti e quali soggetti sono attivi sulle piattaforme in relazione agli scenari attuali e tendenziali che sono stati individuati;
- definire il quadro dei soggetti con cui attivare le *policy* già selezionate per lo scenario delle interdipendenze selettive e quali coalizioni si possono prefigurare.

Per ognuno dei 23 territori-risorsa dello scenario è stato prodotto un quadro di soggetti che per specifiche localizzazioni territoriali e competenze sono ritenuti necessari all'attivazione delle singole azioni strategiche che propone lo scenario attivo.

L'azione dello scenario programmatico proposto per le Piattaforme del Mezzogiorno non si limita a selezionare risorse, nodi e contesti, ma individua “luoghi” su cui agire con la potenza dei piani e la concretezza dei pro-

getti. Le piattaforme si configurano quindi come “geocomunità”: palinsesti di risorse, sistemi interagenti di territori e di relazioni funzionali e armature di soggetti sui quali e con i quali sarà possibile strutturare strategie complesse o filiere di azione a partire dal coinvolgimento dei soggetti (istituzionali e non, locali e globali, attivi e potenziali), i quali, descritti e articolati per dimensioni e livelli di *governance*, costituiscono l'indispensabile tessuto di sostenibilità e attuazione attraverso il quale la visione guida dello scenario assume la solidità della pianificazione, può perseguire le ambizioni del progetto di territorio e consentire la gestione dei processi attuativi.

*\*Università di Palermo.*

Note

1. Cfr. Ministero delle Infrastrutture, Dicoter, *Il territorio come infrastruttura di contesto. Contributi alla programmazione 2007-2013*, Roma, Ministero delle Infrastrutture, 2007; Ministero delle Infrastrutture, Dicoter, *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, Roma, Ministero delle Infrastrutture, 2007.
2. Chi scrive è advisor del Ministero per la fattibilità del Corridoio Meridiano. Cfr. Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Dicoter, *Il Corridoio Meridiano come “opera territoriale” nello scenario di un Piano Strategico per il Mediterraneo*, Secondo Rapporto, Roma, 2005. Una sintesi dello Studio di fattibilità è contenuta in Carta M., “Il Corridoio Meridiano come armatura di connessione delle piattaforme produttive del Mezzogiorno”, in *Urbanistica* n. 129, gen-apr 2006.
3. Sul Mediterraneo come nuovo scenario geopolitico ed economico per la competitività del Mezzogiorno si veda Rossi N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2005. Le componenti economiche del nuovo “centro” mediterraneo sono rintracciabili in Malanima P., *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, Bologna, Il Mulino, 2005.
4. Cfr. Clementi A., “Un avvenire possibile del territorio italiano”, in Ministero delle Infrastrutture, Dicoter, *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, op. cit.

## Il Pum della Provincia di Catania

Maurizio Carta\*,  
Daniele Gagliano\*\*,  
Daniele Ronsivalle\*\*\*

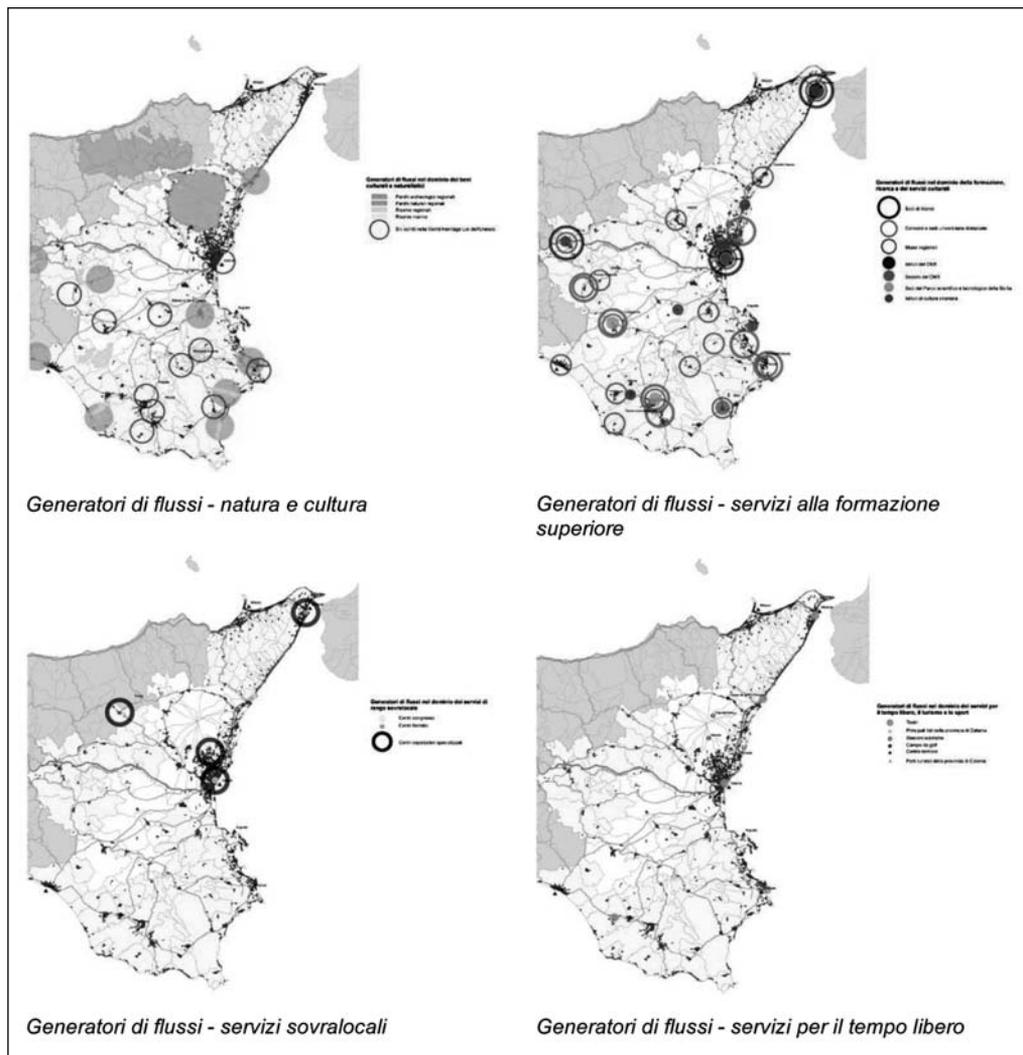
È stato esitato il documento intermedio del Piano Urbano della Mobilità della Provincia di Catania: un primo passo per la territorializzazione strategica delle scelte di sviluppo della Sicilia Orientale

Nel novembre del 2006, la Provincia Regionale di Catania ha prodotto il primo documento intermedio del Piano Urbano della Mobilità con valenza strategica sovralocale: questo strumento si inserisce nel quadro della pianificazione strategica attivata dal Ministero delle Infrastrutture – Dicoter con la finalità di provvedere ad una prima territorializzazione strategica delle scelte di sviluppo della Piattaforma Meridiana.

La Piattaforma Meridiana si estende, all'interno della macroarea Sicilia-Calabria, lungo l'asse siculo-calabro che comprende la Calabria e la Sicilia e, quindi, è attraversata dal Corridoio Transeuropeo 1 e dall'ipotesi di Corridoio Meridiano tracciata dal Ministero delle Infrastrutture. Inoltre, all'interno della Piattaforma sono localizzati importanti sistemi urbani di secondo livello e una vasta articolazione di piattaforme produttive in situazione di "predistrettualità" che rappresentano un vasto "ambiente strategico" su cui centrare gli assi di sviluppo dell'area.

All'interno di questo quadro, la dorsale portante della piattaforma logistica del Mediterraneo meridionale trova nel *milieu* logistico di Catania un riferimento importante.

Ma la rilevanza di Catania come *gateway city* della costa ionica è incrementata dalla presenza di un vasto sistema territoriale che, in virtù delle risorse territoriali presenti e delle opportunità già attivate, potrà consentire al territorio della Sicilia Orientale di diventare componente pesante nel quadro del



Documento preliminare del Pum della Provincia di Catania: prima individuazione dei generatori di flusso della Sicilia Orientale.

dispiegamento dei flussi trans-scalari che attraversano il Mediterraneo. Alla luce di queste condizioni particolari, il Pum introduce un'importante eccezione alla prassi di uso di questo tipo di strumento e si estende non ad un semplice sistema urbano comunale o intercomunale, ma al territorio provinciale di Catania, con ricadute nell'ambito subregionale dell'intera Sicilia orientale, connettendosi con le questioni territoriali e trasportistiche dell'area che va da Ragusa sino a Gioia Tauro. Questo piano, quindi, si inserisce in un contesto di pianificazione strategica che centra la propria attenzione principalmente sulle città di secondo livello - come lo sono Catania, Siracusa e Ragusa - e che solo in casi eccezionali ha puntato l'attenzione su territori più vasti: il Ministero, infatti, ha indivi-

duato nella Piattaforma multimodale della Sicilia Orientale un'area di particolare sensibilità in cui le questioni del trasporto locale si intrecciano con le visioni di livello mediterraneo prodotte, nell'ipotesi ministeriale, dal Corridoio Meridiano come redistributore di flussi nel contesto del Mediterraneo e in cui la pianificazione del territorio dell'area ionica non può prescindere dalle questioni del trasporto e della logistica.

### L'ottica prevalente nel Pum di Catania

La "vision" che anima il Pum e che viene confermata dalle prime valutazioni prodotte nel documento preliminare, è fondata sull'ipotesi che il policensimo competitivo dell'area euro-

mediterranea possa essere incrementato attraverso la redistribuzione dei flussi che, passando per Catania, potranno trovare una “porta” con spiccate capacità multimodali e un territorio di riferimento, che potrà garantire capacità di trasformazione e di incremento del valore aggiunto anche al prodotto in transito.

Lo scenario di sviluppo è, infatti, interamente centrato sulla possibilità di costruire nuove economie a partire dalla presenza di risorse territoriali culturali, ambientali, dell’agricoltura e di qualità posizionali che insieme creano nuovo *capitalismo di territorio*, come base fondamentale su cui costruire azioni solide.

Sulla base di questo scenario, le azioni che dovranno essere messe in campo si fondano sul potenziamento dei flussi che potranno contribuire alla ricentrazione della Sicilia orientale: il Pum assume, infatti, nella sua visione strategica, che nessuna risorsa, per quanto potente, potrà diventare nodale per lo sviluppo, se non attraverso l’immissione nel *capitalismo delle reti* - nel flusso della comunicazione delle merci, delle persone e delle informazioni - delle risorse territoriali del territorio catanese su cui puntare per lo sviluppo territoriale.

Le prime diagnosi già prodotte, quindi, si basano sulla individuazione dei generatori di domanda di mobilità e sulla attuale definizione di flussi e spostamenti in relazione con i luoghi in cui questi spostamenti vengono originati o verso cui vengono destinati.

Il gruppo di lavoro del Pum ha una composizione duplice, formata da un gruppo attivo sulle tematiche territorialiste ed uno attivo su quelle trasportistiche. Questa duplicità discende dalla tensione strategica che il Ministero ha attribuito allo strumento e ha già dato i suoi frutti nella generazione univoca delle prime diagnosi prodotte.

### Le prime diagnosi

L’area sovraprovinciale di riferimento presenta allo stato attuale una vasta capacità di generare domande di mobilità e alimentare flussi nel campo della produzione agricola di qualità, dell’offerta di servizi culturali e turistici, ma

presenta una condizione di forte debolezza nella distribuzione delle infrastrutture di comunicazione.

L’indice di dotazione infrastrutturale Tagliacarne posiziona la Provincia di Catania al ventisettesimo posto nel contesto nazionale, tuttavia l’analisi spaziale rivela un forte sbilanciamento della distribuzione delle infrastrutture. Le aree in cui sono presenti generatori di domanda potenzialmente interessati alla connettività e all’internazionalizzazione, specialmente l’area del sud-est, sono allo stato attuali prive di efficaci connessioni verso il nodo di interscambio di Catania.

Esiste, quindi, una condizione di squilibrio tra l’area metropolitana catanese e il resto del territorio provinciale che fa venir meno, allo stato attuale, la possibilità di collegare i poli e le piattaforme produttive alla *gateway city*.

La concentrazione di infrastrutture e di servizi di rango sovralocale, inoltre, è forte allo stato attuale, ma ancor di più lo sarà nel futuro già tracciato per il contesto di Catania in cui si concentra il massimo della progettualità.

Il potenziamento delle relazioni territoriali fisiche e non fisiche di cui il Pum si occupa per statuto, è condizione necessaria per la realizzazione di un sistema reticolare specializzato e territorialmente distribuito che superi questa concentrazione, sfruttando, ove possibile, il nodo principale di Catania come occasione per lo sviluppo di specializzazioni locali che traggano dalle risorse territoriali il massimo della competitività.

Il Pum, infatti, terrà in particolare considerazione l’attuale potenziamento del sistema territoriale Bicocca in cui si concentreranno i servizi alla logistica e importanti nodi commerciali all’ingrosso, ma anche le aree pedemontane in cui si localizzano i centri commerciali e della GDO come elementi attrattori di flussi differenziati per natura e portata. Nella sua visione sovraprovinciale risulta nodale anche la questione dello sviluppo del porto di Augusta e la creazione del nuovo aeroporto di Comiso - di cui la società di gestione dell’aeroporto di Catania ha recentemente vinto la gara di affidamento delle competenze di gestione - che sarà una delle teste di ponte per la ridistri-

buzione dei flussi delle merci in uscita con una importante possibilità di garantire la continuità del servizio aeroportuale nella formazione di un dipolo aeroportuale Catania-Comiso. Non di minore rilievo è il fatto che il Comune di Catania, capofila del *Piano strategico per Catania Città Metropolitana*, ha attivato con il Pum una importante sinergia sulle visioni e sugli obiettivi da perseguire: Catania città metropolitana si propone come il centro emanatore dell’intero sistema di riferimento e le ipotesi di riqualificazione urbana terranno in conto la potenza trans-scalare del sistema ampio della piattaforma.

*\*Università degli Studi di Palermo; consulente per il coordinamento dell’area strategica del Pum della Provincia di Catania.*

*\*\*Plandiffernet Officina di Pianificazione - gruppo di lavoro per l’area strategica e l’inquadramento territoriale del Pum della Provincia di Catania.*

*\*\*\*Università degli Studi di Palermo - gruppo di lavoro per l’area strategica e l’inquadramento territoriale del Pum della Provincia di Catania.*

## Pianificazione strategica a Napoli e Campobasso

Ilaria Vitellio\*

Realtà difficilmente comparabili, Napoli e Campobasso, pur in forme molto diverse, fondano i propri piani strategici sulla capacità istituzionale di attivare i capitali politico, culturale e organizzativo locali

A partire dalle esperienze di carattere pionieristico che si avviano in Italia nella seconda metà degli anni 90 i processi di pianificazione strategica si sono così diffusi per contaminazione tanto da destare un'attenzione particolare anche a livello di governo nazionale. La delibera Cipe 20/04, esito di un'azione congiunta Mef-Miit, nel ripartire le risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate per il periodo 2004-07, destina infatti una quota di risorse della riserva aree urbane per l'avvio di piani strategici nelle aree del mezzogiorno. Tale iniziativa è stata spesso criticata perché vista in contraddizione con quel carattere volontaristico della pianificazione strategica che poggia sulle capacità motivazionali degli attori locali (istituzioni pubbliche e privati di diverso tipo e a diversi livelli) di dotarsi di strumenti innovativi capaci innescare lo sviluppo condiviso di territori attraverso un processo di ampia partecipazione e elaborazione collettiva.

Le posizioni critiche poste sull'iniziativa del governo si muovono lungo quella riflessione che vede nella pianificazione strategica non tanto e non solo lo strumento attraverso il quale città e territori si riposizionano nello scenario di competitività internazionale,

ma quel processo capace di rappresentare e riconfigurare le forme attraverso cui vengono sollevati e possibilmente risolti i problemi di carattere collettivo. L'innovazione dei piani strategici viene infatti commisurata nella capacità di modificare, inspessire e densificare le reti di relazione tra i soggetti, di produrre nuove forme organizzative, di aprire le arene decisionali. In definitiva, di generare forme di interazione basate sulla concertazione e la negoziazione piuttosto che sull'autorità e sulla competenza decisionale. Molta di questa capacità innovativa è stata spesso ricondotta alla spinta motivazionale che permetteva di promuovere tali processi, che hanno visto una varietà di soggetti condividere prima i metodi e poi i contenuti dei piani strategici.

Due casi a confronto permettono di riflettere sull'iniziativa di governo e sulle perplessità sollevate. Nell'ambito dei fondi stanziati per l'avvio di piani strategici del Mezzogiorno, Napoli e Campobasso rappresentano due realtà completamente diverse, per dimensioni e problemi, per network esistenti e questioni dirimenti. Entrambe si avvalgono delle disponibilità finanziarie predisposte dal Cipe per il Mezzogiorno, ma con in tempi e motivazioni distanti.

Napoli anticipa "volontariamente" l'avvio prima della famosa delibera di governo e con una propria di giunta, proposta da tre assessori (rispettivamente alle risorse strategiche, all'urbanistica e allo sviluppo), individua nel processo di pianificazione uno stru-

mento nuovo di programmazione cittadina, capace di riarticolare la frammentazione delle iniziative in atto e promuovere nuovi orizzonti di sviluppo. Campobasso, invece, a partire dalla delibera Cipe avvia il processo ricongiungendo ad esso non solo il Piano urbano del Traffico, ma tutte le iniziative in atto, allarga la partecipazione ai 21 comuni interessati in parternariati e in progetti e coinvolge come promotori la Provincia, l'Università del Molise, l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Molise e il Patto Territoriale del Matese.

### Napoli "fuoco" del Mediterraneo

L'impulso napoletano, nato dall'incontro tra politici e tecnici, procede con qualche difficoltà. Lungo tutto il 2005 si predispongono documenti di impostazione e di avvio del processo, si promuove l'iniziativa soprattutto all'interno dell'amministrazione comunale, coinvolgendo tutta la giunta, si organizzano incontri dedicati, anche presso iniziative e parternariati esistenti, volti alla costituzione di un comitato promotore. Nonostante la stipula di una intesa, nel marzo 2006, tra Comune di Napoli, Regione Campania e Provincia di Napoli per la costituzione di un comitato di coordinamento interistituzionale di sostegno al processo, il piano non sembra riuscire ad uscire dalla cinta daziaria. Gli sforzi del Comitato tecnico scientifico nell'impostazione dei contenuti e delle diverse fasi processo, come delle strutture organizzative di supporto, non riescono a superare la frammentazione pro-

gettuale e a coagulare gli attori locali verso un impegno comune. Anche se molte sono state le adesioni alla proposta di lavorare per una Napoli come “fuoco” del Mediterraneo, fonte di energie creative e di competenze, luogo centrale di flussi verso l’Oriente e molti i riconoscimenti al metodo proposto. Ciò che qui il piano promuove, sostiene e incoraggia sono percorsi innovativi che puntano sulle diverse declinazioni che in questa città hanno le competenze, le connessioni e la creatività come fattori competitivi. A inizio 2006, le attività del piano strategico, che avevano visto avviare tutta una serie di iniziative di promozione e di comunicazione del piano, si fermano. Le elezioni amministrative pongono l’obbligo di non veicolare la partecipazione e la discussione del futuro della città all’interno di campagne elettorali. Si mantengono così distanze tra i percorsi, il piano rallenta a tutela delle successive fasi di apertura e maggiore inclusività del processo e, per non perdere il passo, viene elaborata una proposta di uno studio di fattibilità sulla rigenerazione creativa delle periferie che, presentata nel maggio 2006 alla Regione Campania, viene approvata e inserita tra gli studi programmati da questa istituzione per il 2007-13.

Con le elezioni e il rinnovo del mandato del sindaco il processo riparte, si avviano i forum sul piano, con la partecipazione di circa 800 persone tra rappresentanti di associazioni di categoria, di volontariato, ambientaliste, culturali, consorzi e cooperative, comitati, cittadini singoli o in gruppo, che implementano una proposta articolata in vision, 3 assi e 12 azioni, (insieme a ipotesi di progetti e strumenti) predisposta per la discussione; in molti forniscono idee progettuali ricollegandosi direttamente all’architettura del piano. Intanto, si elaborano proposte da presentare e discutere a livello di governo, sia in relazione alla costituzione di zone franche urbane previste dalla Finanziaria 2006, che rivolti alla candidatura della città ad ospitare il Forum universale delle culture, evento nato su iniziativa della città di Barcellona e qui svoltosi nel 2004. Per le zone franche urbane l’obiettivo è

quello di promuoverle a politica attiva in grado di far convergere differenti iniziative perseguendo logiche di selezione, di concentrazione e di integrazione tra iniziative settoriali (come quelle relative all’housing e all’inclusione sociale, alle politiche attive del lavoro e della formazione, a quelle per i minori e gli adolescenti, alla sicurezza ambientale, al recupero e alla riqualificazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti, insieme alla realizzazione di nuove infrastrutture materiali e immateriali).

La candidatura di Napoli ad ospitare il Forum Universale delle culture che, nel percorre l’andamento tattico attuale delle grandi città italiane di competere e di rendersi visibili a livello internazionale attraverso la politica grandi eventi, qui si inserisce nella più vasta attività volta a rinforzare e rendere riconoscibile la città come centro di produzione culturale, “fuoco” euro-mediterraneo e come luogo dove con creatività si risponde alle necessità culturali collettive del presente.

A margine di queste attività, quelle che più interessano la discussione e la partecipazione vedono un rallentamento, i problemi della città incombono, mensilmente si riattiva il dialogo e il conflitto cittadino in relazione a problemi di lunga durata e situazioni contingenti (legate alla sicurezza dei cittadini, alla trasformazione di aree strategiche come Bagnoli, alla possibilità di realizzare un nuovo stadio cittadino, etc.). Il processo in questo deve forse fare operazioni di selezione e riposizionamento, cercando di far convergere l’impegno di tutti entro una forma organizzativa in grado di restituire un quadro di coerenza condiviso.

### **Campobasso territorio “policentrico”**

Il processo di pianificazione strategica prende corpo nell’aprile 2006. Il sindaco della città ne è il maggior promotore e animatore. Ha selezionato direttamente una serie di tecnici, individuato un coordinatore, organizzato incontri. Nel giro di pochi mesi vengono precisati i primi orientamenti e l’agenda del piano, le sue fasi, gli strumenti di comunicazione, le attività da porre in essere. Tra aprile e luglio 2006 si svol-

ge la fase di promozione dell’iniziativa coinvolgendo la macchina amministrativa e i partenariati esistenti.

L’iniziativa è stata così diffusa prima agli assessori e dirigenti dell’amministrazione locale, ai 21 sindaci di comuni contermini, all’assemblea del Patto del Matese e presso tutti i promotori del piano strategico. Poi, sulla base di alcuni temi ritenuti cruciali, si è aperta la fase di consultazione e di ascolto, che ha impegnato i tre mesi finali dell’anno e visto incontri ripetuti con una varietà di attori (sindacati, Assindustria, Confartigianato, Cna, Ance, Confcommercio, Confesercenti, Confcooperative, Lega Cooperative, Unci, Acem, gli Ordini professionali, istituti di credito, agricoltori, forze politiche, Università del Molise, Università Cattolica, consulta e rappresentanti degli studenti universitari, scuole, terzo settore, comitati di quartiere, centri anziani etc.). A valle di questi, la proposta contenuta sul documento di base per la discussione è la promozione di un territorio “policentrico”, “filtro” e di “città media felix”, che si propone non solo come cornice coerente per i progetti, ma soprattutto come impulso per nuovi percorsi di reinvenzione capaci di generare capitale sociale e di rinnovare le forme e i modi di governo urbano esteso. Una vision che si apre a tre direzioni di marcia, due volte a rinforzare e potenziare le risorse endogene esistenti, e che lavorano per un territorio solidale e sostenibile, la terza che, a partire da queste, promuove l’innovazione, generando un territorio “sorprendente”. Questi tre percorsi puntano sulla qualità della vita di questo territorio non solo come fattore competitivo, ma anche come occasione per costruire quella catena di patti che lega i processi di pianificazione strategica.

La sfida principale del piano strategico territoriale di Campobasso è infatti da ricercarsi, piuttosto che sulla capacità di competere direttamente su livelli nazionali e internazionali, nella volontà di modificare le reti di relazione tra i tutti i soggetti coinvolti e coinvolgibili, non solo nella direzione di una loro maggiore inclusività, capace di annodare catene verticali e orizzontali, ma con l’esplicito obiettivo di generare

una nuova forma di governo urbano. Per far ciò il processo si muove in diverse direzioni, non solo si estende ai comuni contermini, promuovendo quella geometria variabile di presentazione dei problemi e di ricerca di soluzioni, ma, a partire dalla città di Campobasso, si favorisce la coerenza tra politiche, programmi e progetti (in corso d'opera e futuri) e si promuove la valorizzazione della progettualità avviata.

Il processo, infatti, raccoglie, potenzia e valorizza tutte le esperienze in atto (Bilancio partecipativo, bilancio sociale, Agenda 21 locale, Sistema turistico locale, Piazze telematiche, etc.) coinvolgendo tutti i dipendenti della macchina municipale e i suoi servizi e cerca di superare la settorializzazione degli interventi e di aumentare l'integrazione delle azioni. L'obiettivo è qui di garantire un percorso che non solo dia ordine alla dispersione dei progetti avviati, ma li integri all'interno della cornice del piano, rafforzandone e accrescendone l'efficacia. Lavorando sulle rispettive competenze, abilità e responsabilità si cerca di potenziare alcuni progetti già in essere, di ottimizzarli rispetto ad una visione complessiva della città, di valutarli rispetto al grado di supporto complessivo che forniscono al perseguimento delle azioni, di intrecciarli con altre proposte progettuali che emergono durante le fasi ulteriori del processo. Si cercano così tutte le possibili connessioni produttive tra la pianificazione strategica e le iniziative che possono contribuire alla sua evoluzione, facendo in modo che progetti e programmi siano dei bracci operativi del piano strategico, contribuendo alla sua costruzione e conduzione.

Su un altro fronte si promuovono nuove forme di responsabilizzazione e di autopromozione del processo verso i cittadini, con un appello si costruisce un albo dei volontari del piano strategico a cui viene dato il ruolo di antenne territoriali e diffusione di iniziative, ricercano in questo, e in tutte le altre iniziative territoriali, forme organizzative capaci di accrescere l'amicizia e la fiducia reciproca attraverso la messa al lavoro di una idea di politica come costruzione condivisa di futuri possibili.

Napoli e Campobasso sono realtà difficilmente comparabili come lo sono le esperienze, anche a partire dalle immagini di cambiamento proposte.

Entrambe però, pur seguendo forme molto diverse, mettono al lavoro una capacità istituzionale che gioca principalmente su: un capitale politico inteso sia come forte leadership locale, che come capacità di "rendere conto" dell'operato (accountability) nei confronti della città, necessario per l'animazione dell'intero processo; su un capitale culturale e civile commisurato alla disponibilità degli attori urbani a diventare protagonisti e interagire in modo trasparente e impegnativo, insieme a capacità di diagnosi e di immaginazione e, infine, su un capitale organizzativo pubblico orientato non più solo all'efficienza della realizzazione dei diversi progetti, ma anche alla facilitazione del consenso e della decisione collettiva.

Ad ora, esiti ed effetti di tali giochi - come di capacità di networking insieme a quella di tenuta e manutenzione dei processi - appaiono ancora incerti.

*\* Università degli Studi di Napoli Federico II, consulente del Piano strategico di Napoli e del Piano strategico territoriale di Campobasso.*

## IL 5 PER MILLE PER SOSTENERE L'INU

### *Le costi dell'attività culturale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*

L'attività culturale ed editoriale dell'INU è in costante aumento ed ormai rappresenta un punto di riferimento per il dibattito disciplinare sulla pianificazione urbanistica nel nostro paese.

Il sistema INU nello scorso anno ha realizzato oltre 60 iniziative convegnistiche a livello nazionale e regionale, corsi di formazione per funzionari pubblici, amministratori e professionisti.

Alcune iniziative come Urbanpromo si sono affermate nel panorama nazionale come eventi di grande rilievo per il dibattito sulle trasformazioni urbane.

Le riviste Urbanistica, Urbanistica Informazioni, Urbanistica Dossier e Urbanistica Quaderni rappresentano ormai da molti anni un punto di riferimento per il dibattito disciplinare.

Tutte queste attività vengono svolte dall'Istituto grazie al sostegno dei soci, mentre i contributi pubblici continuano a diminuire rendendo sempre più critico il bilancio dell'Istituto.

### *Contribuire alle entrate dell'INU con il 5 per mille*

Da quest'anno è possibile contribuire all'attività culturale dell'Istituto attraverso il versamento del 5 per mille sull'imposta IRPEF dei contribuenti.

Questa sottoscrizione non prevede costi aggiuntivi per il contribuente e consente all'INU di ricevere dall'Agenzia delle Entrate una quota del 5 per mille delle tasse versate.

### *Come dare il 5 per mille all'INU*

Per effettuare il versamento del contributo a favore dell'INU basta compilare l'apposita casella contenuta nelle dichiarazioni dei redditi riportando il codice fiscale dell'INU che è 80206670582

Per facilitare questa operazione abbiamo allegato i modelli 730-1 ed UNICO PERSONE FISICHE redditi 2006, dove sono riportate le indicazioni necessarie alla compilazione della sezione relativa al contributo del 5 per mille.

Per qualsiasi informazione relativa al 5 per mille è possibile contattare la segreteria al numero 06/68801190-68809671

Email: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)

Il Presidente  
Federico Oliva

## Contenuti e obiettivi dei piani strategici provinciali

Marialuisa Petti\*

Una crescente attenzione alla pianificazione strategica provinciale nasce della necessità di costruire un approccio integrato e intersettoriale in grado di collocare le singole iniziative di pianificazione strategica locale in un contesto più ampio

Le politiche europee tendono a promuovere politiche di coesione prevedono l'evoluzione verso un sistema di città più equilibrato e policentrico sia su scale globale e nazionale, sia su scala locale. Nel tracciare un percorso di pianificazione strategica che dia attuazione alle strategie di Lisbona (crescita, competitività e occupazione) e Göterborg (ambiente e sviluppo sostenibile), la programmazione comunitaria 2007-2013 promuove la costruzione di strategie integrate e partecipative per affrontare la forte concentrazione di problematiche economiche, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane.

La nuova programmazione sostiene strategie integrate di sviluppo e riconversione per contribuire a favorire interventi strutturali focalizzati al perseguimento dei tre obiettivi prioritari:

- *obiettivo di convergenza* degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo;
- *obiettivo di competitività regionale e di occupazione*;
- *obiettivo di cooperazione territoriale*.

Da qui nasce l'esigenza di un approccio integrato e intersettoriale in grado di posizionare le singole iniziative di pianificazione strategica locale in un contesto

territoriale più ampio. L'esperienza italiana ha maturato casi di pianificazione strategica comunale o intercomunale (metropoli o città-regione, agglomerazione o distretto, rete di città, parti di città e ambiti sub-provinciali) come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione locale. Meno numerose sono le esperienze di pianificazione strategica provinciale, situazione legata spesso al problema dell'individuazione di forme di coordinamento di area vasta.

Alcune esperienze riguardano specifici settori dello sviluppo come il turismo e l'industria, la maggior parte, invece, individua strategie di sviluppo generali. Raccogliendo alcune esperienze maturate dalle province, si rilevano ricorrenze d'approccio e diversità d'impostazione, anche se sempre caratterizzate da forme di partecipazione e condivisione dei propositi e dei risultati.

Le fasi che caratterizzano tali processi di pianificazione sono:

1. analisi territoriale e degli attori da coinvolgere nei processi di concertazione, predisposizione di un programma operativo, individuazione delle procedure di comunicazione e partecipazione;
2. documento iniziale di piano strategico nel quale sono individuate le linee strategiche;
3. stesura finale del piano strategico, redatto in coerenza con le analisi svolte e le linee strategiche individuate.

Per quanto riguarda i contenuti, tutte le esperienze di pianificazione strategica provinciale analizzate, affrontano i temi della sostenibilità, dell'innovazione, della coesione sociale, dell'occupazione, che

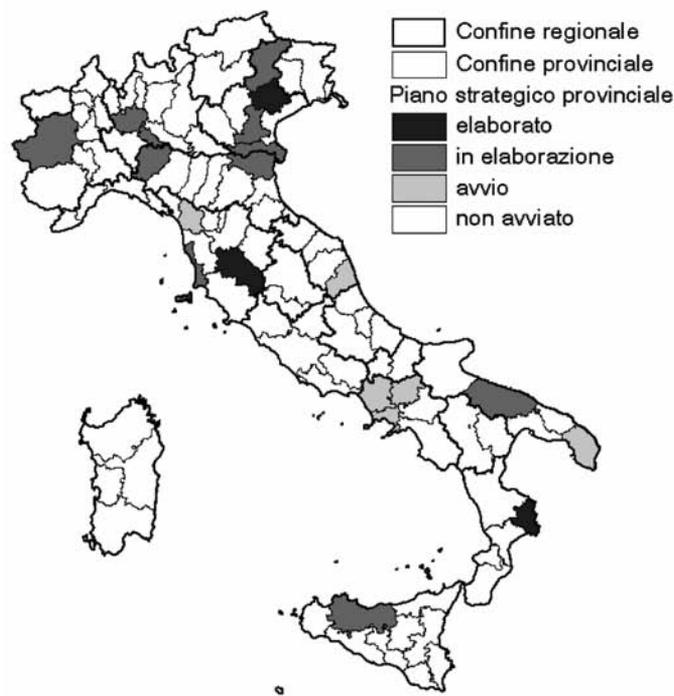
sono i presupposti indicati dalla politica nazionale e comunitaria. Infatti, le visioni e gli assi strategici delle esperienze più avanzate di pianificazione strategica provinciale sono:

- per il *Piano Strategico della Provincia di Treviso*: la vision: *La Marca 2010: un nuovo modello di benessere e di sviluppo*, si propone di fare della Marca: una provincia-comunità, una provincia leader, una provincia network territoriale.

Gli assi strategici sono: potenziamento del sistema infrastrutturale e il trasporto pubblico per migliorare la capacità competitiva; realizzazione di un sistema di gestione del territorio, equo, sostenibile e innovativo; innovazione e riposizionamento competitivo della Marca; sviluppo delle politiche della conoscenza come leva strategica; promozione della Marca come provincia della cultura, del turismo e dello sport; sostegno a una nuova stagione di benessere e di qualità dei servizi e del lavoro, quale risorsa per lo sviluppo;

- per il *Piano Strategico della Provincia di Milano*: la vision prende le mosse da un'ipotesi forte: in una grande e complessa regione urbana, la competitività, la capacità di governo, il benessere individuale e collettivo, la coesione sociale e la coesione territoriale sono strettamente connesse alla dimensione dell'*abitabilità*. Gli assi strategici saranno definiti in funzione delle questioni: dell'*abitabilità*, della competizione, dell'esperienza urbana;

- per il *Piano Strategico per Piacenza*: la vision propone di immaginare Piacenza come: territorio della qualità della vita, dell'accoglienza, dell'apprendimento e



Provincia	Stato di elaborazione	Titolo del documento
Treviso	elaborato	<i>Piano strategico della Provincia di Treviso</i>
Massa Carrara	elaborato	<i>Piano strategico per la promozione dei turismi provinciali</i>
Siena	elaborato	<i>Piano strategico di sviluppo</i>
Crotone	elaborato	<i>Documento strategico provinciale</i>
Torino	in elaborazione	<i>Piano strategico per il turismo della Provincia di Torino</i>
Milano	in elaborazione	<i>Piano Strategico della Provincia di Milano</i>
Belluno	in elaborazione	<i>Piano strategico territoriale</i>
Padova	in elaborazione	<i>Progetto Strategico del Turismo della Provincia di Padova</i>
Rovigo	in elaborazione	<i>Piano Strategico della Provincia di Rovigo</i>
Piacenza	in elaborazione	<i>Piano strategico per Piacenza</i>
Ferrara	in elaborazione	<i>Piano strategico provinciale</i>
Livorno	in elaborazione	<i>Piano strategico di sviluppo sostenibile della Provincia di Livorno</i>
Bari	in elaborazione	<i>Piano strategico per l'industria della provincia di Bari</i>
Palermo	in elaborazione	<i>Piano strategico territoriale</i>
Lodi	in elaborazione	<i>Piano strategico per lo sviluppo della Provincia di Lodi</i>
Ascoli Piceno	avvio	<i>Piano strategico provinciale</i>
Lucca	avvio	<i>Piano strategico provinciale</i>
Caserta	avvio	<i>Piano strategico territorio</i>
Benevento	avvio	<i>Piano strategico provinciale</i>
Napoli	avvio	<i>Piano strategico della Provincia di Napoli</i>
Lecce	avvio	<i>Programma Strategico della Provincia di Lecce</i>

Stato della pianificazione strategica provinciale.

dell'impresa. Il binomo-chiave è *competitività* e *sostenibilità*, coniugabili intendendo la sostenibilità come la capacità del sistema di mantenere e migliorare la sua attuale posizione competitiva. Gli assi strategici sono: qualità urbana e sostenibilità territoriale; competitività territoriale; innovazione, conoscenza, tecnologia; inclusione sociale; creatività e cultura; nuovi approcci di gestione del territorio; comunicare la città.

- per il *Piano strategico per lo sviluppo della Provincia di Lodi*: la vision dello sviluppo lodigiano è orientata sia alla difesa del patrimonio naturalistico, sia al sostegno del sistema produttivo locale. I binomi-chiave sono: *tradizione e innovazione, patrimonio naturalistico e sistema produttivo*. Gli assi strategici sono: qualificazione e sviluppo delle vocazioni locali; rafforzamento delle economie esterne; apertura del sistema locale; equità sociale e territoriali.

- per il *Piano strategico di sviluppo* della Provincia di Siena: l'obiettivo generale è di mantenere e qualificare l'effetto sistema dell'economia e della società senese. I temi strategici sono: *risorse umane*, i processi di riproduzione e innovazione

delle risorse umane insediate nei vari territori (aspetti qualitativi), s'intrecciano col profilo demografico di lungo periodo (aspetti quantitativi); *creazione di valore economico*, le qualità distintive delle produzioni locali devono ridefinirsi all'interno dei nuovi network globali di creazione del valore; *effetto urbano e ambiente*, i territori rurali costituiscono una categoria specifica di rapporti fra tessuto insediato e ambiente e dunque il profilo di sviluppo deve avere caratteristiche autonome e originali rispetto ai modelli di sviluppo metropolitano.

- *Documento Strategico Provinciale* della Provincia di Crotone: l'*accessibilità del territorio* e la *valorizzazione delle risorse naturali e culturali* sono i punti focali di una strategia di sviluppo provinciale. Le priorità, o assi strategici di intervento, previsti sono: l'ambiente come risorsa strategica del territorio; l'accessibilità al territorio e nel territorio; l'innovazione del sistema produttivo; la cultura volano dello sviluppo.

A partire dai documenti analizzati, in sintesi i piani strategici appaiono predisposti principalmente per rispondere a una crisi o a cambiamenti significativi

del territorio, per rafforzare identità, qualità e competitività locale, per rafforzare infine la *governance* territoriale e il capitale sociale.

La visione strategica non può essere il prodotto di singole pubbliche amministrazioni, ma deve essere il risultato condiviso di un processo di ascolto, di alleanze, di patneriati politici, istituzionali, socio-economici, di integrazione delle politiche di tutti i livelli istituzionali. Pertanto sarebbe opportuno maturare una capacità di *integrazione delle politiche* ai vari livelli in modo che:

- il livello comunitario favorisca la cooperazione economica, culturale e scientifica;
- il livello regionale abbia il compito di promozione delle politiche europee e di coordinamento;
- il livello provinciale individui e favorisca i processi di aggregazione e cooperazione, oltre ad operare scelte di sviluppo complessivo dell'intero contesto territoriale;
- il livello locale definisca e condivida le azioni.

\* *Ingegnere, dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Salerno.*

## Dal Progetto '80 all'Italia che verrà

Daniele Ronsivalle\*

Il Dicoter ha presentato gli esiti del lavoro di definizione del quadro delle strategie territoriali per l'Italia dei prossimi vent'anni: forti i riferimenti storici, culturali e di formazione al Progetto '80

A partire dal 2004 il Ministero delle Infrastrutture ha avviato una vasta politica di riconfigurazione strategica del territorio italiano, ponendosi come principale obiettivo quello di dare coerenza alle politiche, ai piani e ai programmi che dal livello comunitario a quello locale intessono le prospettive di sviluppo in Italia per contribuire alla individuazione delle scelte cruciali per il Sistema Paese nei prossimi venti anni.

Gli esiti del lavoro condotto in questi anni dal Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento dello sviluppo del territorio, per il Personale e gli Affari Generali (Dicoter) diretto da Gaetano Fontana sono confluiti in un progetto scientifico e di lavoro che ha prodotto "L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020: principi, scenari, obiettivi" con il coordinamento scientifico di Alberto Clementi e la partecipazione di un vasto tessuto di ricerca di livello nazionale cui ha lavorato anche chi scrive per la redazione degli scenari della Piattaforma Meridiana \*\*.

Gli esiti della ricerca sono stati presentati al ninfeo degli Horti Sallustiani il 20 febbraio scorso con un'importante presenza: il riferimento storico, culturale e di formazione al Progetto '80 di

chi in questi anni ha lavorato alla necessità di proiettare sul territorio italiano visioni unitarie di sviluppo per il prossimo ventennio.

Partire dal valore della storia - come sostiene Gaetano Fontana - ha significato tenere presente una storia "attiva" nel presente: spesso, infatti, la strategia dell'emergenza ha conformato, negli ultimi quarant'anni, le linee di sviluppo del territorio italiano.

È mancata troppo spesso, dagli anni Sessanta, l'unitarietà del territorio nazionale, sia in termini di visione territoriale, sia in termini di approccio settoriale, sicché quello che oggi serve è un vasto ragionamento che consenta di rispondere alle necessità di accelerazione dei tempi della trasformazione: il territorio, infatti, non è più nelle condizioni di attendere alcune decisioni cruciali, ma deve progressivamente sviluppare quelli che Fontana definisce "progetti di territorio" come strumento della programmazione nazionale.

L'individuazione di alcuni territori fondamentali per la struttura nazionale e l'azione concertativa multi-scala e multi-attore è il passo fondamentale per la composizione del mosaico nazionale delle coerenze territoriali.

In base a questi principi "L'armatura del territorio italiano al 2020" deve essere pensata a partire dall'individuazione di obiettivi articolati che consentano di attivare il progetto di territorio in un'ottica di competitività generale, attraverso cui raggiungere anche le condizioni di convergenza del Sistema Paese verso gli obiettivi condivisi nei documenti nazionali e comunitari

discendenti dall'Agenda di Lisbona. Per attivare questa visione di futuro, i gruppi di lavoro hanno condiviso con il Ministero una nuova idea di territorio: secondo Alberto Clementi bisogna in sostanza confrontarsi con il fatto che le prossimità spaziali sono oramai di importanza paragonabile alla potenza dei flussi che attraversano i territori. Territori e reti convivono in una continua sovrapposizione che va risolta nell'interconnessione tra le parti.

La visione unitaria di territorio, l'interconnessione delle reti e delle città, la diffusione e il rafforzamento delle città di secondo livello sono il cuore del quadro tracciato da "L'armatura del territorio italiano al 2020", ma, a ben guardare, sono anche le corde fondamentali del Progetto '80. I Grandi Padri di quella visione di quarant'anni fa, Cabianca, Ruffolo, Archibugi, Carrabba, invitati alla presentazione, hanno sottolineato quanto siano stati importanti questi principi ispiratori e quanto siano attuali per l'attuazione di una *unified approach to planning* secondo le indicazioni allora rivoluzionarie dell'Ecosoc e dell'Assemblea Onu del 1955.

Il Progetto '80, ricorda Archibugi, ha la primogenitura della visione unitaria dello sviluppo e il suo esempio rimane ancora insuperato anche in altri contesti nord-europei. Alla base di questa visione unitaria c'erano due temi: il bisogno di riequilibrare le aree del Paese, soprattutto sotto il profilo urbano, e la distribuzione degli effetti città a tutta la popolazione. Garantire l'accesso ai servizi di rango superiore

avrebbe consentito di migliorare la condizione di quelle parti di Paese che ancora erano lontane dai servizi e dalle polarità.

Sul finire degli anni Sessanta la necessità era quella di ridistribuire i flussi, facendo sì che la polarità fosse quanto più vicina al destinatario finale; gli estensori del P80 introdussero l'articolazione in aree metropolitane, sistemi di riequilibrio, sistemi alternativi, cioè operarono una articolazione delle priorità e delle differenze che sussistevano tra i territori già urbanizzati del nord e i territori che avevano bisogno dell'effetto città per svilupparsi in modo equilibrato.

Ricorda Carabba che in quegli anni i soggetti attivi - i Provveditorati Oo.pp. e i Comitati regionali per la Programmazione economica - si erano impegnati nella programmazione e pianificazione dei livelli intermedi da un punto di vista ancora centralista (ante Dpr 616) e il Progetto '80 si pose il problema della redistribuzione dei poteri e delle autonomie verso il basso nella gerarchia amministrativa.

Lo spostamento attuale dei poteri decisionali verso gli enti locali, tuttavia, non ha risolto i problemi, ma ha incrementato la visione del *locale che prolifera*, come annota "L'armatura del territorio italiano al 2020" e, quindi, ancora oggi la questione della distribuzione del potere è centrale e, ricorda ancora Carabba, federalismo/localismo e interventi speciali non sono in contrasto se esiste un quadro di riferimento a cui tutti i soggetti della programmazione si rifanno.

Quello che serve alla contemporaneità del territorio italiano è una grande architettura di scelte strategiche, ricorda Nicola Rossi, che consenta, come proponeva il P80, di superare il proceduralismo burocratico in cui si lavora oggi.

Per lo sviluppo del territorio italiano dei prossimi vent'anni, quindi, conclude Clementi, serve una buona dose di *riformismo* in cui lo Stato non sia assente nella programmazione dello sviluppo, ma sia in grado di dettare priorità.

I nodi urbani di secondo livello e le piattaforme territoriali individuati sono il primo importante passaggio che dai

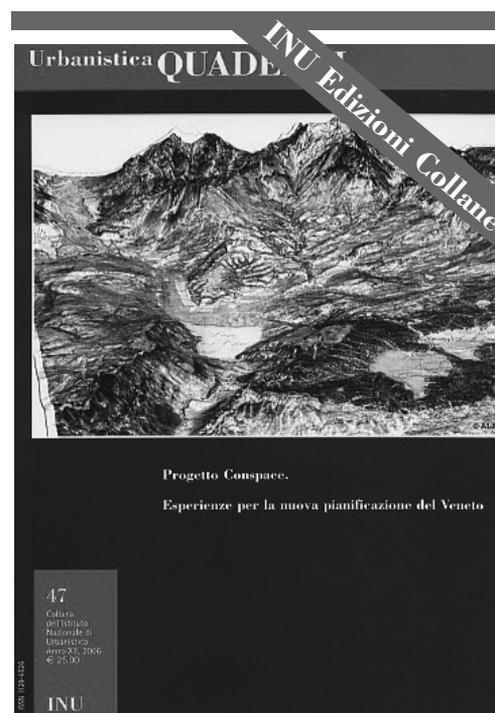
documenti del Dicoter sono confluiti nella programmazione nazionale 2007-2013.

Questo consente di cominciare a pensare in modo unitario programmazione dello sviluppo e pianificazione territoriale e, nell'ottica comunitaria, di fronteggiare gli impegni per la coesione territoriale che, spesso, come ricorda Archibugi, non sono sostanziati da criteri e indicatori spaziali attraverso cui sostanziare le condizioni e i progetti per il futuro.

"L'armatura del territorio italiano al 2020" rappresenta un importante passo in questo senso perché, nell'individuazione di territori snodo e di piattaforme territoriali, traccia il quadro delle priorità e individua quali elementi sono irrinunciabili alla formulazione di un progetto di territorio coeso e competitivo.

*\*Università degli Studi di Palermo - gruppo di lavoro per "L'armatura del territorio italiano al 2020".*

*\*\*Il gruppo di lavoro che si è occupato della Piattaforma Meridiana è composto da chi scrive con Daniele Gagliano, con il coordinamento di Maurizio Carta.*



## 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)

## Le aree dismesse nel dibattito urbanistico italiano

a cura di Marina Dragotto\*

La breve rassegna che qui proponiamo come contributo alla riflessione di UI sul ruolo delle aree dismesse nel contesto italiano degli ultimi venti anni, è articolata in due parti. Nella prima quattro contributi tematici mettono in luce gli aspetti nodali del recupero: punti critici e contributi strumentali sviluppati grazie al particolare lavoro che gli interventi in questi ambiti richiedono. Apre la sezione una riflessione sull'evoluzione generale del tema, i suoi intrecci con la strumentazione urbanistica e amministrativa esistente e il possibile futuro, il secondo approfondimento riflette sugli strumenti urbanistici e sulle leggi regionali in relazione all'evoluzione della disciplina italiana e del ruolo rivestito dal tema del recupero urbano. La terza riflessione è rivolta alla riorganizzazione degli imprenditori privati e alla nascita di nuovi operatori specializzati. Il quarto contributo costruisce una valutazione qualitativa dei risultati urbanistici e architettonici. Nella seconda parte si propongono tre casi "virtuosi", localizzati in città molto diverse, che ci sembra esprimano bene le potenzialità della trasformazione: l'area ex OM a Milano, il comparto Eridania Barilla a Parma e l'ex Agrimont a Venezia

Il tema delle aree dismesse occupa anche in Italia la scena urbanistica e architettonica da ormai due decenni. Molte trasformazioni urbane e territoriali di questi anni si sono prodotte sfruttando il giacimento di aree che venivano man mano svuotate dalla riorganizzazione industriale in atto. Ai problemi fisici territoriali la dismissione produttiva accompagna, come noto, numerosi problemi di carattere sociale ed economico per la collettività urbana. L'emergenza sociale prodotta dalla riorganizzazione della produzione industriale (concentrazione, delocalizzazione, chiusura) e la conseguente contrazione dei posti di lavoro ha generato la necessità di ripensare profondamente l'economia italiana e le amministrazioni locali si sono trovate in prima linea. Il fenomeno non si è ancora esaurito, ma, dopo un iniziale sgomento per l'enormità del suo impatto, le città hanno cominciato ad impostare politiche urbanistiche tese a considerare la presenza di aree dismesse come una risorsa utile a superare i ritardi strutturali e infrastrutturali di cui soffrono (e soffrono) la gran parte di esse, mentre il sistema economico si è progressivamente riorganizzato. L'esigenza di programmare e progettare la metamorfosi fisica, economica e sociale delle città ha dato l'occasione alle amministrazioni locali di assumere un ruolo di guida della trasformazione urbana: non più un puro ruolo di controllo della crescita conosciuta fino a quel momento, ma la necessità di uno sforzo di programmazione complesso e innovativo.

Alcuni fattori hanno sostenuto la stagione iniziale di questa impostazione che possiamo far coincidere con gli anni '90:

- l'elezione diretta dei Sindaci che, sull'onda della destabilizzazione politica dei primi anni novanta (caduta del Muro di Berlino e tangentopoli) ha determinato un generale ritorno alla politica attiva di molti soggetti fino ad allora esclusi (imprenditori, intellettuali, esponenti della società civile, politici giovani e/o autonomi, ...) e l'insediamento di amministratori animati dall'idea di restituire centralità e dignità alle città come motori dello sviluppo locale, metropolitano, regionale e nazionale;
- la partenza di alcuni programmi europei che, oltre a fornire fondi per l'avvio e la realizzazione di progetti di recupero e riqualificazione urbana, hanno "costretto" la cultura urbanistica italiana a confrontarsi con la necessità di svolgere operazioni pubblico-private caratterizzate da obiettivi complessi: la certezza dei tempi, la programmazione economica, la convivenza di nuova residenza qualificata (pubblica e privata) con alcuni servizi sociali di frontiera (centri di rieducazione sociale piuttosto che centri di igiene mentale), la necessità di immaginare la tutela e/o promozione di nuove funzioni economiche (dall'artigianato alla ricerca avanzata);
- la nascita, anche su ispirazione europea, dei programmi complessi promossi dal Ministero delle Infrastrutture (Pru, Prusst, Stu, ...), vere e proprie palestre di confronto tra pubblico e privato che, al di là dei risultati immediati delle operazioni, hanno impostato una cultura

della pianificazione capace di confrontarsi con la complessità del sistema sociale ed economico che caratterizza ormai le democrazie mature del mondo occidentale;

- la comparsa anche in Italia di nuove figure imprenditoriali capaci, per struttura tecnica e possibilità economica, di affrontare i rischi di trasformazioni molto impegnative e complesse;
- la graduale affermazione anche in Italia di una economia dei servizi, dell'innovazione e della ricerca.

E' legittimo chiedersi cosa e quanto degli elementi innovativi di questa stagione si sia depositato nella cultura delle pubbliche amministrazioni e degli imprenditori. In effetti, alcuni fattori descritti sembrano aver esaurito la loro forza innovativa, altri sembrano aver consolidato la loro azione, mentre altri devono ancora esprimere tutte le loro potenzialità.

La parte più critica è quella legata all'elezione diretta del sindaco e più in generale alla capacità della politica di rigenerare idee, programmi e personale all'altezza della sfida in campo. Nei quindici anni trascorsi dalla scossa dei primi anni novanta i partiti hanno ripreso saldamente il controllo sulla selezione dei candidati sindaci e delle squadre che questi sono in grado di mettere in campo, con una forte penalizzazione dei principi di merito su quelli di appartenenza.

Non si tratta, naturalmente, di dare un giudizio sui singoli (ci sono anche oggi personalità di ottimo livello) o di stilare una classifica tra le prime giunte formate con l'elezione diretta dei sindaci e quelle attuali. Il progressivo ritorno ad un sistema di controllo tutto interno ai partiti, esclusivamente autoreferenziale e incapace di innescare processi selettivi basati sul merito, costituisce però, certamente, un problema rilevante di sistema se è vero che la messa in crisi del modello urbanistico tradizionale, basato su regole rigide, deve essere assolutamente accompagnato da una forte capacità delle strutture pubbliche di governare processi più flessibili e quindi anche più fragili.

Questa situazione, che in generale produce pubbliche amministrazioni deboli,



si riflette nel campo di applicazione dell'urbanistica che, per la complessità della società e degli obiettivi da perseguire, necessiterebbe di una forte e sicura guida politica sostenuta da competenze tecniche eccellenti. A garanzia degli interessi di tutte le parti, la giusta apertura a processi complessi di collaborazione pubblico-privata deve essere accompagnata da punti di riferimento chiari nella programmazione e nell'attuazione delle trasformazioni urbane. Un obiettivo ambizioso che si ottiene con la collaborazione tra scelte politiche aperte e lungimiranti e capacità tecniche aggiornate e valorizzate.

Sul fronte delle buone notizie, sembra invece che l'applicazione dei programmi europei e dei programmi complessi abbiano avviato un sistema di autoapprendimento dei livelli tecnici coinvolti (dirigenti, funzionari, impiegati) che sta ancora evolvendo e dovrebbe essere orientato verso forme più forti e sicure di equilibrio tra interesse pubblico e privato, oggi troppo spesso incerto. Infine le potenzialità positive delle nuove figure imprenditoriali in campo e l'affermazione di un'economia post-

industriale hanno ancora ampi margini di evoluzione le cui ricadute dipenderanno molto dalla capacità delle pubbliche amministrazioni di rafforzare le loro strutture di programmazione e controllo.

Ciò detto vale la pena di rammentare che il termine "area dismessa" è molto ampio e comprende un gran numero di situazioni che si intrecciano in modo complesso determinando opportunità di recupero molto diverse tra loro, anche se le caratteristiche intrinseche dell'area appaiono simili.

La collocazione e la forma fisico-spaziale di queste ex-attività può essere molto varia e aver lasciato al territorio eredità diverse: aree urbane centrali, aree periferiche, aree agricole, aree edificate, terreni "vuoti", singoli edifici. Anche la "qualità" dell'area può essere molto diversa e dipende sia da fattori specifici dell'area che dalle sue relazioni con il contesto.

Fattori specifici possono essere dati dall'età degli edifici presenti, dalla loro qualità architettonica, dallo stato di salute del terreno (inquinato/non inquinato), dalla qualità paesaggistica del



contesto (si pensi alla differenza tra Bagnoli e le aree Falck a Sesto San Giovanni).

I fattori relazionali vanno considerati sia a scala urbana che a scala regionale e nazionale.

All'interno della città l'area si caratterizza per la sua relazione rispetto al centro e ai poli di sviluppo, alle grandi infrastrutture della mobilità (ferrovia, autostrada, porto, aeroporto, servizi locali), alle altre aree produttive e alle altre aree dismesse.

A scala regionale e nazionale l'area si distingue per essere centrale o periferica rispetto al sistema economico, nel cuore di un'area metropolitana o in una città di periferia, in relazione ad un'area di nuova espansione produttiva (per esempio il turismo) o di declino produttivo e demografico.

Infine, pensando alle potenzialità di recupero delle aree vanno valutati alcuni altri elementi perché le aree dismesse non sono tutte ugualmente abbandonate distinguendosi in:

- parzialmente/totalmente dismesse;
- dismesse recentemente/da molto tempo (diversi effetti sociali);
- disponibili/indisponibili (problemi di

bonifica, blocchi patrimoniali, ecc.);

- di proprietà pubblica/privata/mista;
- quale pubblico? Stato, enti locali, demanio, ...;
- di proprietà unica o multipla;
- di dimensione piccola/media/grande;
- regolata o no da piani o programmi di attuazione.

In questa varietà di situazioni è evidente l'impossibilità di proporre ricette ma, passata la fase della programmazione, spesso carica di aspettative in termini di qualità, e solidamente avviata la fase delle realizzazioni, siamo oggi in grado di fare un primo bilancio dei risultati. Anche se le considerazioni molto critiche di Gibello sugli esiti formali degli interventi sono largamente condivisibili, per costruire il giudizio complessivo sui singoli casi è necessario ampliare le categorie di analisi in considerazione delle ricadute complesse della riqualificazione e delle specificità socio-economiche dei diversi territori senza dimenticare i vincoli e le opportunità dati dagli strumenti in campo (tecnici ed economici) che, come abbiamo visto, non possono essere assunti come omogenei.

Tra i fattori da vagliare per una valutazione dei risultati raggiunti vanno senz'altro inclusi:

- le ricadute sociali (posti di lavoro, nuove residenze, nuovi servizi, ...);
- le ricadute urbane (riqualificazione e miglioramenti infrastrutturali, funzionali, ...);
- le ricadute ambientali (bonifiche, abbassamento dei consumi energetici, ...);
- le ricadute paesaggistiche (qualità dell'architettura, della soluzione urbanistica, del rapporto con il contesto, ...)
- l'equilibrio degli interessi pubblici e privati.

In considerazione della complessità di questa valutazione Audis sta predisponendo una carta della qualità degli elementi da esaminare per la costruzione e la valutazione di un intervento di recupero che risponda a criteri condivisi dai soggetti coinvolti nelle operazioni complesse.

La natura dell'associazione, nella quale da sempre si confrontano soggetti pubblici e privati su operazioni concrete, consente di ambire alla definizione di uno strumento pratico che tenga conto della diversità anche radicale che può caratterizzare situazioni apparentemente simili ma punti alla definizione di parametri qualitativi chiari.

L'auspicio di Audis è che una maggiore chiarezza e definizione della "qualità" possa contribuire all'evoluzione del dibattito e della pratica urbanistica orientandola ad un rafforzamento del sistema paese nell'equilibrio tra il legittimo interesse dei soggetti privati coinvolti e la ferma tenuta dell'interesse collettivo.

*\* Ricercatrice Coses, segreteria scientifica di Audis. All'impostazione della sezione tematica curata da Audis hanno collaborato Francesco Gastaldi e Luca Gibello.*

## Aree industriali e innovazione disciplinare

Francesco Gastaldi

Il contributo vuole proporre una riflessione sul ruolo rivestito, nell'evoluzione disciplinare degli ultimi 20 anni, dal tema del recupero delle aree industriali dismesse, favorendo un approccio maggiormente flessibile ed operativo

A partire dai primi anni '90, anche a seguito di cambiamenti di ordine politico, economico e istituzionale, si modificano la cultura e gli approcci dell'urbanistica: si apre una fase di sperimentazione e ricerca di nuovi modelli di intervento maggiormente orientati "al mercato" e a forme di cooperazione fra pubblico e privato, in modo particolare nel recupero delle aree industriali dismesse. Gli strumenti urbanistici esistenti non sono adatti a promuovere il recupero di parte di tessuto degradato (periferie, aree industriali dismesse, quartieri di edilizia economica e popolare, centri storici), né a migliorare la dotazione di servizi ed opere di urbanizzazione; adottano ancora il tradizionale approccio settoriale delle azioni di intervento sulla città (piani di zona per l'edilizia, piani per gli insediamenti produttivi ecc.) e lo *zoning* funzionale.

I processi di chiusura, riarticolazione e delocalizzazione di molte imprese industriali che investe l'Italia similmente a quanto avvenuto in tutti i maggiori paesi europei, provocano nuove domande per il governo del territorio. L'essere costretti a ripensare ruolo, forma e funzioni di parti significative di città, spesso molto vaste e

con posizione centrale, conduce a rivedere gli strumenti urbanistici in direzione di un piano con caratteristiche di flessibilità ed operatività con modelli procedurali più agili. I vuoti urbani che non vengono riutilizzati pongono problemi di diversa natura a cui occorre dare risposta, sono però anche grandi opportunità da sfruttare per colmare deficit infrastrutturali, di servizi, di aree verdi. La necessità di un recupero contribuisce in maniera determinante all'innovazione disciplinare in materia urbanistica. Il problema di stabilire tipo e quantità dei servizi pubblici si pone sotto molti aspetti: con riguardo non solo al soddisfacimento dei parametri urbanistici e all'opportunità delle localizzazioni, ma anche alla disponibilità di risorse finanziarie che ne garantiscano la completa esecuzione e alla ricerca del giusto equilibrio fra utilizzi pubblici e privati, affinché l'uso troppo intensivo dell'area non pregiudichi la qualità finale del risultato o l'eccessivo costo delle cessioni non determini sbilanci finanziari insostenibili da parte dell'operatore. Emerge con forza la necessità di prevedere forme di concertazione e negoziazione, non solo tra i proprietari delle aree e gli imprenditori privati, ma anche da parte degli attori sociali e dei soggetti della rappresentanza (associazioni di categoria, imprenditoriali e sindacati), che sempre più spesso assumono un ruolo propositivo nelle politiche di trasformazione urbana. A livello delle comunità locali, si fa strada una sempre più generalizzata domanda di qualità ambientale e sviluppo sostenibile, anche nell'acce-

zione di sostenibilità sociale e politica (partecipazione e condivisione delle scelte).

### I programmi complessi

In questo quadro, un ruolo rilevante è giocato da opportunità, che tendono a smuovere, a livello locale, contesti caratterizzati da incapacità gestionali e scarse risorse finanziarie. Iniziano a proporsi nuove forme di finanziamento: i Programmi di riqualificazione urbana introdotti dal Dm del Ministro dei lavori pubblici del 21 dicembre 1994 contribuiscono in maniera rilevante alla stagione dei "programmi complessi" che nascono con l'obiettivo di accelerare i processi di riqualificazione urbana di parti di città consolidate. Intervenedo in molti casi su aree industriali dismesse, tali programmi, che costituiscono varianti automatiche ai Prg, sbloccano e avviano a conclusione azioni di riconversione per aree su cui gravano ipotesi non condivise, favorendo rapporti più chiari tra attori pubblici e attori privati, nella fase di promozione e implementazione dei progetti. Ciascun soggetto partecipa con proprie risorse e competenze, assumendosi le proprie responsabilità. Questo spinge gli attori che partecipano alla definizione di un progetto di trasformazione (che generalmente è dichiarato ammissibile al finanziamento tramite un bando nazionale) verso un'ottica di concreta realizzabilità dello stesso (in termini fisici, di tempi e fasi di lavoro e di coerenza finanziaria dell'operazione). I progetti di recupero delle aree industriali dismesse sono

spesso oggettivamente complessi, un qualsiasi problema (bonifica più impegnativa del previsto, errate valutazioni finanziarie) può rallentare o bloccare l'intera iniziativa, anche per questo motivo sono opportune forme di partenariato che permettano un dialogo formalizzato tra le controparti. In genere il comune non dispone delle risorse necessarie per l'acquisto delle aree, non ha convenienza a porre vincoli, per la scarsa probabilità di poter intervenire in tempo utile avanti la loro decadenza, né può risolvere il problema della dotazione di servizi solo facendo ricorso agli oneri concessori che ottiene. Quindi si è affermata la pratica di ricorrere a meccanismi perequativi, che riconoscano al privato un certo indice d'edificabilità dietro la cessione gratuita di opere o di aree pubbliche. In tale contesto, alcune leggi regionali si basano su nuovi principi di equità, attraverso la *perequazione* degli indici fondiari. Questo modello, definendo indici bassi e con poche variazioni da zona a zona, riduce la contrattazione nella fase di implementazione del piano. La perequazione urbanistica nasce con due obiettivi: un giusto trattamento dei proprietari di suoli urbani, e la formazione, senza espropri, di un patrimonio pubblico di aree. Perché un «piano regolatore perequativo» sia efficace e giuridicamente inattuabile, deve essere redatto applicando un rigoroso metodo di pianificazione, fondato sulla «classificazione del territorio» secondo lo stato di fatto e di diritto.

### Le nuove leggi regionali

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, molte leggi regionali fanno propri e istituzionalizzano questi principi: il rapporto fra pubblico e privato e il ruolo dei soggetti sociali nelle procedure di pianificazione non rappresentano più qualcosa di eccezionale, ma diventano elementi fondativi del piano, dai programmi complessi viene mutuata l'idea di definire *ex ante* le modalità per regolare l'interazione tra i diversi attori. Il tema del recupero delle aree industriali dismesse evidenzia come sia necessario attivare forme di *negozia-*

*zione*, nella fase di promozione e di implementazione di piani e progetti che portino a scelte condivise. Cresce inoltre l'interesse verso politiche e progetti che migliorino le performance dello sviluppo attraverso l'attivazione di una pluralità di risorse, di attori, di strumenti, di processi decisionali e azioni amministrative con contenuti operativi e con certezze temporali. Stimolare la collaborazione reciproca implica la necessità, per le istituzioni pubbliche, di muoversi in un'ottica di sussidiarietà, partenariato, concertazione, perequazione, tutti elementi fra loro legati, che dovrebbero accentuare il carattere processuale del sistema di pianificazione, secondo una nuova visione del governo del territorio che superi il modello gerarchizzato tipico della legge 1150 del 1942.

Dalla riflessione critica sull'efficacia degli strumenti di pianificazione derivano una serie di capisaldi, che possono ormai considerarsi un patrimonio diffuso e acquisito da molte leggi regionali. In primo luogo, la *condivisione delle scelte*, che, in una società sempre più complessa che esprime una pluralità di vedute ed interessi, si attua attraverso la partecipazione dei soggetti coinvolti, e garantendo la trasparenza dei processi decisionali. La nuova domanda di efficacia implica, infatti, comunicazione e condivisione, non solo perché i conflitti si riducano e il consenso agevoli il risultato che si intende perseguire, ma anche perché si formi, in assenza delle tradizionali certezze ormai venute a mancare, un sistema di valori su cui basare le risposte ai problemi emergenti. La complessità dei processi di riqualificazione e di recupero dei vuoti urbani richiede capacità di disegnare scenari alternativi di natura socio-economica, sensibilità nel capire i *trend* di sviluppo, predisposizione alla negoziazione, alla creazione di partnership, alla mediazione, alla ridefinizione dei problemi; per condurre un'operazione a buon fine è necessario impostarla su accordi che regolino tempi, azioni e responsabilità di ciascun soggetto, e che generino forme di reciproco controllo fra i contraenti.

L'esistenza di diversi livelli di governo del territorio non consente più di indi-

viduare un unico interesse generale che prevalga sugli altri. Le recenti proposte di riforma della legge urbanistica nazionale, e numerose leggi regionali approvate negli ultimi anni delineano il superamento del modello di pianificazione gerarchico a cascata, a favore di un modello reticolare, in cui i diversi strumenti urbanistici interagiscono non più secondo rapporti verticali di dipendenza, ma secondo rapporti orizzontali di interdipendenza. In questo quadro l'azione amministrativa deve essere efficace ed autorevole; deve fondarsi su elementi di condivisione allargata, interazione sociale, collaborazione interistituzionale e ricerca del consenso. Alcune leggi affidano la definizione delle scelte principali, in accordo con gli indirizzi di pianificazione provinciale e regionale, ad un piano strutturale, a carattere indicativo più che prescrittivo, costituito da linee guida piuttosto che da regole rigide. Il piano strutturale è affiancato da un piano operativo, che regola gli usi del suolo e le trasformazioni urbanistiche, e che diventa di esclusiva competenza locale (libero, così, dalle lunghe procedure di approvazione da parte degli enti sovraordinati).

Il recupero delle aree industriali dismesse favorisce il diffondersi di interventi integrati o multidimensionali (nel senso che agiscono sugli aspetti fisici, economici, occupazionali, ambientali e sociali), avviati da uffici o agenzie che mobilitano i diversi attori in campo e accompagnano il processo di trasformazione urbana in tutto il suo divenire. Il piano assume dunque il carattere di un processo dentro il quale si collocano procedure finalizzate al successo delle operazioni di sviluppo economico locale. Inoltre, le scelte di piano vengono definite in correlazione con la programmazione economica, con l'obiettivo di favorire gli elementi di competitività, le vocazioni e lo sviluppo del territorio, realizzando un modello di pianificazione flessibile.

\* Assegnista di ricerca, Dipartimento Polis, Università degli studi di Genova.

## Gli operatori: le ragioni dell'evoluzione di nuove tipologie

Federica Di Piazza\*

I processi di riqualificazione delle aree industriali dismesse sono stati prolifici di progetti ed interventi che hanno favorito l'evoluzione delle modalità attuative e gestionali anche mediante il coinvolgimento degli operatori privati. Questo processo si è riflesso anche sulla tipologia degli operatori che intervengono su questa fattispecie di ambiti favorendo la progressiva evoluzione delle loro missioni, la specializzazione dell'azione e l'incremento degli impegni finanziari<sup>1</sup>.

In questo contesto è opportuno interrogarsi sulle ragioni che hanno sostenuto l'evoluzione della tipologia e il ruolo degli operatori che intervengono, promuovono e finanziano lo sviluppo delle aree industriali dismesse nell'ultimo decennio in Italia.

Pur con una certa schematicità e assumendo che il progetto di riqualificazione di un ambito industriale dismesso rappresenti una delle possibili forme d'investimento immobiliare, le ragioni che hanno favorito l'evoluzione della "mappa degli operatori" attengono a due dimensioni: la dimensione specifica delle aree industriali dismesse riguarda le loro caratteristiche economiche in relazione alla suscettibilità e convenienza della trasformazione; la dimensione esogena è di carattere generale e rinvia all'ambiente in cui l'investimento si sviluppa con riferimento alle dinamiche del mercato immobiliare e alle regole con cui si opera.

È a partire dall'analisi di questo duplice ordine di ragioni che è possibile da un lato, trarre un primo bilancio circa

le modalità d'intervento e le potenzialità connesse agli ambiti industriali dismessi; dall'altro, discutere circa la possibilità che tali schemi d'intervento possano essere replicati nell'ambito della categoria più generale della riqualificazione urbana.

### La dimensione specifica

La dimensione specifica considera le caratteristiche economiche di gran parte delle aree industriali dismesse che determinano l'innescio di condizioni favorevoli ad un investimento immobiliare ed hanno condizionato l'ampliamento della tipologia di operatori. Tale dimensione appare una chiave di lettura fondamentale per comprendere se, e in che misura, le altre fattispecie di riqualificazione urbana possano prestarsi ad investimenti da parte dei nuovi operatori.

Sotto il profilo economico, la dimensione specifica di un bene immobile può essere articolata considerando le caratteristiche estrinseche ed intrinseche dell'ambito d'intervento.

Sotto il profilo delle caratteristiche estrinseche, le aree industriali dismesse presentano, in ragione della più classica direttrice di crescita urbana, straordinarie caratteristiche di centralità e accessibilità. In altre parole presentano notevoli rendite posizionali che favoriscono la convenienza e l'interesse per l'investimento privato.

Per quanto riguarda le caratteristiche intrinseche delle aree oggetto di investimento, è opportuno in primo luogo considerare che le elevate dimensioni fisiche delle aree dismesse si riflettono

sulla natura "industriale" del progetto d'investimento e sulla tipologia di operatore.

Rilevanti estensioni d'intervento garantiscono all'operatore la possibilità di realizzare economie di scala sul fronte dei costi siano essi di produzione che di gestione amministrativa del progetto. In questa prospettiva, la grandezza delle aree industriali e dei progetti che su di essa si sviluppano garantisce agli operatori la massa critica necessaria ad attuare la compressione dei costi legati al processo di sviluppo.

Sul fronte della tipologia degli operatori, è evidente che le rilevanti dimensioni fisiche entro cui si opera richiedano impegni finanziari importanti che restringono significativamente i soggetti in grado di sostenere l'investimento e favoriscono il coinvolgimento della finanza italiana ed estera nelle operazioni di sviluppo immobiliare.

Un secondo aspetto da considerare è riconducibile alle pre-esistenze e alla natura delle attività che in precedenza sono state condotte sull'area industriale: la presenza, l'entità e, frequentemente, l'aleatorietà delle attività di bonifica dei suoli precedentemente destinati ad attività produttive e dei costi ad essa connessa diviene variabile fondamentale nell'ambito del processo di trasformazione. Non è un caso che, al fine di gestire efficientemente questo particolare e strategico segmento del processo di trasformazione, si sono formate figure specializzate la cui attività si limita alla bonifica, infrastrutturazione e commercializzazione

dei lotti (i cd. *developer* di primo livello<sup>2</sup>).

Inoltre, la valorizzazione di manufatti contraddistinti da *lay out* funzionali e tecnologie proprie richiedono operatori "visionari" in grado di elaborare *concept* di progetto innovativi e di dotarsi di capacità di ingegnerizzazione del progetto affatto banali.

Lo sforzo progettuale richiesto per la trasformazione dei contenitori industriali, eventualmente vincolati in ragione del loro valore testimoniale, si associa alla fase di *marketing* di grandi superfici sul mercato. Tali attività richiedono la presenza di operatori in grado di individuare funzioni innovative e trainanti che spaziano dalle diverse declinazioni della funzione residenziale e terziaria, alle funzioni di intrattenimento ed educative – *edutainment* – alle declinazioni della ricettività per le persone e le cose fino alle funzioni logistiche. Ancora una volta è la presenza di operatori specializzati, o di un promotore in grado di organizzare filiere di operatori specializzati, che può condizionare il successo di un intervento.

### La dimensione esogena

La dimensione esogena concerne principalmente il processo di modernizzazione del comparto immobiliare e le nuove regole di diritto con cui attualmente è possibile promuovere un progetto di trasformazione.

Nel Rapporto Annuale del 2001 Cresme titolava *Il giro di boa del mercato immobiliare*: sgonfiate le bolle della *new economy* tecnologica oltre cinque anni fa si registrava un impulso alla modernizzazione del mercato immobiliare che iniziava ad assumere connotazioni diverse dal tradizionale "bene rifugio del vecchio mattone". Gli elementi essenziali del processo di modernizzazione del mercato immobiliare sono noti e merita qui solo richiamarli brevemente.

Le diverse e nuove composizioni dei segmenti della domanda in primo luogo. L'intensificarsi della domanda residenziale si è affiancata a fenomeni di mobilità localizzativi delle imprese con evidenti riflessi sotto il profilo quantitativo: ai significativi incrementi

dei valori di mercato registrati per i tradizionali segmenti residenziali (+45,5% dal 2000 al 2004) si è aggiunto un aumento dei volumi compravenduti sui segmenti destinati alle attività economiche<sup>3</sup>.

A fronte delle nuove domande ed opportunità del mercato immobiliare l'offerta ha iniziato ad organizzarsi in forme più evolute rispetto agli anni precedenti. L'innesto della cultura finanziaria nel mercato immobiliare ha contribuito ad una rivitalizzazione di risorse nel settore: tra il 1999 – 2001 la capitalizzazione ed il numero delle società operanti nell'immobiliare ha raggiunto il suo massimo<sup>4</sup>; si è ampliata l'offerta di fondi immobiliari (59 i fondi attivi sul mercato nel 2006) che complessivamente gestiscono un patrimonio 13.151 milioni di euro registrando un incremento del 57% rispetto all'anno precedente e moltiplicando l'impegno di soggetti bancari e delle Società di Gestione del Risparmio (SGR). Un ulteriore fronte dell'offerta si è aperto con i processi di dismissione e cessione di portafogli da parte dello stato e delle società pubbliche (Scip 1 e 2 e Fip) che hanno richiamato l'attenzione di *property company* italiane ed estere.

Tali dinamiche del settore devono essere lette congiuntamente ad un quadro normativo progressivamente focalizzato sulle tematiche del parternariato e della riqualificazione. Tra i principali obiettivi perseguiti dalla famiglia di strumenti di *partnership* pubblica e privata: l'attenzione per l'uso efficiente della risorsa fondiaria e la creazione di un quadro regole di maggiore efficienza ed in grado di richiamare gli investimenti privati.

Entro la categoria degli strumenti di parternariato pubblico e privato è possibile comprendere sia gli strumenti della pianificazione complessa e le aperture introdotte in alcune leggi regionali (i cd. accordi con i privati<sup>5</sup>, la perequazione urbanistica introdotta in numerose leggi regionali<sup>6</sup>) che gli strumenti a carattere propriamente attuativo: le società di trasformazione urbana<sup>7</sup> e la finanza di progetto come strumento per la realizzazione di interventi di riqualificazione urbana.

La creazione delle condizioni d'inter-

se economico per il soggetto privato alla base del parternariato coinvolge, in ragione degli strumenti, diversi perimetri negoziali.

Nel caso degli strumenti di pianificazione complessa il perimetro del negoziato è connesso alla redistribuzione del plusvalore fondiario legato a scelte urbanistiche più favorevoli (modifiche delle destinazioni d'uso, aumento delle volumetrie etc). Entro tale perimetro, i privati sono chiamati a concorrere alla costruzione della città pubblica realizzando o cedendo opere ed aree eccedenti gli standard di legge<sup>8</sup>.

Nel caso delle società di trasformazione urbana e della finanza di progetto il perimetro negoziale consiste nella ripartizione del rischio dell'investimento connesso ad attività di costruzione e gestione di opere ed interventi di interesse collettivo tra amministrazione e privato. Entrambi gli strumenti, infatti, regolano i rapporti di *partnership* relativamente al processo di costruzione e gestione nel tempo di areali urbani con una notevole componente di opere infrastrutturali e collettive (nel caso delle Stu) e opere e manufatti (nel caso della finanza di progetto). Si tratta di interventi che per loro natura presentano un limitato ritorno finanziario in ragione della scarsa redditività assicurata dalle funzioni "fredde" o "tiepide" previste dal progetto in cui l'amministrazione diviene partner e garante dell'operazione mentre al privato rimane l'onere dell'apporto finanziario.

Entrambi i processi si sono sviluppati a partire dagli anni '90 in poi concorrendo in modo sinergico a fornire un significativo impulso alle attività di sviluppo di grandi progetti di riqualificazione delle aree dismesse<sup>9</sup>.

### Le nuove sfide per gli operatori

Pur nella schematicità della trattazione emerge come l'interazione di caratteristiche proprie delle aree dismesse e fattori esogeni abbiano favorito processi di specializzazione di operatori che, riconosciute le opportunità d'investimento, si sono organizzati in nuove figure entro le specifiche attività richieste. Ai promotori tradizionali che si occupano del processo di acquisizione, trasformazione e commercializza-

zione degli immobili finiti (*developer* puri) si sono affiancati soggetti che intervengono in specifici segmenti del processo (gli operatori del *trading* immobiliare o i *developer* di primo livello) fino ai soggetti la cui missione è rappresentata dalla trasformazione gestione di specifici *asset* immobiliari<sup>10</sup>. È proprio la complessità della trasformazione di tali ambiti che richiede maggiori gradi di specializzazione che hanno escluso dal mercato gli imprenditori "generici".

Se le aree industriali dismesse rappresentano il "laboratorio" dell'azione di riqualificazione urbana che hanno favorito l'articolazione della mappa dei soggetti diviene centrale interrogarsi sulle modalità d'intervento e sulle tipologie di operatori che possono contribuire alla riqualificazione di altre fattispecie di "oggetti": le aree sottoutilizzate, gli areali ferroviari, portuali e militari piuttosto che i grandi contenitori collettivi divenuti obsoleti o il parcellizzato patrimonio residenziale dei centri storici.

La nuova sfida che attende gli operatori e le amministrazioni locali è rappresentata dalla valorizzazione di vuoti dove il successo dei progetti può essere condizionato, da un lato, da caratteristiche intrinseche meno attrattive per il mercato immobiliare - si pensi ad esempio alla minore attrattività dei manufatti militari in aree di confine o l'onerosità legata al recupero dei manufatti nei centri storici - e dall'altro dalla necessaria relazione con enti (Demanio militare, marittimo, Ferrovie dello Stato etc.) la cui missione esula dal governo e trasformazione del territorio.

*\* Dottore di ricerca in Estimo ed economia territoriale è partner Mesa srl e professore di estimo presso Università Iuav di Venezia e Università degli studi di Udine.*

Note

1. Per comprendere la varietà delle tipologie di operatori che sono intervenuti in processi di riqualificazione di aree dismesse, basti ricordare a titolo esemplificativo: le società private che hanno promosso lo sviluppo dell'Ex Siri S.p.A. a Terni, all'Ex Om e alla Bicocca a Milano, gli esempi di partenariato nell'ambito società miste - la Stu di Bagnoli Futura, Vega Scarl - o a prevalente partecipazione pubblica - Risorse per Roma, IVE - fino alle esperienze di partenariato dei programmi complessi dell'Ex Eridania a Parma, a Torino e Venezia.

2. Esemplicativa l'esperienza di Cherokee Investment Partners.

3. Sotto il profilo dei volumi degli immobili compravenduti per attività economiche il Cresme registra un incremento massimo del 28% nel periodo 2000 - 2002.

4. Nel biennio considerato la capitalizzazione delle 180 società immobiliari quotate alla borsa di Milano è cresciuta del 25,9%.

5. A titolo esemplificativo gli accordi con i privati sono previsti all'art. 18 della legge 20/2000 in Emilia Romagna piuttosto che all'art. 6 della legge 11/2004 in Veneto.

6. Tra le leggi urbanistiche che introducono il tema della perequazione urbanistica e delle sue diverse declinazioni (crediti edilizi, compensazioni urbanistiche) si ricordano le esperienze dell'Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Calabria, Puglia.

7. Merita qui ricordare che le Stu sono contemplate come strumento del governo del territorio nella legge regionale del Veneto.

8. A tal proposito si rinvia all'interpretazione di Micelli (2004) *Perequazione urbanistica Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio editore.

9. Non è un caso che un numero significativo di esperienze di riqualificazione di aree industriali trovi attuazione nell'ambito della cd. Programmazione complessa (Pru, Prusst etc).

10. I fondi immobiliari precedentemente citati rappresentano l'esempio più rappresentativo della categoria degli investitori.

## Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale VII Convegno Nazionale

Palermo, 3-4-5 ottobre 2007

### Facoltà di Architettura di Palermo Dipartimento Città e Territorio Dottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale

Il VII Convegno Nazionale della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale si svolgerà nel settembre del 2007 presso la Facoltà di Architettura di Palermo.

Preziosa occasione di incontro e dibattito tra differenti soggetti coinvolti a vario titolo nell'ambito dell'urbanistica e della pianificazione, il convegno intende affrontare il tema della ricerca condotta all'interno dei Dottorati italiani, con particolare riferimento tanto ai temi quanto al metodo. Il fine è quello di mettere a confronto l'attività delle diverse sedi sul tema del "fare ricerca" attivando forme di conoscenza e processi di apprendimento con uno sguardo rivolto alla dimensione nazionale ed internazionale. La partecipazione al Convegno è aperta ai dottorandi italiani e stranieri chiamati ad intervenire su alcune delle questioni che animano l'attuale dibattito disciplinare attraverso contributi relativi al proprio percorso di ricerca.

Info: [interdott07@unipa.it](mailto:interdott07@unipa.it)

## Geografia e morfologia delle trasformazioni

Luca Gibello

Limitandosi al caso dei comparti ex industriali con superficie territoriale superiore ai 5 ettari, una rapida rassegna degli interventi realizzati, in corso o in progetto nell'ultimo decennio rivela che alle ingenti quantità in gioco non trova riscontro l'elaborazione di schemi urbani o di soluzioni architettoniche di particolare interesse od originalità. Sebbene siano numerosi i progettisti di spicco coinvolti (da RPBW a Massimiliano Fuksas, da Gregotti Associati International a Norman Foster, da Richard Rogers a Cino Zucchi, da Jo Coenen a Pica Ciamarra Associati, da Isolarchitetti a Francesco Cellini, da Archea a Massimo Carmassi, da Adolfo Natalini a Boris Podrecca a Gino Valle), le proposte paiono in prevalenza adattarsi a *layout* e immaginari consolidati di un'impresoria edile con una limitata visione strategica degli orientamenti del mercato. Guardando al disegno della *forma urbis*, le istanze di rigenerazione per interi comparti informano non solo le grandi città: da Brescia (comparto Milano) a Modena (quadrante Nord), da Trento (settore Nord) a Verona (parte Sud), da Ferrara (comparti Eridania e darsena) a Ravenna (darsena e raffineria). Spesso i *masterplan* incarnano una pretesa di rifondazione urbanistica del sito, azzerando il tempo della stratificazione storica propria di un insediamento industriale. D'altra parte, quando cade il recinto della fabbrica, l'idea di realizzare una «parte di città nuova» entra subito in contraddizione a livello concettuale con la volontà/necessità di relazionarsi a un intorno già antropiz-

zato.

Talvolta l'intervento si legittima attraverso l'idea della *green city*, della presenza del grande parco urbano (magari «integrato» dalle strutture della grande distribuzione commerciale), oppure si configura come polo specialistico e autonomo. Nella forbice tra *tabula rasa* e riutilizzo integrale dei fabbricati (laddove il tema attiene maggiormente all'archeologia industriale), la preservazione della memoria si limita, tranne rare eccezioni, alla conservazione di lacerti dell'insediamento preesistente (la ciminiera o il carroponte come *landmark*, la palazzina uffici, le strutture dei capannoni) dagli esili nessi concettuali rispetto ai nuovi assetti. L'elemento che si recupera con maggior ricorrenza (e leggerezza) è il nome, che spesso indica trasformazioni le quali nulla spartiscono più con le destinazioni originarie (valga ad esempio il centro commerciale «Le acciaierie» a Cortenuova, Bergamo). Mentre svariati progetti sono bloccati per i problemi tecnici o economici legati alle bonifiche (da Milano-Bovisa a Bari), esiti più incoraggianti si registrano laddove la dimensione dell'intervento è contenuta intorno o sotto i 10 ettari (ex Barilla-Eridania a Parma o ex Junghans a Venezia).

### Pezzi di città «nuove»

Gli interventi su grandi aree a proprietà indivisa oppure su comparti derivanti dall'accorpamento di più lotti sono spesso caratterizzati dalla polifunzionalità e dall'aspirazione al disegno organico e riconoscibile.

Se questo vale laddove un'unica figura controlla tutte le scale, dall'urbanistica all'edilizia (come nel caso dei progetti firmati da Gregotti Associati; su tutti, l'ex Pirelli a Milano-Bicocca, l'ex zuccherificio di Cesena, le ex Officine Cecchetti a Civitanova Marche), in genere vi è scollamento tra piano e progetto. Come a Caserta (Pica Ciamarra Associati per l'ex Saint Gobain), o a Firenze-Novoli nell'ex Fiat, dove l'unitario e fatalmente nostalgico piano elaborato da Léon Krier e ripreso da Gabetti e Isola (artefici, con Giuseppe Campos Venuti e Federico Oliva, di un piano simile per l'ex Fit di Sestri Levante) si misura con la frammentazione linguistica dei vari progettisti di «giovane» generazione cui sono affidati alcuni singoli isolati, mentre per altri le tendenze vernacolari o la mancanza di ricerca a livello tipologico come formale determinano la trascurabilità degli esiti. Maggiore è l'equilibrio raggiunto da Valle nell'ex Alfa Romeo a Milano-Portello nel libero accostamento di morfologie diverse o, in maniera più ingenua (con riferimento all'immagine del «borgo»), da Podrecca nell'ex Zanussi a Conegliano. Assai unitario, anche se dai caratteri urbani poco marcati, è il progetto per l'ex Montedison-Redaelli a Milano Santa Giulia, firmato da Paolo Caputo e Giovanni Carminati con la consulenza di Foster. Caratteri urbani (nella gerarchia dei volumi come nel rapporto tra questi e gli spazi pubblici) che invece informano i *masterplan* di Rogers per le ex Officine Adige a Verona, di Mario Botta per l'ex Appiani a Treviso e di

RPBW per l'ex Michelin a Trento. Sempre di RPBW è il progetto per i principali comparti ex Falck a Sesto San Giovanni: di forte impatto per il dualismo tra l'elevata densità conferita dagli edifici a torre attestasi lungo i viali esistenti e la necessità di restituire il suolo rinaturalizzato, segnato dalla presenza di pochi ma significativi relitti delle mastodontiche fabbriche.

Tuttavia, la regia complessiva talvolta latita, trasformando i progetti in interventi episodici, privi di un efficace connettivo urbano: emblematico il caso delle quattro aree torinesi (le Spine), dove i vari piani paiono accostati con la tecnica del collage, a dimostrare la difficoltà di dialogo tra soggetti pubblici e libera iniziativa privata. Altrove, l'esito va sottolineato più dal punto di vista del processo che per le ricadute morfologico-urbane: come per l'ex Ticoso a Como, che segue l'iter messo a punto per la trasformazione dell'area dell'ex Fiera di Milano.

### Tra parchi e commercio

Un parco urbano per dimenticare, come per l'Icmesa di Seveso, o per organizzare la distribuzione delle funzioni. Come dovrebbe essere il caso di Bagnoli per l'ex Ilva-Italsider, dove alla qualità spaziale e all'equilibrio compositivo del progetto per gli spazi pubblici che restituiscono la fruizione del litorale e si fanno intelligente reinterpretazione della memoria industriale del sito (a firma del gruppo guidato da Cellini, vincitore di un concorso dal tormentato iter), si oppongono le difficoltà della bonifica e quelle giuridico-finanziarie. Al concorso per un parco urbano si è affidata anche la trasformazione della parte dismessa delle ex acciaierie Riva a Genova-Cornigliano; ma il progetto vincitore (studio Archea) manca di un'altrettanto forte riconoscibilità. Più o meno vaghi riferimenti alla *Ville radieuse* e ad altri modelli razionalisti informano i piani di Campos Venuti, Oliva e Carlo Alberto Barbieri per l'ex Montefibre a Ivrea, di Coenen per l'ex Catelli e Rossi a Parma, di Carlo Gasparrini per parte dell'ex raffineria Q8 a Napoli, di Paolo Caputo per l'ex Marelli, tra Milano e Sesto San Giovanni. Mentre per le ex acciaierie

Ferrero a Settimo Torinese è infelice il connubio tra grande distribuzione commerciale e modelli insediativi residenziali a mezza strada tra vernacolo e fallaci echi neoconservativi propri del *new urbanism*.

Più in generale, il verde pare l'elemento di compensazione rispetto a schemi urbani omologhi e privi di ricerca, che prendono forma in edifici la cui unica logica riconosciuta è quella immobiliare. Paradigmatica è la vicenda dei PRU milanesi (ex Om, ex Innocenti Maserati, ex Fina Lube, ex Scac, ex Tibb, ma lo stesso potrebbe dirsi dell'ex Erg a Genova San Biagio), con i contenitori della grande distribuzione commerciale in bella evidenza. Le logiche della quantità, del marketing e della magniloquenza non supportata da ricerche linguistiche autonome prevalgono su quelle qualitative anche nell'intervento a prevalente destinazione commerciale per il comparto Falck Vulcano, operazione targata Caltagirone e legittimata dall'inattesa firma, a livello generale, di Vittorio Gregotti.

### Polarità alternative

Parchi tecnologici, incubatori d'impresa, Business Innovation Center (Bic) definiscono un'inedita tipologia macrofunzionale, non certo edilizia, i cui esiti architettonici raramente sono degni di nota. Tra i prototipi, il Bic nell'ex cotonificio Pirelli di Rovereto, nel rapporto tra conservazione e trasformazione (progetto principale di Franco Mancuso e ampliamento di Ruffo Wolf), è un'operazione più riuscita di quella tanto promossa quanto modesta, in fase esecutiva, di Envi Park (ex ferriere Fiat) a Torino, nonostante l'avallo della firma di Emilio Ambasz. Tra le analoghe realizzazioni *ex novo*, spesso legate all'azione di Agenzie di sviluppo locale, l'immagine più compiuta di *tecnocity* è il parco tecnologico Vega a Marghera (Paolo Piva e Wilhelm Holzbauer). Mentre i due incubatori a Sesto San Giovanni voluti dall'Agenzia sviluppo nord Milano sono episodi di una città della tecnologica di là da venire, che in parte vive per sostituzione di funzioni. Il tema del *loisir* riguarda gli interventi nel settore della nautica da diporto: dal

porto di Marina di Pisa nell'ex Fiat Motofides (Isolarchitetti), a quello di Marina di Stabia nell'ex Cmc (Fuksas) per la Torre e Stabia sviluppo, al polo nautico di Torre Annunziata nell'ex Deriver, che dovrebbe divenire fulcro di un parco urbano costiero su un comparto ex produttivo di circa 50 ettari. Gli stessi poli ricettivi e della grande distribuzione commerciale si possono ricondurre al tema dello svago, con esiti costruiti prossimi non tanto a modelli urbani quanto alla *fiction* o agli *happening* fieristici: dall'ex Ansaldo di Genova-Sampierdarena alle ex acciaierie di Cortenuova.

Nelle aree interessate da una prevalente reindustrializzazione, il disegno urbano si riduce a un problema di lottizzazione: valga per tutte il caso dell'ex Italsider a Genova-Campi. Se per i poli fieristici il riferimento è al complesso di Rho (ex raffineria Agip) griffato Fuksas, per le cittadelle che uniscono ricerca, tecnologia e cultura il paradigma è la Città della Scienza nell'ex Federconsorzi a Napoli (Pica Ciamarra Associati), anche per il rapporto critico con la conservazione delle preesistenze. Nella partita sui poli scientifici gioca un ruolo di primo piano l'Università in qualità di committente e talvolta di progettista: il Politecnico a Bovisio e l'Università in Bicocca a Milano; le strategie di occupazione del territorio per punti dell'ateneo di Roma Tre; gli interventi sull'ex Italgas di Torino (con Foster e Benedetto Camerana tra gli altri progettisti), ai progetti per le ex Corradini e Cirio a Napoli. O ancora, privilegiando logiche di riuso, vanno segnalati i casi dell'Università Cattaneo a Castellanza, con il recupero degli edifici dell'ex cotonificio Cantoni firmato dallo studio di Aldo Rossi, o quello del pregevole complesso dell'ex Marzotto a Pisa.

Sul piano della cultura, dell'immagine e dell'effimero legato alla moda (che prevale), va letta come fenomeno sistemico la trasformazione dell'area di Porta Genova a Milano, dove non a caso l'unico progetto ancora in *empasse* è quello per la Città delle Culture nell'ex Ansaldo (progetto di concorso vinto da David Chipperfield). E sulla produzione immateriale legata all'immagine (cinematografica e televisiva) affida parte

delle strategie di rilancio la città di Terni, le cui strategie sono orientate alla scelta delle funzioni e non all'eloquenza dei gesti architettonici (ex industrie chimiche di Papigno; ex officine Bosco).

### Il rapporto con la memoria

La rincorsa del concetto d'innovazione come valore in sé implica che, in genere, la promozionalità dell'iniziativa immobiliare, soprattutto se privata, è vincente quando il progetto esclude la conservazione, anche laddove non sussistono problemi di bonifica. Rari i casi in cui l'impianto insediativo preesistente, nel rapporto critico tra operazioni di conservazione, trasformazione e sostituzione, regola il nuovo assetto urbano. Vale per l'ex Barilla-Eridania a Parma (RPBW), per l'ex Richard Ginori a Milano e, in parte, per l'ex Siri a Terni e per l'ex Lanerossi a Schio (Gregotti Associati); ma varrebbe soprattutto per l'ex Breda a Pistoia se il piano, ancora legato a Giancarlo De Carlo e all'esperienza dell'International Laboratory of Architecture and Urban Design, non fosse quasi completamente arenato. Molti invece gli interventi che, una volta abbattuto il recinto della fabbrica, pur conservandone alcune testimonianze, perdono la leggibilità d'insieme (come nell'ex Orsi Mangelli a Forlì, su progetto di Natalini), senza sostituirvi impianti morfologici compiuti: dall'ex Arrigoni a Cesena alle ex Officine Grandi Motori a Torino (nonostante il progetto firmato Carmassi). Tuttavia, l'esperienza (già sofferta, con due trasformazioni a distanza di pochi anni) di un edificio simbolo come la Fiat Lingotto a Torino ha dimostrato che il riuso delle «cattedrali del lavoro» non è un'azione riproducibile *tout court*. Così come le prime ipotesi di riuso di parte dell'ex Fiat Mirafiori a Torino (previsto un Centro del design) non sono confrontabili con le strategie di trasformazione dell'ex Alfa Romeo di Arese. Per le quantità messe in gioco, le scelte sul destino di questi due ex comparti dell'auto diverranno le cartine di tornasole per capire se e come saranno cambiate le politiche, le funzioni, gli attori e i loro atteggiamenti nella trasformazione delle aree industriali dismesse.

## Il comparto Eridania-Barilla a Parma

Stefano Storchi\*

Il programma di riqualificazione urbana per l'area *Eridania-Barilla*, realizzato a Parma fra il 1998 ed il 2006, ha interessato uno dei comparti di archeologia industriale della città, dove all'inizio del Novecento si erano insediati i primi impianti industriali: il gasometro, il macello pubblico, il deposito del Consorzio agrario, lo zuccherificio Eridania e il pastificio Barilla.

Nel corso degli anni '70 del secolo scorso, i processi di progressiva dismissione degli stabilimenti industriali, spinsero il Comune ad acquisirne alcune aree, allo scopo di dotare la città - nella sua fascia immediatamente contigua al centro storico - di spazi da poter destinare alla realizzazione di attrezzature e servizi pubblici, di scala urbana e territoriale.

In base a queste linee di politica urbanistica, nel 1980 lo zuccherificio Eridania venne a far parte del demanio comunale: la sua collocazione urbanistica era considerata strategica al fine di stabilire una connessione tra centro storico ed espansioni del primo dopoguerra, superando i caratteri di frammentazione fra le diverse parti della città.

E questa scelta era destinata a rivelarsi preziosa allorché, nel 1995, prese corpo l'idea di innestare al suo interno un progetto di riqualificazione che potesse comprendere e coinvolgere il vicino pastificio Barilla ormai in avanzata fase di dismissione.

Direttamente collegato all'asse della via Emilia est, il comparto di riqualificazione urbana si trova compreso in un più esteso contesto insediativo e

funzionale; se si potesse infatti delimitare la porzione urbana gravitante attorno ad esso, potremmo riferirci al tessuto posto a nord-est del centro storico, delimitato dalla stessa via Emilia e dalla ferrovia Milano-Bologna, che vede un 48% di superfici ad usi residenziali e un 24 % di presenze industriali e artigianali.

La fase di progettazione dell'intervento *Eridania-Barilla* ha coinciso con l'avvio della progettazione del nuovo Prg per la città di Parma. Il piano precedente non era certo adeguato a rispondere alle nuove esigenze di assetto del territorio che già i primi anni Novanta avevano evidenziato.

L'esigenza di un nuovo strumento urbanistico era motivata dalla necessità di assumere le logiche della perequazione e della riqualificazione urbana all'interno delle politiche di governo della città; pertanto la variante introdotta al Prg per rendere attuabile l'intervento sull'area *Eridania-Barilla* rappresentava un'anticipazione di scelte che sarebbero state compiute in modo più esteso qualche anno più tardi.

Proprio per questo, nel dibattito seguito all'emanazione del bando per i programmi di riqualificazione urbana, abbiamo sempre cercato di evitare l'equazione secondo cui l'esigenza di una variante urbanistica stava a significare una forzatura operata da questi strumenti rispetto alle logiche di governo della città: nel caso di Parma la variante al piano era un elemento qualificante, che per la prima volta permetteva di avviare un percorso di



riqualificazione della città. L'elaborazione del programma ha comportato un arco di tempo piuttosto lungo: solo nel febbraio 1999 infatti ha avuto avvio la realizzazione delle opere in esso previste, a quattro anni dall'avvio della progettazione urbanistica. Le ragioni di questa lunga gestazione sono da individuare non solo nel carattere innovativo dello strumento utilizzato o nell'esigenza di rimodulazione delle previsioni economiche a seguito della ridotta disponibilità del

finanziamento statale; le difficoltà maggiori sono invece insorte a causa di un rapporto fra soggetti pubblici e privati che sperimentavano per la prima volta una prassi operativa che li vedeva impegnati al perseguimento di una finalità comune, pur esercitando funzioni e portando interessi inevitabilmente differenti, quando non addirittura conflittuali. La necessità di affinare questo rapporto e di trovare - o recuperare - sintonia d'azione per il conseguimento dell'obiettivo di riqualificazione della città

ha dovuto fare i conti con le finalità talora divergenti fra i soggetti interessati: l'uno - il Comune - volto a perseguire l'esigenza di una riorganizzazione formale e funzionale della città esistente, l'altro - il privato - teso a mantenere condizioni di equilibrio economico tali da rendere giustificabile il proprio impegno, la propria esposizione finanziaria.

Il terreno di maggior conflitto era costituito dalla volontà riaffermata dal Comune di mantenere connotazioni di natura sociale nell'ambito dell'intervento di riqualificazione urbana, con la presenza di alloggi di edilizia residenziale pubblica e la dotazione di funzioni e spazi collettivi la cui realizzazione era posta in larga misura a carico del partner privato.

In effetti l'ammontare complessivo dell'intervento di riqualificazione ha visto un impegno finanziario di circa 70 milioni euro, 44 milioni dei quali sono stati sostenuti dall'operatore privato, mentre i restanti 26 milioni di euro hanno visto impegnati lo Stato (6,5 milioni), la Regione Emilia Romagna (3,5 milioni), l'Azienda Casa Emilia Romagna di Parma (4 milioni), ma soprattutto il Comune di Parma (12 milioni).

Il ruolo del privato dunque è risultato fondamentale per la riuscita dell'operazione, anche se la maggior parte delle volumetrie realizzate o recuperate sono rimaste nell'ambito della sua diretta gestione.

Tuttavia va sottolineato come prima ancora di dare avvio a questo intervento si sia teso a concordare fra le parti l'esito funzionale che esso avrebbe dovuto sortire: si è definito che una quota minima del 30% delle superfici da realizzare dovesse avere destinazione residenziale; mentre la carenza di strutture alberghiere ha consigliato la realizzazione di un hotel nel comparto di riqualificazione; così come la scomparsa progressiva di sale cinematografiche dal centro storico di Parma ha spinto a prevedere in questa zona un nuovo cinema multisala.

L'insediamento realizzato alle porte del centro storico è stato infatti concepito quale ambito di servizio al centro stesso, dotandolo di attrezzature facilmente raggiungibili da diversi quartieri della

Tab. 1 - Destinazioni d'uso attuali espressi in mq di superficie utile

Funzioni	Slp realizzabile (mq)
Residenza, di cui:	18.370
libera	15.420
convenzionata/sovvenzionata	2.950
Terziario	3.995
Commerciale	4.380
Ricettivo	5.500
Cinema multisala	1.180
Attrezzature pubbliche	8.310
Verde a parco	56.400
Standard (parcheggi e verde)	27.640
<b>Totale</b>	<b>130.424</b>



città, a piedi, con mezzi di trasporto leggeri, con i mezzi pubblici. Così sono maturate queste scelte di fondo (tab. 1). Ma c'è un ultimo dato che vale la pena di evidenziare: il carattere qualitativo dell'intervento. Il progetto alla scala urbana è stato redatto dallo studio Renzo Piano Building Workshop, seppure in strettissimo contatto con gli uffici pubblici con i quali il progettista ha condiviso scelte di fondo anche di natura architettonica.

Poi, dopo la fase di progettazione alla scala urbana, qualcosa si è rotto nel rapporto fra i progettisti e gli operatori privati, cosicché oggi possiamo ascrivere a Renzo Piano il solo progetto dell'Auditorium "Nicolò Paganini", un gioiello architettonico divenuto peraltro l'emblema dell'intervento di riqualificazione urbana.

Tuttavia l'impianto urbanistico del quartiere non si è discostato dai criteri della sua prima impostazione, fondati

su una successione di spazi urbani dilatati e compressi, interpretati secondo i canoni classici della strada e della piazza propri dell'adiacente centro storico. Un quartiere che reinterpretava le forme e le funzioni che ha svolto nei decenni scorsi e che nel proprio fulcro - la piazza coperta - riprende le forme a *shed* degli stabilimenti industriali, dai quali mutua altresì il ritmo dei pieni e dei vuoti che caratterizzano la struttura alberghiera o la scuola di alta cucina. In questo senso si può dire che la forma dell'architettura faccia rimando alla storia di questo antico polo produttivo, la cui memoria dunque non è spenta. Nel cammino progettuale ed attuativo dell'intervento si è superata l'ingenua aspettativa iniziale che affidava il risultato dell'operazione alla sola qualità delle architetture che ne sarebbero state parte: oggi, di fronte ad un nuovo quartiere che funziona attraverso una forte commistione funzionale e attraverso la ricca dotazione di servizi - anche di scala urbana -, possiamo cogliere alcuni suoi limiti, analizzandone le ricadute su una più estesa porzione urbana.

Possiamo individuare in questo modo i criteri di una corretta valutazione del progetto urbano, le peculiarità che di esso occorre cogliere; in una parola, gli indicatori da assumere per una valutazione della qualità urbanistica di un intervento, fin dalla sua fase di progettazione.

Nell'esperienza del Comune di Parma, l'intervento sul comparto *Eridania-Barilla* ha così rappresentato il primo passo di un cammino che si sta snodando attraverso una intensa azione di riqualificazione urbana. In questo senso si può dire che le ricadute di questo *programma* vadano ben oltre i confini fisici del quartiere, per investire le modalità di approccio e di gestione dei temi legati alla trasformazione e alla riqualificazione della città esistente.

*\*Funzionario delegato e responsabile del programma di riqualificazione.*

Superficie totale	mq 130.424
Ultimo utilizzo produttivo	Barilla s.p.a., attiva fino al 1995
Strumento attuativo	programma di riqualificazione urbana

*Destinazioni d'uso attuali espressi in mq di superficie utile:*

- residenziale	mq 18.370
edilizia pubblica (convenzionata/sovvenzionata)	mq 2.950
edilizia privata	mq 15.420
- commerciale	mq 4.380
- terziario	mq 3.995
- ricettivo	mq 5.500
- cinema multisala	mq 1.180
- attrezzature pubbliche	mq 8.310
- verde a parco	mq 56.400
- standard (verde+parcheggi)	mq 27.640
L'intervento è ultimato	

## Il VEGA - Parco scientifico tecnologico di Venezia

Dennis Wellington\*

Fin dagli anni '90, l'Amministrazione comunale ha promosso iniziative per lo sviluppo del sistema locale al fine di favorire il superamento dello stato di crisi strutturale che segnava l'economia veneziana. In particolare, ha promosso interventi mirati a sviluppare alta formazione, ricerca innovativa e trasferimento di conoscenza, considerandoli tra i principali strumenti di intervento per il risanamento ambientale e la riconversione industriale di Porto Marghera. Rientra in questo contesto, la progettazione e la realizzazione del Parco scientifico tecnologico di Venezia - VEGA.

L'area del Parco scientifico tecnologico si trova nella prima zona industriale di Porto Marghera, affacciata alla laguna veneziana e prospiciente alla principale via di collegamento della terraferma con il centro storico di Venezia. La Variante al Prg per Porto Marghera<sup>1</sup> individua le quattro aree in cui si svilupperà il Parco scientifico tecnologico,

per una superficie complessiva di circa 35 ettari di terreno, appartenenti alla prima Zona Industriale di Porto Marghera (Tab 1).

### Le fasi della riconversione

La riqualificazione urbana delle aree destinate a Parco scientifico tecnologico è iniziata con importanti interventi di bonifica che, in particolare, hanno riguardato aree industriali che in passato erano state interessate dalla produzione di fertilizzanti (Area 1 "ex Ceneri") e dallo stoccaggio di materiale petrolifero (Area 2 "ex Depositi Costieri")<sup>3</sup>.

Attualmente le quattro aree che lo strumento urbanistico destina a Parco scientifico tecnologico risultano tutte bonificate, ad eccezione di una parte dell'Area 4 "Ex Cargo System", per la quale la bonifica è in itinere.

*Area 1 - ex Agrimont Ceneri - ex CRAL*  
Il progetto VEGA è nato proprio dalla riconversione di questa prima Area e

ha conosciuto quattro fasi evolutive. La prima fase del progetto (1993-1995) ha inizio nel 1993 con la costituzione di VEGA - Parco scientifico tecnologico di Venezia S.c.a.r.l.<sup>4</sup> la cui finalità è "la riconversione della prima zona industriale di Porto Marghera attraverso la duplice missione di realizzare infrastrutture per attrarre aziende ad elevato contenuto scientifico e tecnologico e di facilitare il trasferimento di conoscenze, dalle Università e dalle grandi aziende alle imprese venete".

In questa prima fase, con un investimento di circa 5 milioni di euro<sup>5</sup>, sono stati realizzati interventi di riqualificazione su un'area di circa 1,5 ettari e la ristrutturazione di un circolo ricreativo risalente agli anni '30 riconvertito nell'edificio denominato *Porta dell'Innovazione* che ospita aziende che svolgono attività innovative e laboratori di ricerca.

Nella seconda fase del progetto (1994-1996), che ha interessato un'area di 4 ettari con un investimento di circa 17 milioni di Euro (70% fondi Ue<sup>6</sup>), è

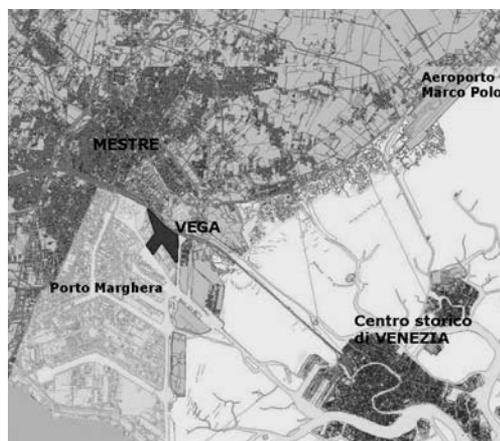


Fig.1 - Localizzazione dell'area di VEGA - Parco Scientifico Tecnologico di Venezia

Tab. 1 Individuazione delle aree

Are	Superficie territoriale	Uso passato dell'area	Strumento attuativo (2)	Stato attuazione
Area 1	94.210 mq	Produzione di fertilizzanti	Piano di recupero di iniziativa pubblica	realizzato
Area 2	87.990 mq	Depositi costieri	Piano di recupero di iniziativa privata	cantierabile
Area 3	107.340 mq	Produzione di fertilizzanti	Piano di recupero di iniziativa pubblica	SUA in corso di elaborazione
Area 4	58.960 mq	Deposito carbone e altro	Piano di recupero di iniziativa privata	cantierabile

Tab. 2. Destinazioni d'uso dei principali edifici dell'Area 1 - ex Agrimont Ceneri - ex CRAL

Porta dell'Innovazione	Totale calpestabile: 4.250 mq Spazi per aziende innovative: 1.716 mq. Spazi per laboratori di ricerca: 1.074 mq. Spazi per servizi comuni, aule formazione, sala convegni: 1.460 mq
Antares	Spazio espositivo: 1.250 mq
Pegaso	Totale calpestabile 6.950 mq spazi per attività innovative: 4.603 mq. spazi comuni: 2.347 mq
Pleiadi	Laboratori ed attività produttive: 2.400 mq.
Auriga	Totale calpestabile: 6.510 mq. Spazi per aziende innovative e/o laboratori: 4.773 mq. Spazi per servizi comuni: 1.737 mq.
Lybra e Cygnus	Direzionale: 32.540 mq. Commerciale: 5.250 mq. Produttiva: 9.000 mq. Parcheggi: 23.000 mq.

Fonte: Carta delle trasformazioni urbane del Comune di Venezia ([www.comune.venezia.it](http://www.comune.venezia.it))

stata realizzato il complesso "Antares", recupero di un vecchio magazzino di ceneri di pirite ora utilizzato come spazio per convegni ed eventi espositivi, inoltre sono stati realizzati due nuovi complessi: l'edificio "Pegaso" che ospita aziende che nascono nella forma di start up e spin-off aziendali e universitari e l'edificio "Pleiadi" che ospita uffici, laboratori di ricerca e analisi e un parcheggio pensile di 3200 mq sul tetto.

Con la terza fase del progetto (1997-1999) grazie ad un investimento di circa 17 milioni di euro<sup>7</sup> si è proceduto alla riqualificazione 1,7 ettari con la costruzione dell'edificio "Auriga", la realizzazione di parcheggi e di una piazza sopraelevata che collega tutti gli edifici del Parco e con la manutenzione strutturale della vecchia Torre evaporativa "Hammon" manufatto di archeologia industriale risalente agli anni trenta utilizzato in origine come sistema di refrigerazione dell'acqua di raffreddamento dei cicli produttivi.

Gli interventi della quarta fase (2000-2004) sono stati realizzati con l'intervento di un investitore privato<sup>8</sup> con cui VEGA ha costituito la società Nova Marghera srl ed hanno interessato un'area di 4 ettari per un totale di 50 milioni di euro<sup>9</sup> di investimenti. Sono stati realizzati gli Edifici Lybra, adibito ad attività direzionali e Cygnus, che costituisce il complesso "produttivo" e nell'arco di due anni sorgerà la

Music City Mall, oltre 11 ettari di superficie da destinare alla realizzazione di un polo di eccellenza nel settore della produzione musicale e multimediale (dalla videoarte al sound design, all'ars electronica) e luogo di incontro e intrattenimento con negozi, arena all'aperto da 1.500 posti nonché sale da ballo e music hall.

### Lo sviluppo delle Aree 2, 3 e 4

Gli ulteriori progetti di sviluppo del Parco scientifico tecnologico coinvolgono altre tre aree della prima zona industriale che il Prg destina alle attività di parco scientifico e tecnologico.

### Area 2 - ex Agip depositi costieri

L'Area 2, copre una superficie di circa 10 ettari ed ospiterà VEGA 2. La bonifica del terreno, effettuata con l'innovativa tecnologia di tipo biologico mediante la realizzazione di "biopile", ha restituito un'area altamente appetibile proprio all'ingresso della città di Venezia. A maggio 2006 è stato approvato il progetto di recupero che prevede la possibilità di costruire edifici per oltre 60.000 mq complessivi, che raddoppieranno l'attuale dimensione degli edifici presenti al Parco. L'intervento prevede la realizzazione di quattro nuovi edifici destinati ad ospitare laboratori, uffici, attività terziarie e servizi.

### Area 3 - ex Agrimont complessi

L'area è caratterizzata dalla presenza di tre grandi capannoni industriali col telaio strutturale in cemento armato e da altri edifici di particolare interesse architettonico. L'intervento, subordinato alla redazione di apposito strumento urbanistico attuativo di iniziativa privata è ancora in corso di redazione, prevede il recupero funzionale di questi edifici e la realizzazione di nuovi volumi per attività propriamente definibili di parco scientifico tecnologico: attività direzionali, attività di ricerca e sperimentazione, centri di elaborazione e di calcolo, centri di produzione di servizi, unità di servizio per le attività dell'adiacente parco.



Fig.2 - Panoramica di VEGA - Parco Scientifico Tecnologico di Venezia (Complesso Auriga)

### Area 4 "ex Cargo System"

L'area, già utilizzata come deposito di carbone ospita oggi il Centro ricerche Venezia Technologie, in precedenza, parte dell'area è stata utilizzata come deposito di carbone. Recentemente è stato approvato il piano di recupero che prevede la riqualificazione funzionale ed ambientale dell'area con interventi di nuova edificazione (circa 34.300 mq), il recupero di un centro di ricerca esistente, e la creazione di aree verdi (per circa 15.000mq) e di parcheggi.

### Risultati

A distanza di circa 10 anni dall'avvio di questo complesso progetto di riconversione industriale e di risanamento ambientale è possibile valutare positivamente l'esito del progetto e trarre alcune considerazioni sui risultati ottenuti. I primi risultati che la realizzazione del Parco Scientifico Tecnologico ha determinato sono riconducibili alla riqualificazione urbana, al recupero ambientale e alla rivitalizzazione economica e sociale dell'area. Oggi, nonostante sia stata realizzata solo una delle quattro aree destinate a Parco Scientifico Tecnologico e alcuni problemi di accessibilità che continuano a caratterizzare l'area, VEGA è un nuovo quartiere urbano di Venezia e della terraferma in cui operano oltre 180 aziende e circa 1800 addetti con un elevato grado di scolarizzazione. Lo spettro delle attività che si svolgono all'interno del Parco Scientifico e Tecnologico di Venezia non risulta diverso da quello di strutture simili presenti in Italia e in Europa, si ritrovano infatti attività di eccellenza capaci di promuovere ricerca, trasferimento di conoscenze e innovazione (laboratori e piattaforme tecnologiche d'avanguardia, in particolare nei settori delle nanotecnologie e biotecnologie). Tuttavia nell'area sono localizzate anche attività direzionali e del terziario (non sempre avanzato) che pur non essendo in contrasto con le regole per lo sviluppo del Parco Scientifico e Tecnologico<sup>10</sup> pongono alcuni interrogativi sul loro reale contenuto innovativo e sulla capacità dell'area di continuare ad attrarre attività di innovazio-

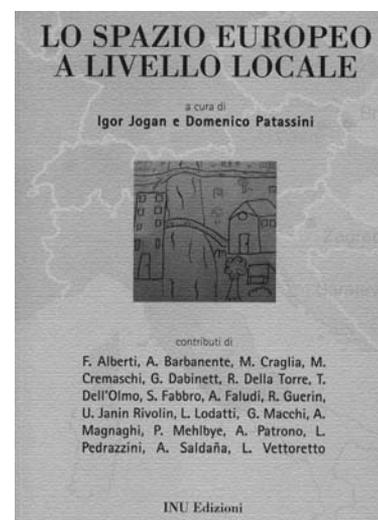
ne e di trasferimento tecnologico. Spetta alle prossime fasi del Parco Scientifico e Tecnologico rispondere a questi quesiti confermando il ruolo primario di VEGA nel processo di riconversione dell'area industriale di Porto Marghera.

*\*Ufficio di Piano strategico di Venezia.*

#### Note

1. Approvata con Delibera Gr n. 350 del 9 febbraio 1999.
2. La VPRG per Porto Marghera prevede che gli strumenti urbanistici attuativi siano inquadrati in un Piano Direttore che definisca anche i requisiti di ciascun insediamento, le garanzie che vanno offerte da parte dei singoli operatori, le condizioni per conservare l'assetto voluto.
3. La bonifica dell'Area 1 e dell'Area 2 è avvenuta precedentemente all'introduzione del Decreto Legislativo n. 22/97. Dal momento che per la zona di Porto Marghera non esisteva una Legge che normasse le attività di bonifica, VEGA si è rivolta alla Provincia di Venezia che, dopo aver avviato una commissione tecnica, ha deciso fossero assunte le normative regionali vigenti sulla qualità dei suoli delle Regioni Piemonte - Lombardia - Toscana - Emilia Romagna quali riferimenti per la progettazione e realizzazione di progetti di bonifica, messa in sicurezza e di ripristino ambientale di siti inquinati. La bonifica dell'Area 2 è avvenuta tra il 1999 e il 2000 facendo riferimento alle normative regionali relative all'Area 1.
4. Una società consortile costituita da 34 soci, tra cui il Comune di Venezia, che detiene la maggioranza delle quote, il Gruppo Eni, Veneto Innovazione (l'Agenzia per l'innovazione della Regione del Veneto), la Provincia di Venezia, le due Università veneziane Ca' Foscari e Iuav, due Istituti bancari e numerose piccole e medie imprese.
5. Di cui il 50% contributi comunitari: Programma Renaval Reg. Cce n.2506/88
6. Programma Fers Obiettivo 2
7. 70% fondi Ue Programma Fers Obiettivo 2
8. La ditta Guaraldo
9. I primi 5200 mq, di proprietà di VEGA, hanno ricevuto un contributo statale erogato da Promomarghera.
10. La normativa prevede un massimo del 25% di superficie di pavimento per "attività correlate" come commercio, intrattenimento ed esposizioni, ma non impone limiti al direzionale (inclusi studi professionali, banche e agenzie immobiliari...).

## 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)

## La riqualificazione dell'area ex OM a Milano

Valeria Lupatini

Anche a Milano, abbandonati gli anacronistici tentativi di mantenere le funzioni produttive in città propri della Variante generale del 1976 (ma adottata dalla Regione nel 1980), si è colta l'occasione offerta dal D.M. del 21 dicembre 1994, che istituisce i Programmi di riqualificazione urbana, di trasformare 1,6 milioni di metri quadrati di aree. Tra queste anche quella occupata sin dalla fine del XIX secolo dalle Officine Meccaniche (OM) e successivamente, dal 1975, dalla Iveco. Si tratta di un'area localizzata nella parte meridionale del territorio comunale, a sud della circonvallazione disegnata dal Beruto, limitrofa allo scalo di Porta Romana e attraversata longitudinalmente dalla cintura ferroviaria (vedi figura 1), in cui sono presenti anche l'Autoparco comunale e la sede decentrata del Settore Parchi e Giardini. La Variante destina tale parte di città alla funzione produttiva, ma nel corso dei primi anni '80 anche qui si manifestano i processi di dismissione. Nel 1988 l'area viene quindi inserita tra gli ambiti oggetto delle *Linee programmatiche per il Documento direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate* redatte dal Comune di Milano. Tale documento, tuttavia, è uno strumento ad esclusiva efficacia interna e la trasformazione dell'area in oggetto prende avvio solo grazie al bando nazionale dei Priu. In seguito all'emanazione del Decreto Ministeriale l'Amministrazione comunale provvede, attraverso la Delibera n. 147/95, all'identificazione degli ambiti delle possibili proposte di programma e le relative procedure di attuazione, tra i

quali vi è "OM-Scalo Romana-TIBB". Il secondo documento elaborato dall'Amministrazione in relazione ai Priu è rappresentato dalle *Indicazioni per i Programmi di riqualificazione urbana*, formulate nel settembre 1995, le quali contengono definizioni non prescrittive su unità minime di intervento, spazi pubblici, opere infrastrutturali e funzioni insediabili, riprendendo le indicazioni elaborate contemporaneamente dal Laboratorio di progettazione urbana *Nove parchi per Milano*. La vicenda dei Priu milanesi, infatti, si interseca con questo studio nato con l'obiettivo di riqualificare la città attraverso progetti in zone periferiche che assumano come principio ordinatore nuovi parchi. Tra gli ambiti territoriali individuati compare anche l'area "Porta Romana-OM". Tornando all'iter procedurale dei Priu, gli operatori privati vengono invitati a presentare la propria adesione alle proposte di programma entro il 20 ottobre 1995. Tra questi, i privati interessati alla riqualificazione dell'area OM sono: Società Pa.leo Srl, Neodimora Srl e Cooperativa edilizia Fiducia Srl (che

insieme costituiranno la Cooperativa Filca), Esselunga Srl ed Eurogedil Srl. La natura e il numero di questi promotori rappresentano un tratto caratteristico dell'intervento in oggetto, che lo differenzia da altri Priu presentati a Milano, ma soprattutto dai Programmi integrati di intervento attraverso i quali negli ultimi anni si è avviata la trasformazione di rilevanti porzioni urbane, governati da nuove figure di developer (che acquistano aree di grandi dimensioni e puntano ad una loro valorizzazione, gestendo direttamente anche le attività di promozione dell'intervento). La proposta di Priu riceve una prima approvazione dalla Giunta e il 7 marzo 1996 il Consiglio comunale la approva chiedendo alcune modifiche. La proposta viene in seguito inviata al Cer, il quale provvede a stilare una graduatoria. Il 1 agosto 1996 la Conferenza permanente Stato-Regioni ammette il Priu "OM-Pompeo Leoni-Pietrasanta" ad un finanziamento statale di circa tre miliardi di lire. Nel mese di ottobre la Giunta approva i progetti preliminari. Nel corso del 1996 i gruppi di progettazione pubblici vengono affiancati da

Tab. 1 - Funzioni previste in valore assoluto ed in percentuale sul totale di Slp realizzabile.

Funzioni	Slp realizzabile (mq)	%
Residenza, di cui:	79.450	52%
libera	39.725	50%
convenzionata	19.863	25%
sovvenzionata	19.862	25%
Terziario	34.000	22%
Commerciale	9.000	6%
Produttivo	30.630	20%
<b>Totale</b>	<b>153.080</b>	

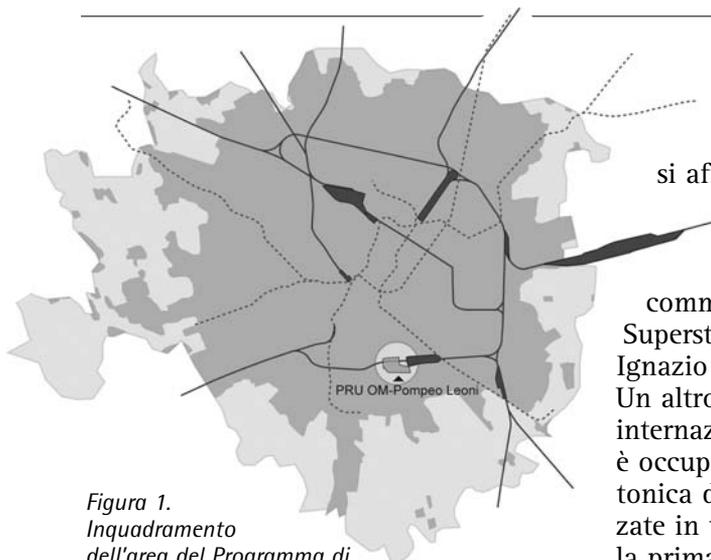


Figura 1. Inquadramento dell'area del Programma di riqualificazione urbana OM-Pompeo Leoni.

esperti in progettazione ambientale e paesaggistica, che hanno il compito di elaborare le *Linee guida per la progettazione dei grandi parchi urbani* compresi in vari Priu; per il parco OM i progettisti incaricati sono C. Girot, con gli studi De Ferrari Associati e Plg Associati.

Il 6 marzo 1997 il Sindaco di Milano avvia gli Accordi di Programma, passaggio conclusivo dell'iter di approvazione dei Priu. Gli AdP vengono siglati il 5 dicembre 1997 tra Comune di Milano, Regione Lombardia e Ministero dei Lavori Pubblici, e successivamente ratificati dal Consiglio comunale. L'area d'intervento si estende su una superficie territoriale di 263.938 mq di proprietà del Comune e dei diversi soggetti privati che hanno presentato la proposta, compresa tra viale Toscana, le vie Pompeo Leoni, Pietrasanta, Ripamonti, e il percorso della roggia Vettabia. La superficie lorda di pavimento realizzabile è di 153.080 mq (per un indice di utilizzazione territoriale di 0,58 mq/mq), ripartita tra residenza (di cui 50% libera, 25% convenzionata e 25% sovvenzionata), terziario, produttivo e commerciale (vedi tabella 1), in linea con gli altri Priu approvati a Milano. L'impianto urbanistico, definito da V. Benati, L. Imberbi e A. Secchi, è strutturato lungo via Spadolini, il nuovo asse di collegamento viabilistico parallelo a viale Toscana. L'intervento residenziale è raccolto nella parte centrale dell'area (vedi figura 2), sui due lati di via Spadolini, mentre gli edifici terziari e produttivi sono localizzati alle

due estremità dell'ambito, compresa la Slp commerciale nella parte sud-orientale che si affaccia su via Ripamonti.

I lavori sono partiti verso la fine del 1999, proprio con la realizzazione della struttura commerciale dell'Esselunga Superstore, progettata dall'Arch. Ignazio Gardella.

Un altro nome noto nel panorama internazionale, Massimiliano Fuksas, si è occupato della progettazione architettonica di due torri residenziali, realizzate in tempi diversi (tra 2000 e 2002 la prima, tra 2003 e 2005 la seconda). Gli standard, nel rispetto degli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione, sono rilevanti per quantità e qualità: 30.180 mq di parcheggi (in superficie e nel sottosuolo), 22.700 mq di aree per servizi comunali, 20.193 mq di verde di arredo, ma soprattutto 143.421 mq destinati a parco. Quest'ultimo, disegnato da Andreas Kipar e Giovanni Sala di Land Srl (gruppo che ha curato anche la progettazione del parco del Priu di via Rubattino sull'area ex Maserati), è organizzato in tre ambiti disposti parallelamente a viale Toscana. Nella porzione più settentrionale dell'area, delimitata dalla ferrovia, è previsto un "Parco della Cultura", caratterizzato dalla presenza di un anfiteatro affacciato sullo storico Parco Ravizza localizzato a nord. Immediatamente a sud del "Parco della Cultura" è stato realizzato il "Parco delle Memorie Industriali", in cui si è scelto di mantenere un vecchio carroponte. Il terzo parco, il "Parco della Vettabia", prende il nome dalla roggia (depurata dal Comune e recuperata come rete ecologica) che delimita l'area del Priu e, separato dai precedenti dalle realizzazioni edilizie, è ad essi connesso attraverso il percorso ciclo-pedonale che corre lungo il canale.

Una parte consistente dell'intervento è stata realizzata entro il 2003 e ad oggi risultano concluse, oltre alla struttura commerciale suddetta, tutte le residenze previste nonché gran parte del terziario, misto ad una limitatissima quota del produttivo. L'unica porzione in cui i lavori sono tuttora in corso è quella localizzata nella parte sud-est dell'area, tra via Spadolini e la roggia Vettabia, a



Figura 2. Edifici residenziali affacciati sul "Parco delle Memorie Industriali".

destinazione terziaria e produttiva. Dal punto di vista degli spazi pubblici non è ancora conclusa la sistemazione del "Parco della Cultura".

Da sottolineare gli interventi di rifunzionalizzazione di parte degli impianti dell'OM, recuperati e occupati da nuove attività produttive, localizzati tuttavia all'esterno dell'ambito del Programma. Vista la qualità delle aree pubbliche, incrementata dalla costituzione della "zona 30" lungo via Spadolini, ma anche la dignità delle residenze sovvenzionate realizzate, le quali si affacciano direttamente sul Parco della Vettabia, questo intervento rappresenta forse uno dei Priu meglio riusciti a Milano. E tale risulta anche per la disponibilità di collegamenti alla città tramite trasporto pubblico (diverse linee di superficie, la stazione di Porta Romana riutilizzata in seguito alla costituzione delle linee ferroviarie suburbane, ma anche la linea tre della metropolitana la cui fermata Lodi Tibb non è molto distante); aspetto, questo, troppo spesso ignorato a Milano, che porta la maggior parte dei nuovi interventi a dipendere strettamente dal trasporto privato vanificando i tentativi di rendere questa città qualitativamente migliore.

## Grandi centri storici

### Considerazioni sul Centro Storico di Bologna

Mario Piccinini\*

Nel 1977 esce per i tipi di Mondadori *“La nuova cultura delle città”* di P. Cervellati, R. Scannavini e C.D. Angelis. Il libro reca come sottotitolo *“La salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l’analisi dello sviluppo territoriale nell’esperienza di Bologna”*. Questo libro rappresenta l’analisi conoscitiva della città storica *“per una piena conoscenza dei caratteri della città antica sia sotto il profilo storico-grafico sia sotto l’aspetto figurativo-morfologico”*.

Queste ricerche, condotte dall’Amministrazione comunale negli anni precedenti la pubblicazione, avevano costituito la premessa del Piano del Centro Storico di Bologna (1969-1971) e al di là delle proposte operative che ne seguirono, avevano potenziato ed introdotto criteri di analisi significativi sotto il profilo metodologico. Ricordo, a questo riguardo, l’analisi dei documenti iconografici, l’individuazione delle costanti tipologiche proprie del tipo edilizio, l’analisi morfologica dei tessuti urbani, *“riconoscendo nella tipologia edilizia uno degli aspetti determinanti la cultura materiale”*. Si esplicitavano e si portavano sul terreno concreto dell’amministrazione i temi trattati in modo teorico da S.Muratori, P.Maretto e G.Caniggia. Mentre si era diffusa, con un certo

successo, la pratica legata ai temi urbani, era comunque mancata l’attenzione ai temi tecnologici e di pratica operativa negli interventi di recupero, che sembravano privilegiare oltre al restauro scientifico la pratica del ripristino tipologico.

Il Peep del Centro storico rappresenta, forse, il punto più alto di quella stagione, rendendo operante *“la riappropriazione sociale degli organismi urbani”*, che veniva esibita come programma politico nel sottotitolo del libro indicato in premessa.

Il comune di Bologna si era attrezzato, costituendo un vero e proprio ufficio per il centro storico che, oltre a promuovere la programmazione pubblica attraverso il Piano, costituiva anche un momento di verifica degli interventi promossi dai privati.

E’da queste premesse che si affermerà, specie in Emilia Romagna, una cultura ed una politica dei centri storici legata prevalentemente a temi urbani.

Con il finire degli anni settanta si affermano nella legislazione urbanistica nazionale quei contributi. La legge 457 del 1978 introduce le zone di recupero del patrimonio edilizio esistente ed i Piani di recupero disciplinando inoltre i tipi di intervento mentre prima la legge 10 del 1977 trattava del recupero solo sotto il profilo delle agevolazioni economiche, con l’esenzione del contributo afferente il costo di costruzione.

La *“Variante per il recupero urbano”* del 1978 è il prodotto maturo di quella stagione legislativa. Vengono individuati i comparti di edilizia storica

degradata da recuperare mediante Piani di recupero. Questo piano estende a tutto il territorio comunale l’esperienza maturata con l’attuazione del Piano del centro storico del 1969.

Con la successiva Variante Generale al Prg del 1985 si conferma la perimetrazione del centro storico comprendendo la città consolidata di impianto ottonecentesco con le modalità di intervento proprie del centro storico.

Ora molta acqua è passata sotto i ponti e l’interesse per i centri storici sembra essersi di molto affievolito non solo a Bologna; l’ufficio per il centro storico non esiste più ed i progetti edilizi vengono valutati direttamente dalla Soprintendenza ai Monumenti determinando, a volte, differenti interpretazioni.

L’approvazione di due nuove leggi regionali: quella sulla riqualificazione urbana (Lr 19/1998) e la legge per gli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio (Lr 16/2002) hanno aperto nuove modalità di intervento.

Mentre la prima promuove la riqualificazione di parti di città che hanno perso la loro originaria funzione o sono in condizioni di degrado edilizio ed ambientale, la seconda promuove finanziariamente i piani di recupero edilizio ed urbanistico, ma anche un ventaglio di interventi che vanno dalla manutenzione alla progettazione ed al restauro e risanamento conservativo, presentandosi più idonea per gli interventi nei centri storici.

La valutazione degli esiti di quelle leggi, a livello regionale, è ancora aperta.

In questi anni il centro storico di Bologna ha vissuto una stagione di cambiamenti, non solo della struttura fisica, ma anche della compagine sociale. I cambiamenti più evidenti sono: la riduzione della popolazione residente che ha visto una forte contrazione e solo negli ultimi anni ha accennato ad una lenta ripresa. Il Centro storico, dopo un periodo di decremento della popolazione, si conferma ora come un'area attrattiva: al 2004 la popolazione del centro storico era pari a 53.325 unità con una crescita dello 0,6% (confronto su base annua riferito al 31 dicembre 2003), superiore alla media cittadina (0,2%). Si è inoltre verificato l'ingresso di una nuova popolazione residente composta da studenti universitari e da immigrati. Gli stranieri residenti costituiscono il 6,8% della popolazione di Bologna. Al 2004 sono 25.385 di cui 4.448 residenti in centro storico.

Nello stesso periodo i nuclei familiari registrano un aumento a livello generale con una percentuale di aumento maggiore per il centro storico.

Analogamente la dimensione media familiare scende maggiormente (1,74) contro la media cittadina di 1,95 abitanti/famiglia.

Sotto l'aspetto delle trasformazioni fisiche si assiste ad una specializzazione di parti della città come luoghi del divertimento e della vita notturna con conseguenti problemi di convivenza con la popolazione residente. Prevale in alcune parti una immagine di città multietnica con la crescita degli esercizi commerciali gestiti da immigrati (verdurai, pizzerie da asporto, call-center, etc.) che si sono sostituiti a quelli tradizionali.

Il centro presenta inoltre una preoccupante invasione di banche e fast-food ed una consistente diminuzione delle attività artigianali. Per un periodo di tempo si è consentito, con una norma, di trasformare in posti auto i negozi al piano terreno degli edifici del centro storico, anche nelle zone porticate, con un grave impoverimento delle attività nelle vie del centro, in special modo in quelle secondarie. Per fortuna quelle norme sono state cambiate alcuni anni fa, ma alcune strade non hanno quasi più quel tessuto di negozi ed attività

che le contraddistingueva.

Lo spazio pubblico, lungo le strade più vivaci, è stato invaso dai *dehors*, strutture chiuse realizzate su strada, per ospitare gli avventori dei locali pubblici senza tenere conto, il più delle volte, della ristrettezza delle strade o dei portici ove sono collocate. L'assenza di una regolazione chiara ha prodotto una disseminazione di manufatti delle più diverse fogge e dimensioni che solo ora si cerca di regolare caso per caso fra ricorsi al Tar degli esercenti, pareri della Soprintendenza ed ingiunzioni a demolire da parte del Comune.

Infine, nella città storica, si è verificato il confronto fra il linguaggio moderno dei nuovi interventi e l'esistente determinando, a seconda dei casi, accesi dibattiti o apatia.

Negli ultimi tempi però la vecchia contrapposizione fra fautori del nuovo e conservatori è sembrata riacutizzarsi. Sono infatti numerosi i casi che hanno provocato discussioni accese fra i fautori della conservazione e chi ritiene che nei tessuti storici gli interventi architettonici attuali non debbano mascherarsi dietro linguaggi neo o pseudotradizionalisti. Si può citare la recente polemica sulla stampa locale sulla realizzazione del Museo della Città a Palazzo Pepoli Vecchio, ma anche l'intervento edilizio già ultimato di fronte a Palazzo Bentivoglio e, come caso esemplare, il caso eclatante delle "Gocce". Le "Gocce, per la loro forma singolare che richiama due gocce d'acqua, sono state progettate dall'architetto M. Cucinella, con funzione di ingresso dell'ex-sottopassaggio di Via Rizzoli, trasformato in luogo per esposizioni dei progetti del Comune con il nome di E-Bo. Sono state realizzate nel 2003 dalla Giunta guidata dal Sindaco Guazzaloca e smontate nel 2005 dalla nuova Giunta guidata dal Sindaco Cofferati.

La discussione sui linguaggi con cui il progetto contemporaneo può interagire con la struttura urbana e in particolare con la sua parte storica, sia antica che recente, diviene oggi momento centrale della riflessione sulle regole che la città deve darsi. Il tema della città consolidata otto-novecentesca è sicuramente tra i più rilevanti per la trasformazione

della città in senso moderno e, viceversa, sembra ancora tra i più trascurati negli interventi di pianificazione e progettazione.

Anche l'uso dell'arte pubblica, come processo creativo in grado di analizzare, interpretare e progettare gli spazi urbani e di proporre progetti di riqualificazione-rivitalizzazione condivisi e partecipati, è argomento a volte affrontato in sede teorica ma poco praticato nelle città dell'Emilia-Romagna. Come punto di partenza per la riflessione sulla città di oggi sarebbe opportuno ricostruire i momenti salienti della discussione dagli anni sessanta ad oggi sulla conservazione dei centri storici, che ha visto Bologna per lunghi anni ai vertici internazionali sia in campo teorico che della prassi operativa.

Tutti gli aspetti fino a qui evidenziati mettono comunque in luce l'assenza di una politica coordinata per la città storica con la quale l'amministrazione comunale torni ad essere protagonista delle scelte e che veda apporti diversi e di tipo multiculturale e non solo di tipo urbanistico, cercando di aprire una riflessione sulla città storica in termini di integrazione con quanto di nuovo si è manifestato a livello demografico, sociale e dei linguaggi artistici e disciplinari.

L'occasione della applicazione della legge urbanistica regionale (Lr 20/2000), con la formazione del nuovo Piano strutturale e del Regolamento urbanistico-edilizio, rappresenta una occasione da cogliere riconsiderando la città consolidata alla luce di queste valutazioni.

*\* Presidente Inu Emilia-Romagna*

## La mutazione del centro di Firenze

*Manlio Marchetta\**

Appare utile la esplicitazione degli "indizi" che segnalano l'avvicinarsi di una fase rinnovata di riflessione su centri storici delle città medie e grandi. Come già in passato, i casi di non-governo o, meglio, di governo urbano insufficiente e poco elastico dei centri urbani di pregio continua ad essere negativamente determinante, malgrado alcune eccezioni importanti, per la scarsa crescita della qualità urbana. Fra le evoluzioni che possono fare presupporre pericolosi rischi di omologazione, consumo e corrosione insieme appare sintomatico quello, un tempo esemplare, del centro storico di Firenze. Malesseri di vario tipo, gravi e molteplici, sottopongono a pericoli, altrettanto gravi e molteplici, da non meno di trenta anni, la trasformazione urbana del centro della città. Ma la città non se ne cura quanto sarebbe necessario e in un modo che possa considerarsi adeguato per chiarezza ed organicità. Anzi pare che si consideri, in genere, che il malato immaginario, che alla fine andrà tutto bene, che il malato si rimetterà presto e lo si ripete ogni anno, pressappoco in primavera. Nella città simbolo nazionale e internazionale della scienza e della cultura ben poche, fino a rasentare il patetico, rimangono invece le energie dedite a studiare e conoscere nel suo complesso e organicamente la città. Non solo, ma possediamo una quantità altissima e assolutamente di eccellenza di conoscenze particolari finora poco connesse mentre facciamo molta fatica, a possedere conoscenze e interpretazioni complessive, in grado cioè di elevare la diagnosi allo stato di supporto determinante della terapia. Non mancano affatto, diversamente da quanto appare, gli studi sperimentali dediti a coniugare gli approfondimenti disciplinari con un apparato di idee ed orientamenti per il governo delle trasformazioni. Apparato e orientamenti che le energie produttive della città richiedono a voce alta, perché indispensabile per la programmazione delle loro atti-

vità e che non vedono affatto come gabbia ma come guida necessaria. Le attività museali e le attività di esposizione di tipo artistico e/o scientifico costituiscono, ad esempio, una delle principali e più assorbenti funzioni nazionali ed internazionali di una città dedicata alla esposizione di se stessa e, in particolare, oltre che delle proprie architetture monumentali e urbane, delle opere d'arte della pittura, della scultura, dell'artigianato artistico e delle arti cosiddette minori e, in misura qualitativa non minore, della documentazione della produzione artistica o di genio nei campi delle molteplici discipline scientifiche e tecniche, della musica, della letteratura, della storia e quanto altro.

Tali attività appaiono sostanzialmente concentrate in un'area molto ristretta ed occupano spazi sottodimensionati e sottostimati. Oltre che dall'incommensurabile, e finora non ancora compiutamente stimata, risorsa giacente di opere di arte e di artigianato di pregio, tali attività sono già alimentate (o lo potrebbero) dall'eccezionale patrimonio posseduto dalla città nei campi della documentazione storica, delle scienze naturali, delle scienze esatte, dell'archivistica, della cartografia e dell'iconografia, dei beni librari, della storia della musica, della storia delle armi e delle armature, della storia delle scienze mediche e quanto altro.

L'ambito attualmente interessato in modo prevalente, come sappiamo da tempo, è costituito dalla limitatissima superficie avente inviluppo di forma ellissoidale, in senso longitudinale, fra Palazzo Pitti/Boboli/La Specola e l'Accademia/San

Marco/Innocenti/Pietre Dure e, in senso trasversale, fra Santa Croce e le Cappelle Medicee. Naturalmente l'ambito territoriale si estende notevolmente se si considerano, come è necessario, anche le molteplici attività produttive connesse alle mostre artistiche e scientifiche ed alle attività museali, che appaiono invece non solo maggiormente diffuse e che necessitano di polarizzazioni che ne consentano sinergie e connessioni sia tecnologiche che di mercato. La dimensione longitudinale dell'attuale ambito generale di

localizzazione appare suscettibile solo di estensioni limitate fino agli intorni di Piazza del Carmine, di Porta Romana, di Costa San Giorgio. Invece la attualmente molto limitata dimensione trasversale appare suscettibile di divenire uno degli elementi fondanti della riorganizzazione funzionale della città, ove consistentemente estesa sia verso est (Lungarno Zecca Vecchia e Pecori Giraldi, cioè fino alle Murate e a Montedomini) che, soprattutto, verso ovest.

In quest'ultima direttrice costituiscono infatti potenziali capisaldi di estensione-riqualificazione delle attività museali-espositive artistico-scientifico e delle connesse attività produttive e di supporto, oltre che, naturalmente, il Palazzo Strozzi e i complessi su e intorno a Piazza della Signora e Piazza della Repubblica (attuali Tribunale e Procura, Borsa Merci e Camera di Commercio, queste due ultime da trasferire nelle parti strettamente amministrative, ad esempio a Castello, nonché altre attività che appesantiscono i flussi) ed, eventualmente, alcuni vicini complessi, fino ai contesti intorno alla Piazza Santa Maria Novella e quelli posti fra questa e l'Arno, fino all'area ferroviaria di Porta a Prato ed oltre.

In sintesi gli studi effettuati (che comprendono valutazioni oggettive e accurate, e soprattutto di tipo generale, delle risorse disponibili, o che si potrebbero rendere disponibili solo se si volesse) dimostrano come le attuali condizioni di localizzazione e di eccessiva compressione su poche aree fanno emergere l'ipotesi che le esigenze di disponibilità di spazi ad alta qualificazione per le più consistenti attività produttive della città possano trovare soluzioni prioritaria nell'ambito del riuso di elementi del patrimonio pubblico di eccelso pregio architettonico che potrebbero essere liberati da improprie funzioni amministrative, dagli effetti peraltro segreganti per i monumenti, ovvero del recupero di elementi da tempo privi di uso. In netta alternativa, si intende, alla banale mercificazione banalissima dei luoghi di pregio architettonico.

Un raggruppamento funzionale senz'altro alternativo e metodologicamente vincente nelle parti centrali della

città è, invece, costituito dalle molteplici attività di supporto della ricerca scientifica e della formazione superiore e universitaria, diverse cioè dalla sola didattica, costituite dalle strutture di supporto alla didattica, dal rettorato, dagli istituti, dal centro linguistico e da quello informatico, dai dipartimenti, dai musei scientifici, dalle biblioteche universitarie, dall'azienda regionale per il diritto allo studio, dalle residenze universitarie, dalle mense e dai circoli, dalle direzioni didattiche (almeno 20 ambiti localizzativi e funzionali, per un totale di 279 unità immobiliari) assumono un ruolo decisivo dal punto di vista dei pesi gravitazionali e delle future trasformazioni.

Questi esempi (e i molti altri disponibili) ma soprattutto il complesso degli studi e del monitoraggio delle trasformazioni urbane che si effettuiamo fin dal 1980, consentono di motivare scientificamente la assoluta necessità che, anche a Firenze, si assista finalmente alla introduzione di orientamenti pubblici organici della necessaria trasformazione o meglio riorganizzazione urbana, fondata su metodiche di conoscenza e di orientamento rigorose sul piano disciplinare ed anche etico, in una parola sul piano della democrazia urbana.

Appare cioè possibile svecchiare radicalmente il metodo e i processi decisionali tradizionali (oscillanti fra gli eccessi dell'urbanistica burocratica e le decisioni squilibranti) e avviare nella città una forte azione pubblica, qualificante per l'Amministrazione della città a livello europeo, di orientamento organico e alternativamente equilibrante della generalità degli investimenti pubblici e privati, al di là delle, certo possibili, indicazioni di priorità nel tempo.

Decisiva appare però l'introduzione di una svolta operativa costituita dalla introduzione dello strumento della valutazione permanente, in tempo reale, delle ipotesi di intervento o trasformazione. Con tali strumenti potrebbe essere tentata, sia pure in extremis dato il livello di destrutturazione funzionale già raggiunto, la costruzione di sbocchi positivi alla contraddizione costitutiva fra accentramento e decentramento, inserendo forti contenuti di

programmazione a medio e lungo termine che sappiano orientare gli operatori pubblici e privati (che spesso vagano alla ricerca di certezze), contenuti ben diversi rispetto all'inefficace regolamentazione di stampo burocratico, contenuti fondatai sull'intreccio di incentivi e disincentivi e su concezioni processuali dell'evoluzione urbana. La disciplina urbanistica, radicalmente rinnovata e svecchiata dalle degenerazioni burocratiche generalmente del tutto inutili al governo urbano e dannose per la credibilità democratica delle Istituzioni locali, dovrebbe cioè essere adottata come chiave di lettura e strumento di previsione delle trasformazioni funzionali della città, evitando così di degradarla al ruolo di supporto tecnico-amministrativo di decisioni effettuate sulla base di esigenze poco lungimiranti in quanto espresse in mancanza dell'indispensabile e insostituibile indirizzo generale pubblico e programmatico delle trasformazioni.

*\* Docente di Urbanistica, Università di Firenze.*

## Livorno, siti portuali e recupero urbano

*Simona Corradini\**

La presa di coscienza del valore strategico del centro storico da parte della città portuale rappresenta un momento fondamentale per il recupero del rapporto città-porto, pari al riappropriarsi del suo waterfront, poiché nella maggior parte dei casi porto storico e centro antico fanno parte di uno stesso complesso urbano.

La città di Livorno, dotata di un porto commerciale di rilievo regionale e nazionale, ha visto manifestarsi alcuni dei fenomeni che, a partire dagli anni '80, hanno coinvolto molte città portuali del sud Europa: l'abbandono e la rivitalizzazione dei siti portuari dimessi, posti in posizione centrale, quali punto di partenza per il confronto tra città e porto, tra attori urbani e attori portuari, la modernizzazione di funzioni portuali a contatto con la città, come le stazioni marittime e i terminal crociere.

Il porto vecchio delle città portuali del sud Europa, elemento generatore della città storica, è luogo complesso, in cui si mescolano il lavoro e il tempo libero, è luogo multidimensionale e intermedio tra acqua e città, è cerniera costiera tra fronte marittimo e fronte portuale. In virtù di tale dinamicità il suo ripensamento e la concentrazione di nuovi interessi per la sua trasformazione ha costituito un'occasione di rafforzamento per il centro storico che vi si affaccia.

Il riuso dei siti portuari vicini alla città storica non è questione di modernizzazione, la sua rivitalizzazione significa rendere uno spazio nuovo immediatamente riconoscibile come parte della città esistente, creando una combinazione di funzioni urbane non sperimentato prima, evitando la banalizzazione attraverso un'eccessiva differenziazione tra usi turistici e di loisirs, usi connessi all'acqua ed usi portuali. La volgarizzazione del concetto di patrimonio marittimo, con i musei e centri di attrazione orientati verso temi marittimi, è comunque sintomo della necessità di rivalutare l'identità marit-

tima e della ri-comparsa di un immaginario portuario, tra riappropriazione di una tradizione locale e proiezione verso la modernità.

Il centro storico di Livorno è permeato dalla presenza del porto e dell'acqua, il sistema di canali medicei racchiude e delimita il nucleo pentagonale cinquecentesco, cui si aggiungono le fortezze medicee, numerose sono le visuali che dal centro guardano al porto; la stessa trama viaria è orientata verso il Porto vecchio, sistema complesso di darsene (Darsena Vecchia, Porto Mediceo, Darsena Nuova), teatro di coabitazione di diverse attività, pesca, trasporto passeggeri per le isole, crociere, turismo nautico, vita urbana, cantieristica navale. Fa parte della città storica il quartiere della "Venezia", articolato intorno ad un sistema di ponti e canali, a diretto contatto con l'area portuale destinata al terminal crociere ed alla stazione marittima.

Il Piano Strutturale, approvato nel 1997, prevedeva la trasformazione del Porto Mediceo in porto turistico e di parte del Cantiere Orlando in area per attrezzature di supporto alla nautica e della stazione Marittima in nuovo nodo plurimodale integrato con la città.

La strategia complessiva si basa sulla identificazione di quattro centralità urbane, tra le quali la Porta a Mare ed il Centro Città, un tempo domini separati e autonomi, adesso unite, non solo per contiguità, ma per i valori culturali che racchiudono e per nuove collaborazioni tra attori, in nome della multifunzionalità degli spazi.

Il progetto della nuova Porta a Mare, nato in seguito all'abbandono da parte dei cantieri navali Orlando dell'area portuale, prevede la realizzazione di un nuovo polo commerciale-terziario e turistico e del porto turistico nel bacino mediceo. Esso è destinato ad avere forti influenze, non soltanto sul porto, ma anche sul centro città, così da innescare, come avvenuto in molte città portuali, un processo di riappropriazione del rapporto con l'acqua e di creazione di nuovi rapporti con la città storica.

Parallelamente, infatti, si è registrato un incremento di uso dello spazio urbano storico e dei quartieri a contat-

to con l'acqua. Gli sforzi tesi all'apertura al turismo, crocieristico e non, hanno coinvolto molteplici attori (Comune, Porth Authority, Camera di Commercio, Provincia), contribuendo a consolidare la valenza che determinati spazi storici rivestono per la promozione culturale della città.

Il porto vecchio, come una piazza sull'acqua, ospita attività che, temporaneamente, lo restituiscono alla città (trofeo velico accademia navale, gare remiere), mentre l'"Effetto Venezia", consente ogni estate a cittadini e visitatori l'esperienza urbana lungo i canali storici. La Fortezza Vecchia, simbolo della città, che si vorrebbe di nuovo restituito alla sua acquaticità, è stata recuperata all'uso pubblico, grazie alla sinergia pubblico-privata; è in grado di ospitare programmi di attività ludiche e culturali nella stagione estiva ed invernale.

*\*Inu Toscana.*

## Faenza. Il Piano strategico del centro storico

*Ennio Nonni\**

Il violento impatto delle trasformazioni edilizie avvenute nel dopoguerra ha alterato in maniera significativa lo *skilines* dei centri antichi; ben più degli interventi fascisti, le democratiche licenze del dopoguerra, fino a tutti gli anni '70, hanno applicato al cuore antico delle città gli aspetti più deleteri di un razionalismo, povero di idee e di mezzi; e così l'impianto dei centri storici ha perso quella unitarietà ottocentesca, gradevole al colpo d'occhio, coerente nella differenza e varietà dei dettagli.

Gli anni bui, per i centri storici, possono ricomprendersi nel ventennio fra il '50 e il '70.

Sono queste premesse, che nel 1968, stanno alla base della prima norma nazionale sul divieto di aumentare i volumi del centro storico; una tutela quantitativa che non ha garantito in via generalizzata la conservazione qualitativa necessaria.

Si arriva al 1978, con la legge dell'Emilia-Romagna che impone di attribuire agli immobili compresi nelle zone omogenee A, sulla base di preventive indagini valutative, le cosiddette categorie di intervento: dal restauro scientifico alla ristrutturazione urbanistica.

Per trenta anni e ancora oggi, quasi tutti i piani del centro storico guardano a questo metodo, facile da applicare, perché esclusivamente ricognitivo: per ogni edificio c'è l'attribuzione di una categoria di intervento che ne certifica la trasformazione; il Comune decide e il privato, quando interverrà, secondo tempi indefiniti, si dovrà attenere alla categoria assegnata, sperando che le valutazioni siano state precise. Un metodo, che se aveva una validità in passato, avendo come obiettivo esclusivo la conservazione, ora mostra tutta la sua inadeguatezza, per l'approccio statico sulla visione dei centri storici.

Nella gran parte dei piani urbanistici, i

centri storici vengono classificati (e non progettati) con questo metodo.

### **Prima gli obiettivi**

Assumendo come dato acquisito, che nel centro storico gli interventi edilizi sono volti alla conservazione dell'edificio nel suo complesso, è necessario ora orientarsi verso un nuovo metodo di lavoro, che abbandoni l'approccio esclusivamente ricognitivo e normativo per indirizzarsi verso quello strategico e progettuale.

Alla domanda: che fine ha fatto la città storica? La risposta è: *nel rispetto della legislazione urbanistica sopravvive a se stessa.*

L'insegnamento classico dell'urbanistica, nel pensare il territorio per parti, è stato ed è ancora in molti casi il vero errore nell'avvicinarsi allo studio di temi complessi.

Questo tipo di approccio, nei centri storici, ha contaminato tutte le scale di lavoro fino ad arrivare al cosiddetto "Arredo urbano"; inutili i "Piani di arredo urbano", intesi come il livello finale, in cui la creatività di progettisti che pensano di lasciare il segno si materializza in nuove forme di lampioni, pavimentazioni cromatiche, luci incassate nei marciapiedi, fioriere, panchine, fittoni, delle più varie forme e materiali.

Per esaltare le grandi potenzialità della città storica è necessario invece, prima di tutto, definire gli obiettivi strategici, condivisi, per il suo rilancio.

Possiamo sintetizzare gli obiettivi in 10 punti:

- 1) mantenere la residenza e aumentare la popolazione del centro storico;
- 2) non decentrare i servizi pubblici e le attività di interesse generale;
- 3) favorire il mix funzionale e incentivare al piano terra le attività con affluenza di pubblico;
- 4) aumentare la mobilità sostenibile (bici, parcheggi esterni, ecc.);
- 5) utilizzare gli immobili pubblici nella loro globalità, con dismissione di quelli non strategici;
- 6) perseguire la massima semplificazione degli interventi nello spazio pubblico, con operazioni di sottrazione, in alternativa alle addizioni (la pulizia visiva);

7) ricondurre le facciate del centro storico a quella armonia materica e tipologica alterata;

8) riordinare i volumi anomali, consolidati, specialmente nelle coperture ed effettuare mirati ripristini finalizzati alla compattazione storica;

9) introdurre una segnaletica mirata (culturale, storica, servizi) e rendere più attraenti le eccellenze del centro storico;

10) attrezzare i principali corsi e piazze con impiantistica permanente e compatibile per attrarre ulteriori eventi, manifestazioni, sagre all'aperto.

### **Poi gli strumenti e le tecniche**

La risposta (o il tentativo di rispondere) a quegli obiettivi strategici, non può avvenire nella definizione delle categorie d'intervento tradizionali, in quanto è necessaria ormai una progettualità più complessa. Un progetto che, per raggiungere quelle finalità deve trasversalmente interessarsi, oltre che di conservazione, anche del collegamento coi bilanci comunali, con la fiscalità locale, con simulazioni progettuali per il riordino delle anomalie consolidate; ma soprattutto deve saper dialogare con il resto della città. Le innovazioni (tecniche, tecnologiche, di sostenibilità) che la città nuova esprime, devono entrare nel cuore della città e, al contempo, il centro storico deve esportare nella periferia quella bellezza, quella integrazione funzionale, quel tono urbano, spesso dimenticato.

Occorre individuare quali strumenti e quali tecniche siano necessarie per fare emergere nei Psc (Piani strutturali comunali) questo grande contenitore di opportunità; se non si tenteranno strade nuove, i centri storici vivranno episdici sussulti e lunghe attese.

### **Il futuro: i Piani strategici**

Innanzitutto non è un nuovo strumento urbanistico, fra l'altro non previsto da alcuna legislazione, bensì è un modo di portare a sintesi gli svariati punti di vista che si concentrano nel cuore della città; è già un grande risultato assumere un orientamento unitario, discusso e condiviso, nei molteplici aspetti che quotidianamente interessano la città storica.

Se non si partisse da strategie generali non ci sarebbe una chiara visione di ciò che si vuole perseguire, col risultato, nella gestione, di procedere in ordine sparso; è frequente ad esempio nei Comuni che uffici diversi abbiano estetiche diverse, perseguendo magari un personale punto di vista ed evidenziando, in questo ondeggiare, l'assenza di una idea condivisa e forte di città storica.

Quindi il "Piano strategico" rappresenta l'idea condivisa che abbiamo, sia in termini di conservazione che di sviluppo, della città storica; un'idea che si concretizza, non in documenti di intenti incomprensibili ai più, ma in forma visibile, con simulazioni grafiche e strategiche (quindi giudicabili dai cittadini) che fanno immaginare l'evoluzione degli spazi, rendendo più comprensibili le idee. Con il Piano strategico che accompagna ogni ordine di pianificazione, viene superato l'approccio normativo a favore di una visione più creativa e progettuale; non solo regole per i privati, ma anche un forte impegno pubblico sugli investimenti, sulle politiche, sulle innovazioni.

Il "Piano pubblico" deve parlare, indirizzare, promuovere e non solo registrare i fatti.

L'iniziativa privata, così ben regolata dalle categorie d'intervento, non va aspettata, ma stimolata e orientata con strategie.

### **Faenza 2003: il Piano strategico del centro storico**

Negli anni che seguono l'approvazione del Piano regolatore, si evidenzia subito una differenza di passo fra il modo attivo di condurre le trasformazioni urbanistiche nella città di nuova formazione e il modo passivo, di attesa, in cui sono relegati i progetti all'interno delle mura; all'attesa di un intervento privato per il riutilizzo di un immobile fa da contrappunto l'attesa che un intervento pubblico trovi coerenza nel piano degli investimenti, il tutto slegato da un progetto di impiantistica urbana coordinata e programmata nel tempo.

Questa improvvisazione è in genere collegata alla grande difficoltà di affermare quale identità debba avere il cen-

tro della città, lasciando al più facile volgere degli eventi la sua definizione casuale.

L'obiettivo principale del Piano strategico è quello di raccogliere le varie componenti, coordinarle per aumentare le possibilità di effettuare interventi complessi, sia pubblici che privati.

Il Piano strategico associa alle valutazioni proprie dell'urbanistica e dell'edilizia quelle relative al patrimonio, agli aspetti fiscali, ai progetti pubblici e al piano degli investimenti, al commercio e ai servizi pubblici, alla mobilità, agli edifici esteticamente incompatibili, alle attrazioni storiche, culturali e ricettive.

Agli obiettivi sono seguite le risposte; le più incisive riguardano quelle di mantenere la residenza, aumentare la popolazione non decentrare i servizi, favorire il mix e attrarre nuove attività.

In questo caso si progettano una serie di iniziative convergenti che partono da una grande libertà nell'utilizzo funzionale degli edifici, per favorire attività al piano terra commerciali e di servizio, a forte attrazione di pubblico.

Attività da agevolare utilizzando la fiscalità locale all'interno dei progetti di riqualificazione urbana; contribuendo al loro addensamento nel centro storico.

Per i privati gli oneri di urbanizzazione ridotti ai minimi di legge e le riduzioni dell'Ici per il recupero possono essere ulteriori segnali di attenzione per favorire economicamente gli interventi in centro; per l'ente pubblico è essenziale poi ampliare l'edilizia residenziale pubblica per i ceti più deboli e per gli anziani proprio nelle parti di città con i servizi a misura di pedone.

Ma l'aspetto più innovativo riguarda il significato normativo attribuito alle categorie di intervento; Norme non più prescrittive, assegnate sulla base di valutazioni urbanistiche, pur dettagliate, ma presuntive, da circostanziare al momento del progetto a seguito di uno studio storico di dettaglio sull'edificio; In pratica la norma si costruisce unitamente al progetto.

Poi la mobilità sostenibile, un progetto di posteggi di biciclette in adiacenza a parcheggi auto, che consente di utilizzare le due ruote con una chiave personalizzata ("Bici in c'entro"), è un grande esempio di mobilità sostenibile

rivolto agli abitanti, ma soprattutto ai turisti.

Inoltre per ogni palazzo pubblico un progetto e un programma di fattibilità, per verificare il reale interesse specifico ad elevare l'attrazione della città; per ogni edificio una lettura storica, un esame dello stato di fatto, appurandone le carenze d'uso e una proposta progettuale per ottimizzare gli spazi e recuperarne l'immagine urbana.

Per alcuni edifici si è provveduto alla dismissione, finalizzata, con l'introito, a finanziare il recupero degli altri. La progettualità sul patrimonio pubblico (che significa una conoscenza dettagliata da non dare per scontata) è una delle grandi opportunità del piano. Quindi gli edifici esteticamente incompatibili e il riordino delle anomalie: questa operazione di censimento ha contribuito a condividere quale estetica debba avere il centro della città.

#### **La sostenibilità del centro storico: la vera innovazione**

Il piano Strategico introduce l'innovativo tema della sostenibilità con indirizzi rivolti alle tecniche di bioarchitettura e di risparmio energetico.

Nell'Unione Europea il 40% del consumo di energia è rappresentato dagli edifici e il consumo energetico degli edifici esistenti è circa il doppio di quelli di nuova costruzione tradizionali. L'obiettivo ineludibile che sovrasta gli altri è quello di elevare l'efficienza energetica dei complessi storici.

Il metodo consiste nella individuazione di parametri, indicatori di prestazione attuale, azioni migliorative, e di uno scenario temporale futuro.

I parametri riguardano la necessità di energia per riscaldamento e acqua calda, nell'illuminazione degli ambienti interni ed urbani, nell'indicazione delle modalità di produzione di energia da fonti rinnovabili, nell'aumento della permeabilità delle corti interne, nella raccolta delle acque meteoriche, nella riduzione dei consumi di acqua potabile, nell'incremento delle aree a verde pubblico o privato, nell'utilizzo di materiali ecologici e che favoriscano il massimo risparmio energetico.

\* Responsabile del Settore Territorio del Comune di Faenza (RA).

## URBANISTICA 132

### TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

**Editoriale** (P. Avarello).

**Sezione Problemi, politiche, ricerche**  
**Demolire e ricostruire per riqualificare parti di città** (a cura di M. Ricci). Interventi di V. Di Palma, L. Forgiione, G. Rota.

**Sezione Progetti e realizzazioni**  
**Le sfide del progetto urbanistico nelle campagne urbane** (a cura di M. V. Mininni). Interventi di S. Volpe, G. Dispoto, A. Di Lorenzo, F. Gandolfi, B. Rizzo, G. Ferraresi.

**Un documento preliminare per un territorio da ripensare** (a cura di A. Balducci, P. Pucci). Interventi di V. Fedeli, S. Carbonara, V. Fabietti, F. Manfredini, L. Romano, A. Meneghetti, B. Seraglio.

**Sezione Profili e pratiche**  
**Prevenzione del rischio sismico. Rappresentazione della pericolosità per i piani territoriali provinciali** (A. Manicardi, L. Martelli).

**Cambridge Futures: un referendum per la sostenibilità** (A. Mercandino e F. Cassaro)

**I piani strategici in Italia: rischi e criticità** (a cura di F. Gastaldi). Intervento di S. Ombuen.

**Sezione Metodi e strumenti**  
**A proposito di sostenibilità e forma urbana** (A. L. Palazzo).

**Sezione Libri ricevuti** (A. P. Latini).

### N. 132 (gennaio - giugno 2007)

Rivista quadrimestrale  
Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, € 27  
Abbonamento annuale (tre fascicoli) € 68

Per informazioni:  
INU Edizioni, Piazza Farnese 44  
00186 Roma  
Tel. 06-68195562, Fax 06-68214773  
Mailto: [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

## Piccoli centri storici

### Piccoli borghi *dietro* i luoghi del turismo

Andrea Vergano\*

In questi ultimi anni, in Liguria, la ricerca del “carattere” ha sospinto l’onda del turismo dalla costa sempre più alla riscoperta del ricco patrimonio storico, identitario ed enogastronomico dei territori dell’entroterra, che sono così entrati a pieno titolo nelle retoriche della valorizzazione e della promozione turistica. Agli slogan, che cercano di promuovere un turismo integrato costa-entroterra, non sembrano però ancora corrispondere adeguate azioni, politiche e strumenti che sappiano mettere in valore, a scala intercomunale, il ricco patrimonio collettivo costituito dalle reti di centri storici minori, tutelandolo da possibili forme di fruizione non desiderabile.

Lo scarto che si determina tra le retoriche di promozione territoriale e le politiche di messa in valore del patrimonio storico aprono il campo ad una serie di possibili riflessioni che si sedimentano in maniera contraddittoria proprio nei piccoli borghi o nuclei del primo entroterra, immediatamente *dietro* i tradizionali luoghi del turismo.

Il contributo intende dunque indagare alcune recenti esperienze di recupero e valorizzazione del patrimonio storico delle aree interne dell’estremo levante ligure, spostando lo sguardo dai rinomati luoghi costieri delle Cinque Terre e della Riviera, all’immediato entroterra della Val di Vara e della valle di Levanto. Solo pochi chilometri di distanza dalla più celebrata costa.

### Processi, progetti

Almeno tre fenomeni, fortemente relazionati, sono alla base di un profondo mutamento della struttura socio-economica di questi territori “interni”: un lento e progressivo processo di abbandono e di degrado di alcuni nuclei e frazioni di valore storico, dovuto alla difficile accessibilità, alla mancanza di servizi, all’eccessiva frammentazione del patrimonio immobiliare e alla forte contrazione dell’utilizzo agricolo del territorio; una emergente domanda di micro-ricettività che ha indotto lo sviluppo sul territorio di un tessuto diffuso di piccole strutture ricettive complementari come B&B, agriturismi e affittacamere<sup>1</sup>; una crescente domanda, in alcuni centri di valore storico (secondo una geografia determinata da un mercato immobiliare esteso a tutto il nord-ovest italiano), di seconde case per le vacanze estive che ha comportato una graduale sostituzione ed espulsione della popolazione residente.

La vicinanza a luoghi turistici di richiamo ha avuto un indubbio ruolo nell’accelerare almeno gli ultimi due di questi processi più o meno spontanei. In particolare la vasta operazione di *Marketing Territoriale* promossa dalla Apt e dal Parco Nazionale delle Cinque Terre<sup>2</sup>, volta ad incentivare forme di “turismo sostenibile” compatibili con un territorio fragile come quello delle Cinque Terre, ha avuto conseguenze e ripercussioni sulla domanda e sull’offerta di turismo che si sono estese ben al di là dei confini dell’area del parco, investendo territori che fino a pochi anni fa avevano una scarsa consuetudine con il turismo.

Questo turismo indotto e di travaso, che costituisce sicuramente un’importante risorsa per questi territori “interni”, necessita però di essere governato in una prospettiva di consolidamento dell’offerta turistica, all’interno di una più generale strategia di valorizzazione del patrimonio storico e ambientale dell’entroterra. È su questa linea che alcune amministrazioni si sono mosse verso un recupero di nuclei storici minori, integrato con nuove forme di ricettività extralberghiera, tipo “hotel paese” o “albergo diffuso”<sup>3</sup>.

I fondi strutturali del Docup Ob. 2, 2000-2006 - misura 3.3. “potenziamento e qualificazione dell’offerta turistica”, sottomisura A “infrastrutture turistiche” - hanno rappresentato la condizione finanziaria per lo sviluppo di due significativi progetti integrati di recupero e valorizzazione di insediamenti storici del levante ligure: il recupero del borgo di Codeglia nella bassa Val di Vara, nel Comune di Riccò del Golfo, e il recupero dei nuclei storici frazionali della vallata di Levanto.

Codeglia è un piccolo borgo medievale di retrocinale, localizzato nell’immediato entroterra delle Cinque Terre e interessato da intensi processi di abbandono e di degrado con conseguente rischio di stabilità strutturale di gran parte degli edifici. Il progetto di recupero prevede il mantenimento delle caratteristiche tipologiche e morfologiche originali, al fine di realizzare nel borgo una struttura ricettiva “diffusa” con 60 posti letto, piscina, biblioteca multimediale, locanda e ristorante, oltre alla normale dotazione

di reti di servizio. A questo intervento è collegato il recupero paesaggistico della Valle dei Mulini, che costituisce l'immediato contesto storico-culturale e ambientale del borgo. La realizzazione del progetto e la sua gestione trentennale sono di competenza della cordata di imprese vincitrice dell'appalto (che vede il coinvolgimento degli stessi residenti, costituiti in Cooperativa) secondo la formula del *Project Financing*.

Se Codeglia può essere considerato come una sorta di "progetto pilota" dai forti contenuti sperimentali, soprattutto per quanto concerne le modalità attuative e di gestione e per alcune interessanti affinità con il più noto progetto di recupero del borgo di Colletta<sup>4</sup>, molto diverso è invece l'intervento di recupero dei nuclei frazionali della valle di Levanto.

I diciotto nuclei, soggetti anch'essi a consistenti fenomeni di degrado e spopolamento, si dispongono a ventaglio nella vallata in diretto rapporto visivo con il mare e con il centro principale di Levanto. Il progetto denominato "Terra di Mare"<sup>5</sup>, che si sviluppa in coerenza con gli indirizzi del Puc (approvato nel 2005)<sup>6</sup>, mette a sistema diverse iniziative e politiche tra loro sinergiche con l'obiettivo di consolidare un "turismo sostenibile" integrato costa-entroterra. Il recupero dei nuclei costituisce - oltre che occasione per un rinnovato sostegno all'attività agricola, attraverso la promozione dei prodotti locali e il ripristino della viabilità storica e rurale - un significativo stimolo allo sviluppo del progetto "Hotel Paese"<sup>7</sup>. Con questo progetto l'amministrazione si propone di organizzare un'offerta, gestibile unitariamente, di ospitalità diffusa all'interno del patrimonio storico dell'entroterra (agevolando la nascita di strutture ricettive come B&B, affittacamere, locande) e di incoraggiare un ripopolamento da parte dei residenti, con investimenti pubblici volti a riqualificare gli spazi collettivi ed agevolazioni fiscali ed economiche ai privati.

### Contraddizioni storia-turismo

L'interesse turistico che i piccoli centri dell'entroterra sono riusciti recente-

mente ad attirare costituisce una sicura risorsa per un loro auspicabile recupero ed inserimento all'interno di una rete di valorizzazione del territorio a scala intercomunale. Esistono tuttavia dei possibili effetti perversi del turismo, che occorre saper governare anticipatamente attraverso adeguate politiche e strumenti, per evitare che sul territorio si possano determinare, invece che occasioni di valorizzazione di un patrimonio storico che appartiene alla collettività, forme di privatizzazione della "storia", attraverso la "costruzione" di piccole enclaves d'élite.

A questo possibile rischio, da cui emerge una contraddizione tra patrimonio collettivo e uso privato che di tale patrimonio può essere fatto, si affianca un'altra possibile contraddizione determinata dalla ricontestualizzazione indotta da interventi di recupero e riconversione a fini turistici dei borghi storici. De Carlo ha evidenziato molto chiaramente questa operazione di destrutturazione insita negli interventi di recupero-riuso: "non si può riusare uno spazio esistente se non 'riprogettandolo'... questo significa passare attraverso un'operazione che lo destruttura dal suo contesto precedente e lo ristruttura nel nuovo contesto"<sup>8</sup>. Sembra quasi banale dire che l'abitare implica delle relazioni con il contesto molto più complesse rispetto alla semplice fruizione turistica e che la residenzialità sedimenta e materializza dei temi civici all'interno della struttura del villaggio o del borgo che sono completamente estranei e non riproducibili nella logica artificiale di una offerta di ricettività a fini turistici. Si determina anzi uno scarto tra la *ricerca perpetua del "carattere"* e l'intensa produzione di identità omologate e confezionate all'interno di "pacchetti turistici" standard: il piccolo villaggio, il percorso tematico, i prodotti tipici, le attività sportive compatibili, il rapporto tra terra e mare.

In conclusione questo processo di ricontestualizzazione necessaria mostra tutta una serie di possibili contraddizioni che, tuttavia, se ben gestite e governate attraverso mirate politiche di mantenimento della popolazione, possono forse riuscire ad innescare meccanismi virtuosi, a garanzia di una nuova

forma di vitalità per questi piccoli borghi *dietro* i luoghi del turismo.

\* *Dottorando in Riqualificazione e recupero insediativo, "Valle Giulia", Roma.*

### Note

1. Nella media e bassa Val di Vara si registrano i maggiori aumenti percentuali della Provincia nel comparto extralbergiero, con un incremento del 80% delle strutture ricettive nel periodo 2004-2005.
2. Le Cinque Terre costituiscono un fenomeno relativamente recente che, con l'istituzione del Parco Nazionale, della Riserva Marina e l'inserimento nel "patrimonio mondiale dell'umanità" da parte dell'Unesco, hanno saputo riscattarsi da una situazione di marginalità rispetto ai flussi del turismo degli anni settanta e ottanta, divenendo oggi l'elemento catalizzatore per l'intero comprensorio provinciale.
3. In Liguria manca una normativa specifica relativa a forme di ricettività tipo "albergo diffuso".
4. Gli interventi di recupero sperimentale hanno in Liguria un giovane progenitore nel borgo di Colletta di Castelbianco; il piccolo borgo telematico dell'entroterra savonese recuperato a partire dal 1991 su progetto di Giancarlo De Carlo. F. Gastaldi, *Il "borgo telematico" di Colletta di Castelbianco*, in "UI 179/2001".
5. Comune di Levanto, "Terra di Mare. Progetto integrato per un nuovo modello di ospitalità a sostegno del territorio di Levanto".
6. Progetto speciale tematico "Hotel Paese ricettività turistica diffusa" allegato al Documento degli Obiettivi del Puc di Levanto.
7. Comune di Levanto, "Hotel Paese. Progetto preliminare per la riqualificazione urbana dei nuclei frazionali".
8. G. De Carlo, *Conversazione su Urbino con Pierluigi Nicolini*, in *Gli spiriti dell'architettura*, Editori Riuniti, Roma, 1999.

## Piano di recupero del centro storico di Putignano

Vito Laricchiuta\*

Il nucleo antico di Putignano si presenta come un insieme compatto. Si tratta di un'area centrale, rispetto al resto del centro abitato, di forma più o meno circolare, circondata da tessuti più recenti con l'importante corso ottocentesco e le vie ortogonali allo stesso, le cui belle palazzate si conservano a tratti malgrado le invasive sostituzioni edilizie della seconda metà del '900. Il nucleo antico è di piccole dimensioni: appena otto ettari. Il volume costruito è di circa 600.000 mc, cui corrisponde una dotazione di 5.000 vani.

In questa parte della città, sono presenti 2058 abitanti e 1002 nuclei familiari. L'alto numero di nuclei

familiari indica un numero esiguo di componenti per famiglia e una prevalenza di popolazione anziana.

Sono piuttosto numerose le abitazioni non occupate: su un totale di 1078 particelle catastali, quelle disabitate risultano essere circa 360 che potrebbero consentire un ulteriore insediamento di 700 abitanti.

Il tessuto urbanistico-architettonico, prevalentemente integro, si sviluppa in forma avvolgente dai circuiti perimetrali più bassi esterni.

Al centro del nucleo antico è la piazza con la Chiesa Matrice di San Pietro e il Palazzo signorile Romanazzi detto "Palazzo del Bali", nelle cui immediate adiacenze si dispongono tutta una serie di significativi palazzi e palazzetti delle famiglie altolocate, e ancora chiese e conventi; il tessuto connettivo è quello della minuta casa a schiera meridionale aggregata irregolarmente in forme e in tipi edilizi originali.

La maggior parte dei fabbricati del centro Storico presenta caratteri morfologici e stilistici sei e settecenteschi. La cintura esterna è stata invece realizzata a partire dalla demolizione delle mura (nella seconda metà del XIX secolo) e conta realizzazioni protrattesi per quasi un secolo, ormai divenute parte integrante della compagine complessiva rivelando il dispiegarsi di una antica abilità, forse oggi perduta, di inserirsi in un contesto interpretandone o adeguandone la configurazione strutturale.

Abitazioni, palazzi pubblici e privati, chiese e piazze formano un insieme in cui tutto si tiene e tutto si presuppone vicendevolmente, in misura tale da determinare condizioni di reciproca necessità tra tutte le parti. Una conseguenza immediata di queste considerazioni è che tutto l'edificato ha pari dignità, perché contribuisce ugualmente al risultato complessivo.

Non vi sono casi di fabbricati in toto o parzialmente demoliti o di aree spianate o degradate. Fanno eccezione alcune particelle ricostruite dopo il 1940, con modalità incongrue al contesto.

In generale, la conservazione dei caratteri dei manufatti mostra qualche cedimento nelle parti di dettaglio che sono state interessate da modifiche e trasfor-

mazioni, in forme e materiali incongrui. Grave è invece la scomparsa delle coperture a tetto ricoperte da chiancarelle.

Gli spazi pubblici sono rimasti più o meno nella condizione originaria e gli edifici pubblici solo ultimamente sono stati interessati da interventi di restauro peraltro in molti casi ancora in itinere (Palazzo del Bali).

Diversamente da altri centri della Provincia di Bari, interessati negli ultimi anni da vivaci rigenerazioni e valorizzazioni, il nucleo antico di Putignano è stato fin qui oggetto di limitati interventi organici di rigenerazione e valorizzazione.

Limitati – anche se non del tutto assenti – sono stati gli sviluppi della piccola economia del turismo e del tempo libero che invece hanno caratterizzato in positivo le principali storie di rigenerazione e valorizzazione urbana di altre località in Provincia di Bari.

Le attività economiche prevalenti sono di carattere commerciale e di ristorazione e si attestano quasi esclusivamente lungo il perimetro esterno e lungo l'asse del Corso Garibaldi. La presenza degli artigiani è esigua.

Il Piano particolareggiato di Recupero del centro storico di Putignano, frutto del lavoro intenso dell'Ufficio Urbanistico comunale, in collaborazione con il Politecnico di Bari, è stato costruito in aderenza soprattutto alle necessità e alle aspirazioni espresse dalla comunità durante i forum.

La redazione del Piano Particolareggiato, infatti, ha trovato sin dal principio un fondamentale strumento in una serie di forum di ascolto.

Dai forum, a cui hanno partecipato "attori" della realtà locale provenienti da organizzazioni istituzionali e non, politiche, economiche e sociali, sono emersi:

- il ritorno e il consolidarsi di interesse per il centro storico;
- le problematiche dell'accessibilità;
- gli impacci normativi, a volte non necessari;
- i "temi" sociali, economici, ambientali e/o di altra natura che si vorrebbe vedere oggetto di ben strutturate politiche pubbliche;

- le esigenze di accompagnamento pubblico, di vario tipo, all'azione di recupero dei privati.

Il "Piano" è stato elaborato con l'obiettivo della messa a punto di una politica strategica atta alla rigenerazione e alla valorizzazione del centro storico della città.

L'apparato normativo, oltre alle tradizionali "Norme tecniche di attuazione" volte a suggerire comportamenti coerenti al valore storico e architettonico del nucleo antico senza rigide imposizioni, è accompagnato da un abaco, che elenca puntualmente le caratteristiche salienti dei manufatti con esempi di interventi incongrui da evitare, ciò per facilitare l'applicazione della normativa e renderla più trasparente ad occhi non tecnici.

Le modalità di intervento previste sono il restauro ed il risanamento conservativo. La ristrutturazione è consentita solo nei casi di avvenuta trasformazione radicale o di edificazione del tutto incongrue ed incompatibili con il contesto architettonico, con modalità tendenti alla ricostruzione filologica, ove esistano documenti comprovanti le forme originarie e, in mancanza di documentazione, prendendo a modello esempi tipologicamente simili, senza però cadere in stucchevoli ricostruzioni in stile.

Il "Piano", non ancora approvato definitivamente, è stato adottato dal Commissario prefettizio a maggio dell'anno 2004 e subito dopo nell'autunno il Consiglio comunale ha controdedotto alle osservazioni proposte dai cittadini.

A due anni dall'adozione del "Piano" si può tracciare un primo bilancio. Nonostante la normativa di salvaguardia scattata con l'adozione del "Piano", nei nuovi interventi che interessano il centro storico non si seguono le nuove regole.

Ci sono stati errori? In genere, possono essere tre le cause principali della difficile attuazione di un piano:

- 1) *l'inadeguatezza tecnica* degli elaborati grafici e dell'apparato normativo;
- 2) *la fattibilità* quale valutazione preventiva degli impatti delle norme sui destinatari delle stesse e sul contesto sociale interessato;
- 3) *la copertura amministrativa*, intesa

quale idoneità degli apparati amministrativi al governo di quanto dispone lo strumento di pianificazione.

Era l'anno 1979 quando il Rapporto Giannini individuò nella comunicazione uno degli strumenti indispensabili per aprire le amministrazioni ai cittadini, per renderle accessibili e trasparenti, evidenziando la necessità di un processo di riforma e adeguamento dell'apparato pubblico per la transizione da una amministrazione autoritativa ad una amministrazione partecipata.

Un'amministrazione di servizio per i cittadini e non invece una realtà a sé stante, "un amico sicuro ed autorevole" e non "un creatura ambigua, irragionevole, lontana".

Non basta, quindi, elaborare "Piani", anche se costruiti correttamente con la partecipazione dei cittadini e avanzati tecnicamente, per poi dimenticarsene. Come è più volte stato sottolineato, anche durante i forum, è necessario l'accompagnamento pubblico: un Ufficio dedicato, strumento di natura tecnico-amministrativo-programmatico necessario per il raccordo tra tutti gli attori operanti nel centro storico, atto a governare il Piano, mettendo in relazione professionalità, risorse, opportunità, bisogni e diritti, e favorendo la partecipazione e la responsabilità dei cittadini.

Un Ufficio che, oltre alle normali funzioni autoritative, svolga compiti atti a:

- garantire la sollecita risposta alle richieste di informazione, di assistenza, di parere, di approfondimento, di monitoraggio e di valutazione necessari per il coerente svolgimento degli interventi nel centro storico;
- supportare e favorire l'organizzazione di incontri e di iniziative di formazione e di aggiornamento rivolte sia agli operatori sia ai cittadini;
- promuovere l'unitarietà e l'uniformità degli interventi nell'intero ambito territoriale, favorendo la corresponsabilizzazione dei cittadini nella programmazione, nella verifica e nell'aggiornamento del piano
- qualificare la spesa, intercettando e attivando risorse.

\*Architetto.

## Guastalla: una ripresa della conservazione integrale

Stefano Storchi\*

Guastalla è un centro della pianura padana che conta poco più di 14.500 abitanti e che possiede un centro storico di impianto cinquecentesco, voluto da Ferrante Gonzaga per farne la capitale del proprio stato.

La storia, la memoria, gli eventi che si sono stratificati in questo centro antico, delineato secondo i criteri della trattatistica e dell'ingegneria militare del XVI secolo, hanno portato da tempo a sviluppare politiche di conservazione dei suoi edifici, dei suoi monumenti, delle tracce di un passato che contiene il segno, l'identità profonda che ne caratterizza l'assetto urbanistico.

*1980: un piano per il centro storico*  
Sul finire degli anni Settanta del secolo scorso, sull'onda culturale che prendeva avvio dall'esperienza bolognese e in ossequio alla legislazione regionale dell'Emilia Romagna, Guastalla si è dotata di una Disciplina per il centro storico che ha inteso valorizzarne le preesistenze e arrestare quei fenomeni trasformativi che l'avevano caratterizzato nel decennio precedente.

Fu un momento nel quale la storia e l'urbanistica andarono di pari passo, con la riscoperta del segno fondante della città: quella croce di strade delineata da Francesco Capriani, architetto romano alla corte dei Gonzaga, ai vertici della quale sorgono quattro significative architetture religiose. L'approfondimento dell'analisi tipologica degli edifici, la lettura delle forme di accrescimento del centro storico, l'attenzione alle modalità della conservazione fisica della struttura urbana costituiscono gli elementi che hanno sostanziato quel piano urbanistico che si muoveva nell'alveo delle metodologie teorizzate e sperimentate in tanti centri storici emiliani.

Si trattò certamente di una svolta culturale; ma con altrettanta franchezza occorre oggi riconoscere che - salvo alcuni esempi ben noti e celebrati -

quei piani non andarono oltre il confine della salvaguardia fisica del centro storico, portando con sé due ricadute in certo senso contraddittorie: la conservazione estesa del patrimonio edilizio pubblico e privato, la trasformazione funzionale di un centro storico nel quale permane una forte presenza abitativa, ma in cui hanno trovato spazio nuove attività economiche, banche, assicurazioni e agenzie attive nei campi più disparati.

Il diffondersi di una rete di presenze estranee agli usi tradizionali invalsi nel centro storico, da un lato risultava difficilmente preventivabile negli anni di formazione del piano; d'altro canto rappresentava forse il modo per rivitalizzare una parte di città nella quale le attività legate al commercio e all'artigianato di servizio parevano lentamente spegnersi.

### Uno scenario in trasformazione

Dopo oltre due decenni, l'esigenza di una complessiva revisione degli strumenti urbanistici finalizzati alla valorizzazione del centro storico discendeva da una concezione del tutto diversa del suo ruolo e dall'acquisita consapevolezza dei limiti di un piano volto al mero controllo degli interventi attivati dai proprietari privati degli edifici antichi.

La concezione di un centro storico inteso come l'insieme dei suoi luoghi di relazione e non come la sommatoria casuale di singoli edifici, sia pure di valore storico e artistico, si è coniugata ad una visione politica intesa a governare e promuovere processi di integrazione fra l'intervento pubblico e privato e fra il sistema fisico e funzionale del centro storico.

Il piano redatto da Edoardo Preger ha interpretato appieno queste esigenze, sovrapponendo al tradizionale impianto fisico-conservativo una lettura dei sistemi funzionali del centro storico e tracciando linee-guida per gli interventi negli spazi pubblici e per la regolamentazione di talune funzioni confliggenti con la natura storica dell'impianto urbano: il traffico in particolare.

Ecco prendere corpo allora una caratterizzazione peculiare dei diversi

ambiti urbani: spazi e percorsi sui quali maggiore è la presenza delle attività commerciali; sistemi connotati dalla intensa presenza di luoghi per la cultura (il teatro, il museo, le biblioteche); porzioni di impronta specificamente abitativa; servizi di natura amministrativa e di interesse pubblico. Volta per volta questi diversi ambiti funzionali si intrecciano con le modalità della conservazione o della trasformazione urbana, con la previsione di comparti di riqualificazione urbana al cui interno si coniugano modalità operative talora aperte all'introduzione di significativi gradi di trasformazione negli assetti architettonici e nelle modalità di utilizzazione dei luoghi, in un tentativo di ridare senso ambientale a quegli interventi che anche a Guastalla sono stati il frutto avvelenato dell'anno di moratoria della cosiddetta "legge ponte".

Uno strumento dunque che, sotto il profilo culturale, non è un mero piano della conservazione, ma che sa coniugare nuovo e antico, valorizzazione del patrimonio storico e inserti di nuova architettura in contesti che da essa possono trarre nuovi significati e nuova identità.

E proprio quello dell'identità urbana rappresenta un tema con il quale oggi ci si intende confrontare; con la piena consapevolezza delle difficoltà che sussistono nel praticare tale terreno che spesso vede insorgere le spinte conservatrici più marcate e intransigenti.

La trasformazione di alcuni luoghi urbani, la realizzazione di opere d'arte moderna in spazi aperti, la realizzazione di interventi che hanno modificato alcune forme consuete di fruizione del centro storico hanno prodotto la sollevazione di gruppi politici e gruppi d'interesse sempre mascherati sotto la parvenza di comitati intenzionati ad allargare i margini di partecipazione alle scelte inerenti la struttura urbana.

Ma, nonostante queste problematiche, il piano ha funzionato, con la capacità di incidere e orientare i nuovi strumenti della programmazione comunale, quali i programmi triennali delle opere pubbliche, individuati quali fattori capaci di dare concretezza alle

scelte del piano stesso, rendendo evidente come la riqualificazione della città non rimanga affidata alla sola iniziativa privata, ma venga pienamente governata e guidata dalla pubblica amministrazione.

### **La conservazione integrale del centro storico**

Assieme all'integrazione fra modi del recupero e destinazioni d'uso della città storica, il secondo elemento innovativo è dunque rappresentato da questa azione coesa fra pubblico e privato che nelle linee della pianificazione comunale trovano forme e modalità per perseguire il fine della riqualificazione del centro storico. Ma un ulteriore dato da evidenziare è quello concernente i modi di vivere il centro storico.

La scelta compiuta dal Comune di Guastalla è andata nella direzione di stabilire una stretta connessione fra il recupero dei monumenti storici e la loro fruibilità collettiva, attraverso la dislocazione al loro interno di servizi pubblici tesi ad accrescerne il significato culturale.

Ecco allora come il restauro di palazzi, conventi, strutture di valore storico e architettonico afferenti le diverse fasi evolutive della città, non vada mai disgiunto dalla decisione circa le loro modalità d'uso.

Perché il farsi carico di un'azione di restauro e il programmare forme di fruibilità dei beni restaurati sono due fasi dello stesso processo di crescita e di riqualificazione della città, che deve tendere al miglioramento non solo dei suoi spazi fisici, ma anche delle condizioni di vita dei suoi fruitori, dei suoi abitanti.

Quella operata in tale maniera è una rilettura, un'attualizzazione, del concetto di "conservazione integrale" dei centri storici. Si tratta di un concetto che alcuni decenni or sono significava capacità di mantenimento di fasce di popolazione disagiata all'interno delle aree urbane centrali. Oggi esso va rivisitato e adattato al mutare delle esigenze della città a seconda delle caratteristiche economiche e sociali dei diversi contesti sui quali si interviene.

Nel contesto di Guastalla questo principio sta assumendo una caratteristica del tutto particolare e sta riconducendo il centro storico al ruolo cardine nelle politiche urbanistiche che da qualche decennio aveva cessato di svolgere.

Quel fenomeno di fuga dalle responsabilità gestionali dei centri storici che ha preso corpo alcuni anni or sono in tante pubbliche amministrazioni che hanno cancellato o disgregato i propri "uffici per il centro storico", nei quali pure si erano stratificate conoscenze ed esperienze anche di altissimo livello, va in qualche modo contrastato.

E una delle scelte possibili in tal senso è certamente rappresentata dalla capacità di riconnettere quei fili che sono stati interrotti, vale a dire ciò che lega pianificazione e programmazione, pubblico e privato, forme d'uso della città storica.

Forse alla piccola scala, all'interno di un centro storico dimensionalmente contenuto (non uso appositamente l'aggettivo "minore"), tutto ciò può risultare più agevole e praticabile. Nondimeno, la sollecitazione contenuta nella Disciplina per il centro storico di Guastalla va colta, per riprendere la riflessione relativamente alle politiche da attivare per gestire le trasformazioni e la riqualificazione delle aree urbane centrali.

"Conservazione integrale", si è detto. Il che significa capacità di affrontare le diverse sfaccettature architettoniche e funzionali, culturali e gestionali, connesse all'intervento conservativo o al progetto del nuovo, attraverso le quali oggi si qualifica il problema dei centri storici.

Questa riflessione assume, al tempo stesso, una valenza disciplinare ed uno spessore politico. Perché non dobbiamo vergognarci nel rivendicare ad un'azione autenticamente progressista la finalità della conservazione dei nostri centri storici che rappresentano non solo la nostra memoria, ma la base sulla quale costruire il futuro delle nostre città.

*\* Assessore alla qualità urbana del Comune di Guastalla.*

## Lugo, intersettorialità e partnership

Nicola Pasi\*

A Lugo, un recupero urbano calibrato tra valorizzazione degli elementi storici e identitari e ricerca di nuove relazioni diviene la chiave per valorizzare l'identità locale della città e al tempo stesso rinnovarne un riconosciuto e condiviso ruolo di centro ordinatore.

All'interno di una realtà italiana tipicamente e diffusamente policentrica con ambiti urbani che funzionano a sistema attorno a cosiddetti "centri ordinatori", è importante che le città minori e i relativi territori di riferimento comprendano a fondo le proprie potenzialità latenti, e sappiano liberarle e rimetterle in gioco secondo logiche di sistema e visioni strategiche capaci di aprire nuove prospettive.

E' proprio a partire da questa responsabilità che ritengo necessario perseguire una pianificazione delle città e dei centri storici che metta al centro i contenuti e che veda nei propri contenitori una risorsa fondamentale, ma non il fine ultimo dell'azione urbanistica.

Da sempre il valore urbano degli edifici e dei luoghi non è solo di tipo formale ma strettamente legato alle funzioni e alle relazioni che genera con la città. Il corretto recupero dell'esistente e l'approccio filologico sono sicuramente i primi e imprescindibili cardini della riqualificazione urbana; tuttavia, se finalizzati solo a se stessi, non sempre riescono a produrre valore aggiunto alle città. Per non correre il rischio di svuotare i centri di contenuti e di funzioni e di "museificarli" a memoria di una storia non sempre in grado di rispondere alle attuali esigenze delle comunità, occorre avere un approccio più evoluto e strategico. Bisogna attivare nuovi ed attuali dinamismi urbani, capaci di coinvolgere risorse, proprietà e investimenti privati necessari a concretizzare interventi. Un recupero urbano calibrato tra la valorizzazione degli elementi storici e identitari e ricerca di nuove relazioni attraverso destinazioni d'uso compatibili, al passo coi tempi, che sappiano valorizzare e innovare l'identità locale e al tempo

stesso contribuire positivamente al "fare città".

E' in questa prospettiva che il comune di Lugo intende sviluppare una vera e propria pianificazione strategica per il centro cittadino. Una ricerca che parta da un'attenta e completa consapevolezza dei vari aspetti del luogo (morfologico, sociale, economico e culturale) e che proponga una visione di città proiettata nel futuro.

Lugo è una città che presenta aspetti identitari assolutamente unici e straordinari a partire dalla stessa maglia urbana e territoriale.

Lugo è anzitutto la città della centuriazione, che è ancor oggi il principale criterio ordinatore del territorio rurale, della viabilità e della stessa struttura urbana. La città storica si è infatti sviluppata ammagliandosi proprio a tali assi e definendo una particolare conformazione urbana che, vista dall'alto, quasi ricorda la sagoma di un aeroplano e che da tempo fa sognare gli amanti del volo (compreso probabilmente l'intramontabile campione lughese Francesco Baracca).

Il sistema delle piazze centrali è sicuramente il luogo che per eccellenza si fa eccezione e allo stesso tempo custode gli aspetti identitari e funzionali del centro storico. Una sequenza di spazi che, per dimensione è assimilabile se non superiore a molte piazze storiche delle grandi capitali europee e che appare assolutamente straordinaria se rapportata alla consistenza complessiva della città. Un ambito che trova la sua principale ragion d'essere in relazione allo storico mercato ambulante che settimanalmente ne satura gli spazi e, in assenza del quale, riflette sul centro storico lughese una diffusa percezione di rarefazione. Il sistema delle piazze costituisce in se stesso una fondamentale risorsa per la città e il territorio ma esprime appieno le sue potenzialità solo se inquadrato in una ricca e variegata presenza di edifici monumentali e grandi contenitori che, parzialmente inutilizzati, esprimono oggi alla città solo una parte delle loro potenzialità. Il centro è dominato da una preziosa Rocca Estense: un complesso monumentale esso stesso oggetto di quella naturale stratificazione di interventi che nel corso della storia ne ha evoluto

la conformazione seguendo mutate necessità del tempo. L'edificio è oggi la sede principale degli uffici comunali e ospita nei suoi bastioni un unico quanto straordinario giardino pensile.

Un centro che riporta con forza i segni del '700, costruiti grazie ad una contaminazione culturale favorita dall'operato svolto in città dai principali professionisti del tempo, tra cui l'imolese Cosimo Morelli, a cui si deve la Biblioteca Trisi e la "Collegiata", l'architetto di scuola romana Giuseppe Campana, autore di uno straordinario quadriportico denominato "Pavaglione" posto al centro del sistema delle piazze e gli architetti Domenico e Francesco Ambrogio Petrocchi, coordinatori degli interventi di ristrutturazione del complesso religioso del "Carminè" e del "Monte di Pietà" nonché della realizzazione del Teatro Comunale i cui interni furono curati con la preziosa collaborazione del parmense Antonio Galli Bibiena.

Un centro cittadino dove, a partire dalla rocca estense, si è assistito ad un continuo dialogo tra diversi stili e approcci progettuali che è proseguito anche nel corso del '900, con la costruzione di importanti opere, alcune delle quali di apprezzabile valore progettuale tra cui, oltre al monumento dello scultore Domenico Rambelli dedicato a Francesco Baracca, si distingue un modernista edificio-galleria progettato da Giuseppe Vaccaro e la più recente sede della Cassa di Risparmio di Ravenna, opera dall'architetto Gianfranco Di Pietro.

Un sistema di piazze su cui incombe la discussa presenza del "grattaciellino", un palazzo a torre di sette piani costruito negli anni '60 che, nello spirito del tempo, rappresentava una sorta di espressione d'orgoglio dell'avvenuta ripresa economica nel primo dopoguerra e che oggi è privo di funzioni e in attesa di giudizio sulla propria sorte. Come scrive Ezio Raimondi nella sua prefazione alla recente pubblicazione *Quale e Quanta architettura in Emilia-Romagna nel secondo novecento*, "la città è sempre un dialogo, a tempi lunghi, di esperienze e di forme".

Un'evoluzione per successive innovazioni e stratificazioni di modernità che il centro di Lugo ha vissuto da prota-

gonista e in maniera equilibrata nel corso della sua intera evoluzione. Una successione di pensieri, approcci e culture che fino agli anni '50 possiamo considerare storicizzata e, se anche fortemente discontinua, è oggi culturalmente compresa nella continuità dell'evoluzione della città e culturalmente accettata. Non dimentichiamoci però che la storia non si ferma e fra qualche anno anche alcuni edifici del nostro tempo, probabilmente gli edifici d'autore, riusciranno a storicizzarsi e, usciti dalla dimensione della contemporaneità, entreranno a far parte della storia della città a testimonianza della nostra epoca. Ritengo questa puntualizzazione un passaggio culturale necessario per promuovere prospettive di riconosciuta qualità che non siano semplicemente legate al recupero filologico degli edifici storici ma ad una più evoluta "cultura della qualità" che sappia cogliere appieno i valori del nostro tempo e delineare con serietà un riconosciuto "valore della contemporaneità".

Lugo oggi non è la semplice sommatoria di questi spazi e questi contenitori, ma rappresenta di fatto il "centro ordinatore" di un'area più vasta che comprende 10 municipalità e oltre 100.000 abitanti e che costituisce al pari di Ravenna e Faenza uno dei tre ambiti portanti della Provincia di Ravenna. In questa ottica è possibile cogliere appieno le potenzialità di un centro che, grazie proprio agli ampi spazi della sua armatura urbana ed alla sua una buona accessibilità, costituisce di fatto la principale polarità commerciale e direzionale di un'area più vasta. "Lugo Città Mercato" è un epiteto che ben sottolinea una vocazione storicamente connaturata con la città e che è oggi alla ricerca di un nuovo assetto finalizzato a consolidare un'azione sinergica tra il commercio al dettaglio, il mercato ambulante e la moderna distribuzione. Le città da sempre ospitano un'articolata miscela di funzioni ma ritengo che l'odierna fruizione intercomunale del territorio finisca per premiare quei centri che, oltre a garantire una completa e variegata serie di attività e servizi, riescono a distinguersi per eccellenze valorizzando le proprie peculiarità in un ambito più vasto. E' proprio da una visione d'insieme e da una rea-

listica consapevolezza delle proprie vocazioni che i centri minori possono trovare risorse e opportunità di sviluppo.

Una città connotata da un ampio sistema di piazze e da complessi monumentali di assoluta rilevanza può trovare valore aggiunto anzitutto proprio nel mettere a sistema questi valori. Nel pensare le singole componenti non in modo autonomo e autoreferenziale ma al sistema che nel complesso esse possono generare. Creare legami e sinergie di fruizione tra le componenti.

Proporre funzioni e destinazioni d'uso pensate non solamente edificio per edificio ma viste nell'ottica più ampia del "fare città". Facilitare la fruizione pubblica degli edifici, dei cortili e dei giardini che essi racchiudono e allo stesso tempo far sì che tali presenze alimentino la vitalità delle piazze. Portare le piazze negli edifici e aprire gli edifici alle piazze. Individuare e gestire correttamente le risorse presenti, cercando di valorizzarle in relazione alla città a partire da una profonda riflessione sul patrimonio pubblico che potrebbe diventare sede di innovative destinazioni d'uso, attività e forme di gestione in grado di valorizzarne e rinnovarne al meglio un riconosciuto e condiviso ruolo urbano.

Per perseguire un corretto approccio con una realtà complessa come il centro storico occorre essere assolutamente intersettoriali. A tal fine il Comune di Lugo sta da tempo mettendo in campo una strategia di ampio respiro articolata in più azioni sinergiche (cabina di regia per la promozione commerciale, marketing urbano, articolazione delle attività culturali, ricerche fotografiche d'autore, gestione del traffico urbano, della logistica e dei parcheggi, recupero dei monumenti, riqualificazione degli ambiti urbani, valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare...). Al fine di un miglior coordinamento tra le azioni e per rimarcare tale intersettorialità è stato costituito di recente un tavolo di coordinamento tecnico tra i dirigenti dei vari assessorati, dove mettere a sistema le varie competenze da implementare e coadiuvare con portatori d'esperienze esterni all'amministrazione.

In una logica di reale fattibilità, ritengo

strategico istituire un tavolo di concertazione che coinvolga i portatori di interesse e i possibili partner attuatori degli interventi con particolare riferimento agli altri enti e istituzioni del territorio e ai proprietari degli edifici potenzialmente interessati al processo di rilancio del centro. Non credo sia oggi realistico pensare ad un efficace strategia per i centri storici fondata solo sull'intervento pubblico e che invece sempre più vadano cercate e esplorate sinergie in grado di liberare risorse e investimenti in capo agli operatori privati sia relative alla fase di attuazione che, successivamente, a quella gestionale.

Occorre infine mettere in fila i ragionamenti e avanzare con passi concreti e consequenziali. Tutti i percorsi progettuali di un certo rilievo e complessità iniziano liberando delle idee. Idee da selezionare, sedimentare, condividere per poi essere sviluppate in progetti inquadrati in una visione complessiva. Un vero e proprio brainstorming sulla città che potrebbe partire proprio da un concorso di idee di tipo esplorativo che, tenendo conto e del percorso fin qui condotto e delle priorità di intervento, avanzi proposte puntuali a dettagliare e implementare una strategia complessiva per il centro.

Contestualmente appare strategico incentivare la presenza sul territorio di master e work-shoop, anche grazie ad un coinvolgimento diretto del mondo universitario, che prevedano la partecipazione di studenti e giovani professionisti coadiuvati da esperti di rango internazionale per affinare l'analisi e la lettura del centro storico e per definirne i piani di dettaglio. Il tutto a stretto contatto con i cittadini e i possibili portatori di interesse, attivando dei focus-group per concertare le scelte, raccogliere ulteriori idee e stimoli ed alimentare e diffondere nuove consapevolezze. Un vero e proprio "laboratorio sulla città" mirato ad una visione progettuale di prospettiva, fortemente calata nel contesto e allo stesso partecipe di quella più vasta contaminazione culturale che da sempre ha caratterizzato l'evolversi delle città.

\*Assessore alla Pianificazione Territoriale del Comune di Lugo.

## Gangi: il recupero di un centro minore ad alta quota

Teresa Cannarozzo\*,  
Manfredi Leone\*\*

L'immagine di Gangi è fortemente caratterizzata dalla sua posizione geografica e dal rapporto inscindibile tra l'insediamento, il supporto geologico e il paesaggio. Il centro storico occupa integralmente il versante meridionale del monte Marone (1000 m.s.l.m.) e l'abitato sembra fondersi con la parete montuosa.

La struttura urbana si è sviluppata organicamente verso valle, man mano che si andavano allentando i condizionamenti provocati dalle esigenze di difesa militare. Il bordo settentrionale, coincidente con la cima del monte Marone, costituisce la parte più antica dell'abitato, sorta intorno al castello dei Ventimiglia. Nel centro storico si trova un gran numero di edifici specialistici di grande rilevanza, per lo più chiese e complessi conventuali sorti in epoca medioevale e rimaneggiati nei secoli successivi. Pochi sono invece i palazzi nobiliari, talvolta arricchiti da giardini pensili, fatti edificare dalle famiglie aristocratiche o dai ricchi borghesi che avevano interessi locali. Ognuno degli edifici specialistici e dei palazzi nobiliari assume una configurazione particolare determinata dall'altimetria variabile del terreno e dai rapporti con il paesaggio circostante.

Gli isolati aggregano i tipi edilizi residenziali che consistono per lo più in case a schiera con muri in comune, e un numero variabile di elevazioni. Data l'altimetria dei luoghi, gli isolati residenziali sono in genere serviti da una strada a valle e da una strada a monte, tra le quali vi è sempre un notevole dislivello che si aggira in media sui cinque metri. Il materiale costruttivo adoperato quasi dappertutto è la pietra grigia locale, squadrata o informe, raramente ricoperta da intonaco, talvolta ravvivata da inserti di mattone cotto. Essa conferisce un carattere unitario all'intero ambiente urbano che è però ulteriormente arricchito

dalle decorazioni delle facciate e dalla presenza di elementi stilistici di varie epoche, che spaziano dal tardo medioevo all'ottocento.

La rete viaria è costituita da un sistema principale che comprende le strade con andamento parallelo alle curve di livello e da un sistema secondario formato da ripide scale, perpendicolare alle precedenti. Talvolta le strade si allargano in piccole piazze davanti alle chiese e ai palazzi più importanti, ma in realtà la vera piazza del paese è la piazza del Popolo alla confluenza di via Umberto e di corso Fedele Vitale, vero e proprio "cuore" del centro storico, su cui insistono gli edifici più rappresentativi del potere religioso (la Chiesa Madre) e civile (il Municipio).

In linea generale il centro storico dovrebbe essere rivitalizzato, ampliandone attività e funzioni a partire dal miglioramento dell'accessibilità e della mobilità interna.

### Il Piano di coordinamento

La strategia per il recupero del centro storico di Gangi si basa su due elaborazioni tra loro integrate: il *Piano di coordinamento degli interventi* che riguarda tutta la zona A e il *Piano Particolareggiato del Comparto A3.2* che costituisce un approfondimento delle previsioni progettuali con valore metodologico ed esemplificativo.

Il *Piano di coordinamento degli interventi per il recupero del centro storico* si riferisce a tutta la zona A e costituisce una variante generale delle previsioni del Prg per il centro storico. Esso si basa sulla ricostruzione della storia urbana e sull'individuazione dei sistemi generatori dell'insediamento, considerati come matrici culturali del progetto urbanistico. Il Piano affronta le problematiche funzionali del centro storico attraverso lo studio delle attrezzature e dei servizi, a partire dallo stato di fatto, prevedendone la realizzazione e l'implementazione. Prevede il recupero del patrimonio edilizio a fini prevalentemente residenziali, la riqualificazione degli spazi aperti, l'incremento del verde pubblico e dei parcheggi e la riutilizzazione di alcuni importanti edifici storici come

sedi di attrezzature e servizi.

La proposta più innovativa del piano riguarda il miglioramento dell'accessibilità e della mobilità urbana attraverso un sistema di percorsi meccanizzati comprendenti scale mobili e ascensori dislocati strategicamente e integrato con il sistema del verde pubblico. Gli ascensori sono stati inseriti all'interno di piccole unità edilizie attualmente non abitate, in cattivo stato di conservazione, costituite da due o tre piani fuori terra coincidenti con l'estensione di una camera. L'uso di tali ascensori consente di superare i notevoli dislivelli esistenti tra le strade a valle e a monte delle unità edilizie.

### Il Piano Particolareggiato

Il comparto A3.2 del centro storico di Gangi si trova al di sotto della quota della Chiesa Madre e della Piazza del Popolo. E' composto da isolati per lo più di piccolo spessore delimitati da strade di ampiezza modesta, che seguono l'andamento delle curve di livello e che, in alcuni tratti, si presentano come cordonate. La rete viaria complementare, all'incirca ortogonale a quella principale, è costituita invece essenzialmente da ripide scale di uso esclusivamente pedonale.

Nel comparto esiste un unico edificio specialistico consistente nella chiesa del S. Salvatore. In passato, all'interno del comparto, lungo via Minotauro si trovavano un bevaio, di cui sopravvive oggi solo la parete verticale e un teatro di cui si sono perse completamente le tracce.

Il patrimonio edilizio è costituito prevalentemente da isolati di forma pressoché rettangolare che presentano il lato lungo parallelo alla direzione della strada principale e comprendono una o due file di "unità edilizie" aggregate a schiera e con muro in comune. Le unità edilizie residenziali sono composte da un vano dalla larghezza variabile tra 3 e 5 metri, per una profondità di 8/10 metri. Ogni unità edilizia monocellulare costituisce l'abitazione di una famiglia e si sviluppa su diverse elevazioni, con una stanza sopra l'altra. In qualche caso si trovano unità edilizie bicellulari.

Le cortine edilizie a monte, nel caso di

edilizia non fortemente trasformata, sono costituite ancora oggi da volumi a una sola elevazione, con facciate quasi del tutto prive di bucatore, salvo le porte di ingresso. Mantengono ancora oggi una configurazione più rurale che urbana. Le facciate a valle sono invece definite come architetture "urbane" e sono arricchite da balconi e finestre. Sul patrimonio edilizio è stata effettuata una accurata analisi tipologica da cui sono scaturite indicazioni progettuali per migliorare e ampliare le abitazioni.

Le trasformazioni più evidenti del patrimonio edilizio del comparto riguardano le sopraelevazioni delle unità edilizie e la modificazione dei corpi scala. Inoltre si è rilevato anche un certo numero di superfetazioni orizzontali che in alcuni casi hanno ostruito le sedi viarie.

Contemporaneamente si manifesta una forma di degrado dovuta all'assenza degli abitanti e alla conseguente mancanza di manutenzione. Nel comparto sono quasi del tutto assenti le attività commerciali.

Il progetto urbanistico prevede la conservazione e il recupero dell'edilizia residenziale; si presume che il comparto possa ospitare a regime circa 1000 abitanti residenti più una quota di alcune centinaia di residenti temporanei come turisti o studenti. Per la rete viaria e gli spazi ineditati si prevede il ripristino dei materiali di finitura originari o la collocazione ex novo di materiali di finitura appropriati con il carattere del contesto storico. Si prevede altresì il recupero delle facciate, degli elementi di arredo urbano, delle edicole votive, delle lapidi, e in generale il recupero e la

riqualificazione di tutti gli elementi architettonici di raccordo tra le sedi viarie e l'edilizia esistente.

Il progetto specifica in dettaglio le previsioni contenute nel *Piano di Coordinamento* riguardanti il sistema dei percorsi meccanizzati e prevede di dotare il comparto di alcuni piccoli parcheggi pubblici alberati e di spazi di verde pubblico, tra loro integrati, attraverso contenuti interventi di demolizione di unità edilizie prive di valore architettonico. Quando l'altimetria lo consente, le aree di parcheggio sono coperte da giardini pensili soprastanti. Questa soluzione progettuale ricorrente caratterizza il progetto urbanistico ed è sviluppata nei progetti-tipo.

\* Inu Sicilia

\*\* Ricamatore di Architettura del Paesaggio, Università di Palermo.



COMUNE DI PARMA  
ASSESSORATO ALL'URBANISTICA

## ESTRATTO DI BANDO DI GARA PER L'ATTUAZIONE DEL NUOVO POC (PIANO OPERATIVO COMUNALE)

Il Comune di Parma ha indetto:

A) un bando di gara per selezionare, nell'ambito della formazione dei comparti di perequazione urbanistico-ambientale, **gli ambiti nei quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione e di sostituzione o riqualificazione;**

B) un bando di gara per la raccolta delle domande di partecipazione ai comparti di perequazione urbanistico-ambientale da parte dei proprietari degli immobili **compresi nel parco urbano e suburbano;**

C) un bando di gara per la raccolta delle domande di partecipazione ai comparti di perequazione urbanistico-ambientale da parte dei proprietari degli immobili **compresi nella cintura verde;**

D) un bando di gara per la raccolta delle domande di partecipazione ai comparti di perequazione urbanistico-ambientale da parte dei proprietari degli immobili **destinati a dotazioni territoriali non attuate.**

I bandi di gara sono finalizzati ad individuare *gli interventi da inserire* nelle previsioni del nuovo Piano Operativo Comunale, attuativo del Piano Strutturale Comunale, attraverso la costituzione di comparti di perequazione urbanistico-ambientale.

### Finalità

Attuazione del nuovo P.O.C. (Piano Operativo Comunale).

### Scadenza

La scadenza per la ricezione delle domande di partecipazione è fissata per il giorno **1 settembre 2007.**

### Documentazione

I bandi di gara integrali e il Piano Strutturale Comunale sono disponibili sul sito internet del Comune di Parma ([www.pianificazione territoriale.comune.parma.it](http://www.pianificazione territoriale.comune.parma.it)). Copia dei bandi di gara può essere richiesta al Settore Territorio del Comune di Parma (tel. 0521. 218224 dalle ore 9,30 alle ore 13,30).

### Modalità di partecipazione, criteri di valutazione, riferimenti normativi

Le modalità di partecipazione, i criteri di valutazione e i riferimenti normativi sono indicati nei bandi di gara integrali.

L'Assessore all'Urbanistica  
*Daniele Galvani*

---

# una finestra su: Shanghai

a cura di Marco Cremaschi

Progetti da record, entusiasmo, dirigismo, repressione e tante 'supposizioni' a Shanghai. Una ricetta non nuova, se si pensa a quanto avvenne da noi nei due 'regimi' di espansione, del primo e secondo dopoguerra. Insomma, non si capisce se lo sviluppo produca democrazia oppure l'avveleni. Certo, le dimensioni delle iniziative intraprese in Cina, e di altri paesi del mondo una volta detto meno sviluppato, sono sempre stupefacenti. Ma la ragioneria non deve oscurarne le contraddizioni vitali e critiche, le responsabilità e i dilemmi. Si tocca anche con mano la convergenza dei modi di pensare e attuare le iniziative pubbliche. Forse si potrebbe convergere in modo meno ingenuo, rispetto alla banalità dei festival e dei mega-eventi urbani; alle scelte 'chic' delle grandi firme dell'architettura; alla razionalità formale dei grandi piani autoritari. Sulla scala del sistema mondo non cambiano solo le dimensioni: è il confronto tra società e stato ad essere continuamente investito.

## L'ossimoro della sostenibilità

Daniela Ciaffi\*

Tre torri di 30 piani al posto di un complesso di abitazioni in mattoni edificato prima della rivoluzione del 1949 in un ambito urbano a ovest della fu concessione francese: compare un ideogramma di vernice rossa su muri, porte e finestre, ed è demolizione. Rimpiazza la comunità Dun Hui Fang un Castello segnalato a caratteri d'oro, 3.000 euro al metro quadro, dieci volte lo stipendio medio mensile del 75% dei lavoratori di Shanghai. Tra gli sfrattati, un dottore di medicina tradizionale che abita nel quartiere da cinquanta anni e le cui rimostranze e petizioni scritte sono rimaste senza risposta. Grandi società immobiliari, potenti ispettori di partito, informazione pubblica sono i protagonisti del "capitalismo rosso", o, per dirla con l'economista Lang Xianping, i vertici del "triangolo della corruzione" (Pedroletti, 2006).

## Sviluppo insostenibile

Storie di insostenibile quotidianità urbana come questa ci arrivano sempre più frequentemente da Shanghai. Parlano chiaro di insostenibilità sociale e istituzionale nei processi di trasformazione della città.

Amnesty International ha pubblicato un briefing che ha per sotto titolo "Violazioni dei diritti umani in Cina" (2005). Anche il materiale per ragionare sulle violazioni dei diritti *urbani* sarebbe

abbondante. Raramente se ne parla. D'altronde scattare una fotografia a manifestanti pacificamente accampati sui gradini di un palazzo pubblico, perché sfrattati dalle proprie case, fu proibito a chi scrive da un militare armato nel 2005. Il clima è questo; per chi vive in una democrazia non è certo 'sostenibile'.

Una delle poche trasformazioni *top-down* per cui il dibattito locale un paio di anni or sono si accese – relativamente – fu quella di Xintiandi, un quartiere "tradizionale" costruito demolendone uno originale allo scopo di creare commercio, residenza, servizi di alta qualità. Nel definirla "città di supposizioni", Qingyun Ma snocciola i clamorosi numeri di Shanghai, quelli noti (14 milioni di abitanti, 670 kmq di superficie urbanizzata, meno di 1.700 \$ annui di reddito disponibile, tasso di incremento del Pil costantemente al 10%) e quelli sconosciuti (un paragrafo sulla demografia urbana è intitolato "popolazione ignota").

E afferma: "Shanghai potrebbe essere erroneamente considerata una città incostante e improduttiva ingolfata da edifici infruttuosi e da individui sofferenti [...] non teme alcuna crisi e, anzi, aspira a ingrandirsi e a rafforzarsi ancora di più in base alla fiduciosa dichiarazione per cui *La città rende bella la vita* [slogan dell'Esposizione mondiale del 2010]" (Qingyun Ma, 2006, 253).

Tale entusiasmo mette in ombra l'insostenibilità istituzionale e sociale puntando i riflettori sulla sostenibilità ambientale. Rispetto a questo tema, il



terreno di Shanghai pare in effetti avere zolle fertili.

Da un lato la città si presenta sulla scena globale attraverso molti nuovi progetti in corso, che la città presenta al mondo come perle di sostenibilità: fra i più importanti l'Expo 2010, Dong Tan nell'isola di Chongming, la Nuova Città di Jangwan. Si tratta di progetti che sono solo all'inizio e che sono ancora degli esperimenti: una sorta di test e al tempo stesso già pietre miliari nel processo di costruzione di città sostenibili in Cina.

Se avranno successo, rappresenteranno la punta avanzata della Cina nella sperimentazione urbanistica. Così li rappresenta la retorica di regime, supportata dalla comunità scientifica degli urbanisti locali. Agli occhi degli amministratori e

degli studiosi cinesi saranno dei veri contributi al mondo intero.

Effettivamente questi tre progetti rappresentano alcune delle sfide che le città asiatiche dovranno affrontare nel futuro. Dong Tan nell'isola di Chongming è un nuovo territorio sulla costa; è una vetrina dell'urbanizzazione sostenibile nel panorama delle Città Nuove.

L'Expo 2010 prevede la trasformazione di precedenti edifici industriali e capannoni nel vecchio centro della città, per farne un centro internazionale; il suo obiettivo è di potenziare funzioni ed infrastrutture della città. La Città Nuova di Jiangwan, già area di un aeroporto militare, tornerà alla gente e diventerà una città ecologica. Nessuno di questi è "il progetto più sostenibile".

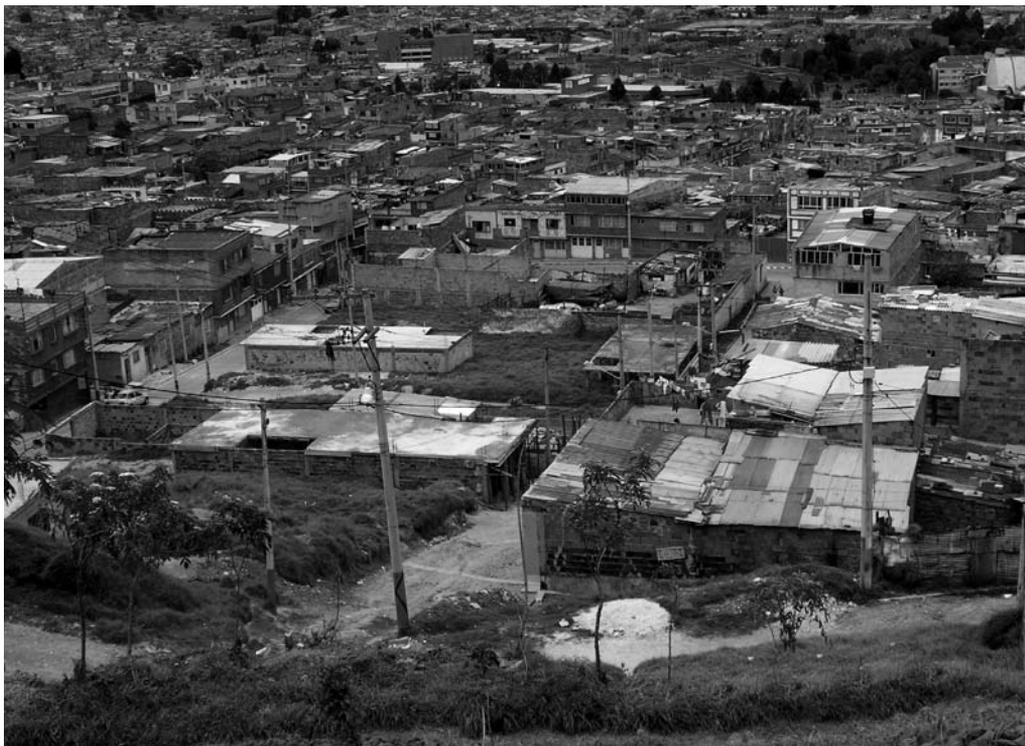
Semplicemente essi rappresentano tre

differenti tipologie e sperimentazioni di sviluppo urbano.

Naturalmente questi tipi di ricerche tecniche sono importanti; ma, nella prospettiva del dragone, la loro effettiva realizzazione lo è ancor di più.

### **Insostenibile quotidianità**

Dall'altro lato l'università Tongji di urbanistica e architettura di Shanghai si sta inserendo, anche attraverso questi progetti pilota, in reti di progetti internazionali di ricerca, quali il Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP) ed il Programma Città Sostenibile (SCP) - Habitat delle Nazioni Unite. Soprattutto la Tongji è alla testa di un comitato di esperti internazionali per la ricerca "Ambiente Sostenibile" nell'area geografica Asia-Pacifico per l'UNEP, di cui Wu



fatti nell'amministrazione di una città". Nel 2006 Wu Zhi Qiang in qualità di direttore del Dipartimento di Urbanistica e Progettazione di Tongji ha formalmente richiesto di non aumentare la produttività. Il loro prodotto dovrebbe essere maggiormente basato su conoscenza e ricerca, per aumentare il lavoro di qualità e dare l'esempio.

*\*Svolge attività di ricerca e didattica presso il dipartimento Territorio del Politecnico di Torino.*

## Sulle spalle dei giganti

*Daniela Ciaffi, Martin Tzou\**

Intervista a Wu Zhi Qiang, preside e professore del *College of Architecture and Urban Planning*, Università Tongji, Shanghai

*Ci può illustrare a grandi linee i motivi ed il contesto che hanno spinto il governo cinese a proporre lo sviluppo sostenibile come politica nazionale?*

Naturalmente io non posso parlare a nome del governo cinese della politica nazionale, ma come studioso posso

Zhi Qiang, la cui intervista è riportata di seguito, è il direttore. Occorre sottolineare la specificità della "Esperienza Asiatica". Ci sono differenze significative fra i paesi asiatici e quelli americani ed europei poiché dal punto di vista culturale e del territorio i paesi asiatici hanno molto in comune (l'alta densità abitativa, la rapida urbanizzazione, le differenze culturali). Il problema principale, ogni volta che ci si confronta con tecnici e politici asiatici, è l'esistenza degli esseri umani sulla terra. L'Asia sta diventando, da un punto di vista orientale, il nuovo astro nascente nelle ricerche sullo sviluppo sostenibile. La Cina ritiene a sua volta di averne la responsabilità, di essere la forza trainante in questo campo. Se in occidente sostenibilità fa rima con complessità, in Cina lo sviluppo sostenibile è pianificato in senso quantitativo e razional - comprensivo.

Ricorre con frequenza l'espressione *la sostenibilità deve espandersi in modo razionale*. Sostenibilità significa cioè, a Shanghai, espansione consapevole; e significa anche dare l'esempio. Oltre a diffondere le idee e la conoscenza, le università forniscono corsi ai professionisti. Dal 1982, per conto del Ministero delle Costruzioni, l'Università di Tongji ha un programma di corsi di Pianificazione Urbana, specificatamente

per i manager delle città cinesi, con lo scopo di formarne i sindaci. Fino al 2005 più di 220 sindaci hanno già completato i corsi universitari. Infatti è loro dovere essere informati delle più recenti idee e conoscenze in fatto di urbanistica, incluso lo sviluppo sostenibile. Scopo di questi corsi è di "ridurre il numero di errori che vengono





esporre il mio punto di vista sullo sviluppo sostenibile delle città. Per me ci sono tre punti.

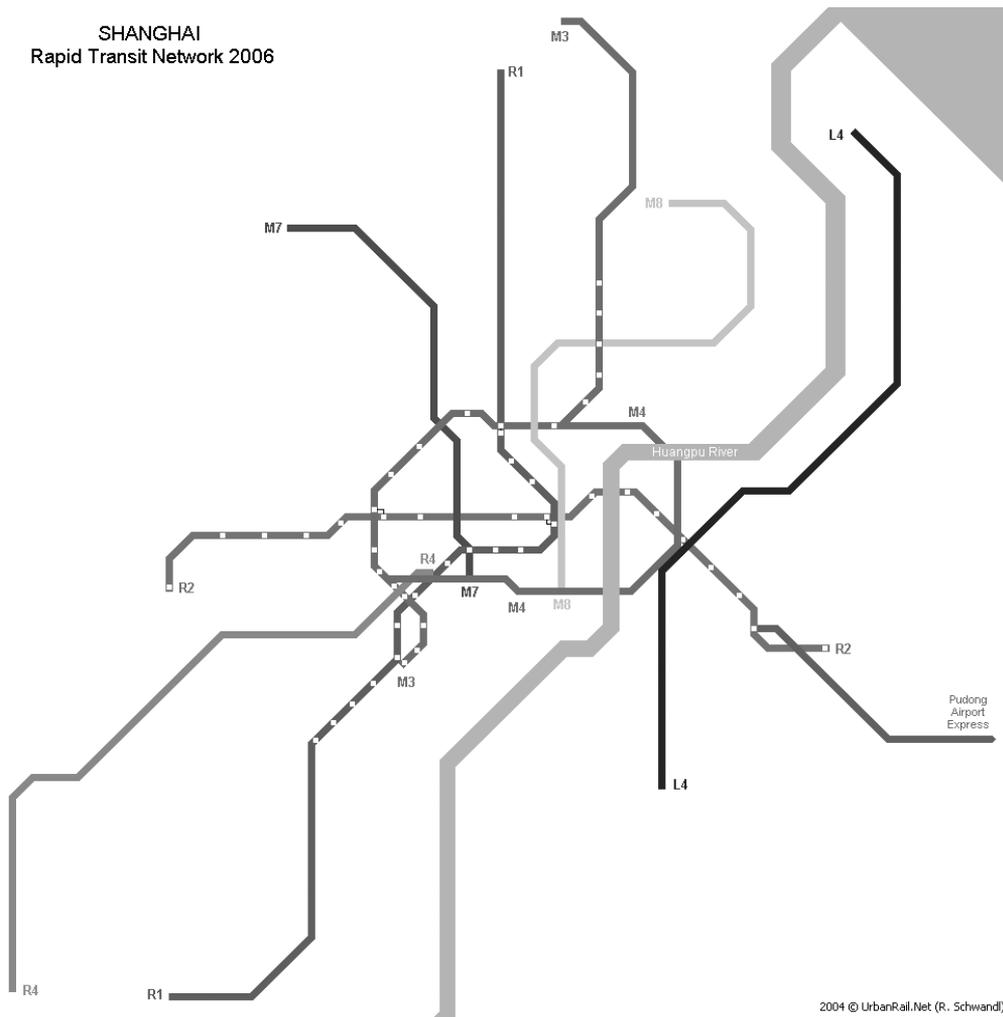
Anzitutto, il percorso che ha portato quel concetto teorico a diventare parte integrante della politica del nostro paese. Lo sviluppo sostenibile è compatibile con le regole dello sviluppo storico, e per questo non può che trovare consenso. Fra gli intellettuali, molti ricercatori erano già di questo parere da tempo. Eravamo in sintonia col resto del mondo fin dal 1992, quando partecipammo al Summit sullo Stato della Terra a Rio de Janeiro e avviammo le nostre ricerche nel settore. Successivamente collaborammo alla *21<sup>st</sup> Century China Local Agenda*: contemporaneamente a questa ricerca, avviammo lo sviluppo di strategie di sostenibilità volte anche a ottenere maggiore attenzione dal governo. Così fu favorita la ricerca accademica: nel 2004 il Ministero delle Costruzioni sponsorizzò la prima *National Green Construction Conference*, e io ebbi l'onore di pronunciare la prolusione d'apertura. Nel 2005 la Conferenza diventò quasi un'azione di governo, essendo sponsorizzata dalla Commissione per lo Sviluppo e la Riforma Nazionale, dal Ministero della Scienza e della

Tecnologia, dal Ministero dell'Ambiente e dal Ministero delle Costruzioni.

In secondo luogo, dovremmo cominciare a guardare indietro, ai problemi accumulati nel nostro paese nei venticinque anni che sono seguiti alla riforma e alla politica di apertura. Le nostre città hanno sperimentato uno sviluppo molto intenso con grandi

investimenti. Probabilmente adesso è ora di guardare – anche a noi stessi – voltandoci indietro e di ripensare il tutto. Considerando complessivamente le esperienze dello sviluppo “ispirato all’efficienza” di questi venticinque anni, osserviamo che è spuntata una nuova generazione di leaders e che una nuova idea si è fatta strada: la teoria dello “sviluppo armonico”, principalmente ispirata all’equità. L’obiettivo finale è di costruire una Società Armonica, sia al suo interno che verso l’esterno. In altre parole, siamo passati dall’idea “quanto prima, tanto meglio” all’idea “il meglio, quanto prima” ed il modo di arrivarci è lo sviluppo sostenibile. Tutte queste idee non spuntano oggi per caso, ma sono il risultato di un processo di ripensamento recente. Di fatto, nel 21° secolo il problema dello sviluppo sostenibile deve essere affrontato con serietà, per la sua stretta correlazione con lo sviluppo del nostro paese. In terzo luogo, vi è un contributo crescente da parte del mondo accademico. Nell’ultima decade, gli studiosi hanno fatto continui appelli al governo. Finalmente, nel 2003, le loro proposte sono diventate linee programmatiche. Adesso il governo ha deciso di implementare politiche di sviluppo basate sul concetto di “sviluppo scien-



SHANGHAI  
Rapid Transit Network 2006

2004 © UrbanRail.Net (R. Schwandl)

tifico” innalzandolo a livello di politica di sviluppo strategico nazionale. Come studioso, ne sono ovviamente soddisfatto. Io credo che si dovrebbero dedicare più risorse alla ricerca tecnologica ed alla ricerca dello sviluppo, ma anche alla ricerca sulle norme e sulle politiche. Inoltre, le risorse internazionali messe a disposizione dagli studiosi giocano un ruolo chiave. Nel nostro Istituto di Architettura ed Urbanistica dell’Università di Tongji abbiamo lanciato un piano quinquennale di studio e ricerca sulla Città ecologica. I due temi dell’ “Ambiente della Città Ecologica” e delle “Costruzioni Verdi a Risparmio di Energia” sono componenti dei settori strategici di orientamento del nostro Istituto. E’ dovere e responsabilità delle università e degli scienziati il “guardare avanti”.

*Cosa ne pensa del grado di percezione dello sviluppo sostenibile nel campo dell’urbanistica in Cina? Fra la conoscenza professionale, la consapevolezza politica, i progetti urbanistici e la loro realizzazione, quali sono i problemi incontrati nel promuovere l’idea di sviluppo sostenibile?*

Gli studi di urbanistica spesso sfiorano soltanto il concetto di sviluppo sostenibile, per la mancanza di tre elementi importanti: il sostegno di una solida base teorica, il supporto di norme e linee-guida, e infine le realizzazioni di successo fondate su un solido supporto tecnico. L’esistenza di casi pratici significativi può avere un grande effetto di diffusione dello sviluppo sostenibile.

Quindi dovremmo cominciare a lavorare sull’intera città, su parti della città, su quartieri, su isolati o anche su singoli edifici - abbiamo già avuto casi di quest’ultimo tipo. I professionisti devono imparare e integrare i principi di sostenibilità, dalla “città risparmia-energia” alla “città che produce energia”, alla “città ecologica positiva”. Ma non dimentichiamoci che la Cina non è sola.

Infatti siamo sulle spalle del gigante, cioè possiamo imparare dalle esperienze di altri paesi e ricavarne qualcosa di utile per noi.



*Che ruolo ha avuto finora l'università Tongji in questo processo?*

L'Università Tongji ha sempre attribuito grande importanza al concetto di sviluppo sostenibile ed è impegnata nella sua diffusione. Fra le nostre attività vi sono: programmi di istruzione sullo sviluppo sostenibile per gruppi di manager di città; messa in sinergia di studi, ricerche e produzione; sviluppo di grandi progetti (quale l'Expo 2010 di Shanghai). Siamo sempre focalizzati sul concetto di base, quando teniamo conferenze o quando pubblichiamo articoli, siamo sempre consapevoli della nostra missione educativa. Nel nostro Istituto di Architettura ed Urbanistica due delle quattro aree strategiche fanno riferimento allo sviluppo sostenibile. Le quattro aree sono: Ambiente della Città Ecologica (a scala macro urbanistica), Costruzioni Verdi a Risparmio di Energia (a scala micro), Progetto Digitale, Salvaguardia dei Beni Culturali.

*\*Svolge attività di ricerca presso la Università Tongji di Shanghai ed è dottorando alla Université Paris 1 Sorbonne.*

## Leggere Shanghai

Daniela Ciaffi

Il romanzo di Winchester S (1996) -che Tiziano Terzani compendia nella definizione: "un paese grandioso, un fiume leggendario, un viaggiatore appassionato: una fortunatissima combinazione in un libro memorabile"- dedica il terzo capitolo a Shanghai. S'intitola "La città senza passato", e racconta le metaforiche e alterne vicende politico-finanziarie per la costruzione della Oriental Pearl Tower, simbolo della città e del decollo del Paese.

Sulle demolizioni che avvengono quotidianamente a Shanghai, di estremo interesse l'inchiesta di Pedroletti (2006), apparsa su *Le Monde*, che contiene anche un'intervista a Lang Xianping, professore di economia all'università di Hong Kong, originario di Taiwan, denigrato dagli economisti della CEIBS (China Europe International Business School) per aver studiato e denunciato

gli "effetti secondari" della crescita economica cinese dal 1985 al 2005.

Proprio sul passato recente di Shanghai, una preziosa descrizione testuale e iconografica dell'evoluzione della città negli ultimi due decenni del XX secolo è svolta da Ged (1998) secondo la tradizione d'analisi francese. Il volume tenta un'analisi morfologica a partire da analisi del territorio circostante, delle tracce storiche, delle politiche per la casa, del gioco fra gli attori del mercato immobiliare, delle retoriche dei piani e degli schemi di crescita per la città del 1949, del 1953 (redatto da esperti sovietici), dei tre decenni 1949-'79 di progressivo inglobamento dei terreni agricoli circostanti attraverso città operaie e sobborghi industriali, dei primi schemi urbani del traffico di metà anni '80, della decisione politica di sviluppo dell'altra riva del fiume Pudong.

Chi cercasse una guida metodologica al costruire, trova in Afex Ubifrance (2006) un testo che propone percorsi d'azione e fornisce una quantità di indicazioni pratiche al professionista, urbanista o architetto, che voglia avventurarsi in Cina, prefigurandogli opportunità e rischi.

Alle trasformazioni più recenti sono dedicate due riviste italiane recenti. In un numero recente del *Giornale dell'Architettura* è apparsa un'inchiesta dedicata alla Cina: in particolare, l'articolo "Shanghai città dei record" (Poncellini, pp. 1-5) esamina la struttura decisionale della Shanghai World Expo 2010. L'Expo - concepita nel 1999, avviato nel 2002- occuperà un sito di 5,5 Km<sup>2</sup> già occupato da impianti industriali e installazioni portuali sotto il titolo "Better city, better life". Ne risulterà un "World Trade District" con funzioni commerciali e direzionali, nuovo cuore della città che sposterà il baricentro del turismo dal lungo-fiume storico verso l'interno della metropoli con un nuovo ponte pedonale di collegamento. Il bando di concorso internazionale per il piano urbanistico e architettonico è stato vinto dal raggruppamento tra Ove Arup, Richard Rogers, Perkins Eastman Architects, l'Università Tongji di Shanghai, e l'Architecture Studio. La gerarchia decisionale vede al vertice il Partito Comunista di Shanghai, poi il

sindaco, il vicesindaco che guida il Dipartimento edilizia e sviluppo della città, due organizzazioni di coordinamento e progettazione e due società di capitali per il real estate e marketing. Alla base della piramide decisionale i soggetti esterni non governativi coinvolti, tra cui la Tongji. I 50 milioni di visitatori previsti nella primavera del 2010 si muoveranno per 80 giorni sulle 6 nuove linee della rete metropolitana, di cui 4 a servizio dell'area espositiva; e sul prolungamento della linea del treno a lievitazione magnetica che corre a 430 Km/h tra l'aeroporto e la città. Nel numero di Territorio interamente dedicato a "Oriente e occidente nella città cinese", a cura di De Magistris A., Moranti C. e Rolando A., è presente un saggio magistrale di Zheng Shiling su "Shanghai. Transformations, the re-urbanization and Expo 2010" (pp. 36-54), oltre a una rassegna di casi studio. Per completare, trenta pagine di "storie di ordinaria repressione" (Amnesty International 2005) introducono al sistema politico, istituzionale e giudiziario cinese, e sono utili a tratteggiare un contesto generale in cui inserire i dati sulla crescita delle città cinesi. Infine, nel contributo alla Biennale di Venezia del 2006, Qingyun Ma - ingegnere formatosi tra Pechino e la Pennsylvania - spiega Shanghai come il risultato di tre strati ideologici "congiunti insieme con delicatezza": il capitalismo coloniale del 1840-1949; il socialismo del 1949-80; e il capitalismo globale di stampo cinese iniziato nel 1985. Eloquenti le mappe sulla densità, sovrappollamento e invecchiamento della popolazione.

AA.VV., 2006, *Il Giornale dell'Architettura* n. 43, settembre.

AA.VV., 2005, *Territorio* n. 35.

AFEX UBIFRANCE (2006), *Construire en Chine*, Moniteur, Parigi.

Amnesty International (2005) *Da Tian An Men a oggi*, EGA, Torino

Ged F. (a cura di) (1998) *Shanghai. Portrait de ville*, Institut Français d'Architecture, Paris.

Pedroletti B., 2006, "Shanghai: les dessous sales du capitalisme rouge", in *Le Monde*, 23 ottobre.

Poncellini L. "Shanghai, città dei record", ne *Il Giornale dell'Architettura*, n. 43, sett. 2006, pp. 1-5.

Qingyun Ma (2006) "Shanghai: Repubblica Popolare Cinese" in *Città, Architettura e società, X Mostra Internazionale di Architettura*, Marsilio, Venezia, pp. 253-261.

Winchester S. (1996) *Il fiume al centro del mondo*, Neri Pozza, Vicenza.

## Dopo mezzo secolo una proposta riformista per il governo del territorio\*

Giuseppe Campos Venuti

Non so se la proposta di legge alla quale stiamo lavorando, vada collocata sulla scia della Finanziaria di Prodi, oppure - che so io - nella seconda fase di Fassino, se potrebbe far parte della "lenzuolata" di Bersani, oppure rientrare fra le aspettative di Nicola Rossi....

Parlando seriamente, per me questa proposta di legge è la "riforma" del governo del territorio; ma so anche che - se approvata - porterà certamente la "rivoluzione" nella vecchia e polverosa gestione dell'urbanistica italiana. E' quella stessa rivoluzione che - a me comunista -, era permesso di chiamare riforma 45 anni fa, quando di riforme i comunisti non dovevano parlare.

Mi sembra ieri quando - 45 anni orsono - in rappresentanza dei comunisti, dei socialisti e dei democristiani, nella vecchia sede dell'Istituto Nazionale di Urbanistica in via Santa Caterina da Siena, Aldo Natoli, Riccardo Lombardi e Camillo Ripamonti, che parlava anche a nome del ministro democristiano Sullo, strinsero un preciso accordo politico, che doveva garantire a quella riforma una sicura maggioranza parlamentare.

Io c'ero a quell'incontro, perché nel gruppo dirigente dell'Inu rappresentavo il Comune di Bologna, l'unico a maggioranza di sinistra che allora era rimasto nelle maggiori città italiane. E a Bologna ero stato spedito dal Pci - lasciando Roma dove ero nato e cresciuto -. proprio per promuovere da Bologna e dall'Emilia Romagna una nuova politica per le città e per il territorio, che aveva quella riforma come coronamento. Una politica che, anche quando la legge fu affossata dal voltafaccia della

destra democristiana, continuò a chiamarsi urbanistica riformista e fu praticata per anni a Bologna e in diversi Comuni della Regione.

L'esproprio diffuso era allora lo strumento chiave, perequativo ed operativo, di quella politica riformista. Finché Bologna ed altri Comuni della Regione riuscirono ad applicare volontariamente la riforma Sullo mai approvata, l'espansione urbana di quelle città ebbe il segno dei servizi pubblici, della edilizia sociale e del verde. Bologna negli anni 60 e 70, espropriò l'85% dei 2000 ettari di campagna che diventarono città; e 2/3 di quei nuovi suoli urbani furono usati per il verde e i servizi, mentre 1/3 di tutti gli alloggi costruiti in città furono riservati all'edilizia economica e popolare.

Con gli anni 80, però, l'esproprio diffuso diventò rapidamente impossibile e il costo degli espropri crebbe in Italia quanto il debito pubblico. Gli economisti e i politici non si sono mai chiesti, come mai la bancarotta dello Stato sia andata di pari passo con quella della urbanistica italiana. Del resto economisti e politici - in larga misura anche fra quelli di sinistra - hanno aspettato fino agli anni 90 e il confronto con l'economia europea, per decidersi ad affrontare di petto il nodo cruciale del debito pubblico per l'economia italiana.

Altrettanto è successo anche per gli urbanisti, che hanno tardato a capire il nesso organico fra il vertiginoso aumento del costo degli espropri pagato dalla comunità e l'enorme incremento della rendita urbana sul costo delle abitazioni pagato dai costruttori e alla fine dai cit-

tadini acquirenti. Soltanto oggi, infatti, si sono fatti i confronti con il resto dell'Europa, dai quali risulta, ad esempio, che in Francia l'area rappresenta mediamente il 14% del prezzo di una abitazione, mentre in Italia l'incidenza dell'area sulla casa è più che doppia, perché arriva mediamente al 30%, ma nelle città medie e grandi arriva al 50% e talvolta lo supera.

Così come urbanisti, economisti e politici hanno sottovalutato l'aumento colossale del costo delle opere pubbliche, sempre rispetto al resto dell'Europa. E solo oggi si accorgono che la costruzione del Treno ad Alta Velocità - giusto o sbagliato che sia, quale scelta strategica -, ha un costo che in 5 anni si moltiplica per cinque e costa in Italia 3 volte che in Spagna e 2 volte che in Francia e Germania. Mentre, d'altra parte politici ed economisti non hanno mai spiegato per bene agli elettori, che il rispetto dei parametri di Maastricht non è un capriccio degli eurocrati; ma è piuttosto dovuto alla tassativa necessità di ridurre il debito pubblico e con questo ridurre drasticamente gli interessi che per il debito dobbiamo pagare; interessi che sono tutti finanziamenti sottratti alle opere pubbliche. Perché la Spagna con un debito pari ad 1/3 del nostro, può spendere proporzionalmente per opere pubbliche 3 volte più dell'Italia, mentre Francia e Germania con un debito pari alla metà del nostro, spendono in proporzione per opere pubbliche il doppio dell'Italia.

In questo quadro di sottovalutazioni economiche e politiche - e questo è certo un amichevole eufemismo - non fa

meraviglia che, anche alcuni urbanisti - non quelli dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, tanto per essere chiari - non abbiano capito che, per aggirare l'alto costo degli espropri e per abbattere il peso della rendita sulle abitazioni, erano indispensabili nuove soluzioni riformiste. Proprio come quelle che faticosamente stiamo tentando di adottare per mettere sotto controllo deficit e debito, riformando l'intero sistema Paese e sottraendolo al rischio di un tendenziale declino. Alla mia età, avrei potuto restare affezionato a quei vecchi strumenti urbanistici, che 40 anni fa mi hanno permesso di contribuire a creare crescita urbane di grande qualità. Ma, purtroppo, vedevo ogni giorno intorno a me l'inutilità - anzi il danno - di restare legato a quelle vestigia del passato. Gli espropri, ormai in vigore appena per 5 anni, che servivano soltanto a remunerare la rendita urbana, che ho combattuto per tutta la vita; i piani generali direttamente prescrittivi, che invece di regole per la comunità, generavano rendite di attesa per la proprietà immobiliare; le previsioni urbanistiche che - alte o basse che fossero - erano assegnate ai privati senza alcuna contropartita per il Comune.

Quegli strumenti urbanistici erano serviti utilmente in passato e con quelli avevamo perfino applicato volontariamente una riforma mai approvata. Ma oggi, in una situazione generale completamente cambiata, andavano accantonati e sostituiti, con altri strumenti, capaci di affrontare e risolvere la nuova situazione. Anche perché oggi tutti concordiamo che la storica concezione cittadina dell'urbanistica, si è inevitabilmente dilatata, investendo il paesaggio, l'ambiente, l'ecosistema. Obbligandoci allora, non tanto ad abbandonare la disciplina che regola le trasformazioni urbane e territoriali, ma piuttosto a rinnovarla, per renderla capace di affrontare concretamente le esigenze di una nuova concezione tanto più ampia e complessa. Ci avevamo provato dieci anni fa, con il primo governo di centro sinistra, ma allora, fra le tante riforme che mancavano, c'è stata anche questa. Perché evidentemente, anche per il governo del territorio, il centro sinistra non aveva allora trovato la strada dell'unità. Ma al centro sinistra, per fortuna, non manca

la tenacia e così ci stiamo riprovando. E forse oggi abbiamo maturato una valutazione unitaria della situazione, che ci sta facendo tentare una soluzione unitaria per affrontarla.

Una soluzione unitaria che ci ha spinto a cancellare dal governo del territorio le regole rigide, aprioristiche, valide sine die, che servivano soltanto a creare le rendite urbane di attesa. Alle quali abbiamo sostituito piani di breve periodo, entro il quale le scelte pubbliche vincolano gli impegni degli imprenditori ad essere realizzati pena la decadenza. Mentre agli operatori privati - certamente indispensabili nelle trasformazioni urbanistiche - chiediamo in cambio della edificabilità, la cessione gratuita in compensazione perequativa di tutte le aree pubbliche che servono alla comunità. Un meccanismo nuovo, semplice, pragmatico, ma che nasce dalle scelte pubbliche generali; e crea un sistema operativo dal quale sono avvantaggiati i cittadini e gli imprenditori, mentre a perderci sono soltanto le rendite. Con il quale meccanismo sarà più facile rispettare e valorizzare il paesaggio, aumentare progressivamente la sostenibilità ambientale, dare finalmente anche con il governo del territorio un contributo decisivo a favore dell'ecosistema.

Un approccio pragmatico che ci ha condotto ad affrontare nuovamente, dopo mezzo secolo, il tema della abitazione sociale; problema paradossale, in un Paese che dopo la guerra non aveva una stanza a persona, mentre oggi ne conta più di due ! Un problema che nasce dalla immigrazione che ha sostituito l'emigrazione, ma specialmente nasce dall'aumentato peso della rendita, che - come ha sempre fatto - espelle dalle città e disperde nel territorio, le giovani coppie, i lavoratori malpagati, i cittadini più deboli economicamente, la cui presenza nei centri urbani è indispensabile per il ruolo che svolgono, prima ancora che sacrosantamente giusta.

Così abbiamo capito che delle Dotazioni Territoriali - quelle che una volta chiamavamo gli Standard urbanistici -, nella situazione odierna fanno parte anche le "abitazioni sociali"; proprio come le scuole, i giardini, gli ospedali e i parcheggi. Avendo superato per le abitazioni sociali la concezione che è stata fino ad oggi soltanto solidaristica, tra-

sformandosi in una esigenza da soddisfare per il buon funzionamento della città. E questa nuova concezione ci spinge a chiedere anche per le abitazioni sociali - quali nuove Dotazioni Territoriali - aree gratuite in compensazione perequativa, come per le scuole, i giardini, gli ospedali e i parcheggi; senza che ciò costi un euro in più agli operatori delle costruzioni, come al Comune.

E per le abitazioni sociali stiamo anche suggerendo un meccanismo gestionale, che sfrutti le nuove Dotazioni Territoriali gratuite; e coinvolgendo gli interessi imprenditoriali dei privati, potrebbe realizzare in ogni intervento urbanistico una quota sempre presente di edilizia convenzionata, ma anche una presenza piccola e costante di alloggi pubblici - diciamo almeno dai 2 ai 5 alloggi su 100 - ceduti gratuitamente ai Comuni, da destinare all'affitto a basso costo. Senza gravami imposti agli operatori, ma anzi coinvolgendoli concorsualmente, sulla base di regole preventive, ad operare sulle aree gratuite delle nuove dotazioni sociali. Niente di trascendentale, ma solo potenzialità che scaturiscono dal nuovo approccio riformista - pragmatico, ma saldamente fedele ai principi sociali -, da cui è scaturita questa proposta di legge per il governo del territorio. Non trascurando, naturalmente, gli indispensabili - ma oggi difficili da reperire - finanziamenti statali, che dovranno destinarsi di nuovo in futuro all'edilizia residenziale pubblica.

Di questa buona proposta di legge - di cui pure conosco e ho criticato gli inevitabili difetti - io parlo con passione ed entusiasmo. Perché spero che, in questo campo, la via unitaria sia stata imboccata e che sia possibile percorrerla tutta; fino alla approvazione di un disegno di legge alla Camera dei Deputati entro il 2007, che è l'obiettivo indispensabile da raggiungere, perché entrambe le Camere approvino il provvedimento prima che finisca la Legislatura. Voglio proprio sperare che questa prospettiva non sia illusoria e che, sia pure in tarda età, io possa vedere approvata quella riforma urbanistica per la quale mi batto da quasi mezzo secolo.

*\* Intervento al Seminario nazionale Riforma del Governo del Territorio dei Democratici di sinistra, tenutosi a Roma il 16 gennaio 2007.*

## Scenari, politiche e progetti per l'area romana

Gianluigi Nigro

### Modi di essere di Roma\*

I modi di essere di Roma presentano luci ed ombre: dai fenomeni relativi alle trasformazioni urbane (a parte la meritevole realizzazione di parchi in periferia, si ha l'impressione di un susseguirsi di trasformazioni incomprensibili, forse dovute alle compensazioni, di un consolidarsi ed anche acuirsi del caos della rete della viabilità specie nella periferia, di una speranza di metropolitana la cui realizzazione è per anni preceduta da una interminabile campagna di scavi archeologici, etc.), ai fenomeni relativi ai modi di uso degli spazi pubblici (anarchia, presenza di comportamenti violenti, poca sicurezza, etc.), a quelli strutturali (mercato immobiliare per la residenza impazzito, crescita della dimensione multi-etnica della città, andamento della occupazione), ai fenomeni relativi alla gestione pubblica (deficit di coordinamento, in orizzontale, tra assessorati e tra U.O. – che fine ha fatto l' "armonizzazione"?-; in verticale, tra Comune, Provincia e Regione, salvo emergenze di carattere politico; governance praticata solo alla scala locale, anzi vocalissima; ma su questo si tornerà in seguito). Quanto agli scenari, negli ultimi anni ne sono stati prodotti alcuni di carattere tematico di indubbio interesse (microcittà, mercato immobiliare, città inter-etnica, etc.); dobbiamo esser grati alle strutture di ricerca che li hanno elaborati, e naturalmente anche all'Università.

### Scenari per Roma

Salvo, almeno parzialmente, il caso dell'Università, l'elaborazione degli scenari dipende sostanzialmente dalla domanda pubblica o privata che mette a disposizione le risorse per effettuarla. La domanda pubblica non appare né organica né sistematica, e questo evidenzia l'assenza nella P.A. di un luogo, di una struttura capace, con una visione collettiva e finalizzata al governo urbano, di impostare una domanda organica e sistematica di elaborazione, di accumulare conoscenze mettendole in relazione, di fare, insomma, quel lavoro di studio, valutazione e costruzione degli scenari complessi del mutamento, indispensabile al montaggio di politiche urbane coerenti ed efficienti. Dunque, i modi di essere di questa città (fenomeni riscontrati) ed i modi di essere della P.A. rispetto alla costruzione degli scenari del mutamento, modi che costituiscono punti di partenza obbligati per la auspicata coniugazione di scenari, piano e politiche, sono problematici e di ciò certo si deve tener conto.

### Non perdere occasioni

Per non dare l'impressione di considerare questi modi di essere delle fatalità e dunque di ritenere che essi costituiscono difficoltà insormontabili, vale la pena soffermarsi su alcune circostanze che hanno caratterizzato il governo del territorio nell'area romana negli ultimi anni per chiedersi se, per caso, non si siano perse occasioni di iniziare a correggere gradualmente questi modi di essere e se è possibile evitare di conti-

nuarle a perdere. Il grande sforzo che abbiamo fatto per redigere il Prg non basta. Al di là del Prg, che, tra l'altro, ha una forma non moderna, una forma statica non articolata in strutturale ed operativa e dunque incapace di essere sensibile al mutamento ed ai fabbisogni via via emergenti, Roma non ha, alla scala urbana e metropolitana, altro. In controtendenza rispetto a molte grandi città europee ed italiane, Roma è una città priva di un piano (o documento) strategico e cioè di una visione condivisa di sviluppo capace di coinvolgere ed orientare soggetti ed operatori, non ha ancora uno scenario di riferimento d'area vasta (mi auguro che il piano che la Provincia sta costruendo si caratterizzi come tavolo di copianificazione struttural-strategica). Non avere tali elaborazioni vuol dire, nel caso specifico, non essersi nemmeno esercitati, come comunità politica e sociale, a costruirle e cioè, non aver praticato una governance alla scala adeguata alle decisioni da cui dipende la promozione di uno sviluppo locale non esclusivamente basato sulle valorizzazioni immobiliari; significa non aver vissuto esperienze di rete e di squadra capaci di coinvolgere il più gran numero di soggetti in una azione comunemente orientata. Non solo, ma gli stessi strumenti urbanistici operativi di cui Roma dispone, o di cui dovrebbe disporre, sono formalizzati in tempi lunghissimi, assolutamente al di fuori di ogni ragionevole loro tempestiva utilità e comunque non riescono a liberarsi da una predominante caratterizzazione immobilista. (forse anche

a causa degli impegni di “compensazione”).

### **L'occasione dei progetti urbani**

La questione dei progetti urbani si presta, a mio avviso, ad esemplificare con evidenza il rischio di perdere occasioni. Dico queste cose “da dentro”, essendo testimone delle difficoltà che si incontrano nel montaggio di un Progetto urbano. L'istituto del Progetto urbano, così come definito dalle Nta del Prg di Roma, è un elemento di forte innovazione nell'urbanistica di Roma; un elemento in grado di recuperare il ritardo conseguente al fatto di aver dovuto assumere per il Prg una figura pianificatoria vecchia come quella codificata della legge urbanistica della Regione Lazio. Quel margine di flessibilità e di intreccio fra piano e programma che in altre regioni è assicurato dall'articolazione del piano comunale in strutturale ed operativo, qui si era tentato di riguadagnarlo attraverso il “progetto urbano”, come sede di costruzione strategica di progetti urbanistici di porzioni di città alla scala intermedia tra quella della pianificazione generale e quella esecutiva. Sembra prevalere una interpretazione riduttiva e banalizzante: quella di una procedura un po' più colta del solito, per progettare sostanzialmente lottizzazioni grandi, con qualche grado di fattibilità economica in più. Certo, è già qualcosa. Ma il rischio che prevalga la rinuncia al progetto urbano come strumento di iniziativa pubblica per la definizione progressiva nel tempo delle previsioni di un piano generale considerato soprattutto nelle sue componenti strutturali, sembra concretamente essere causa ed effetto dell'aver scelto (tutti d'accordo: portatori di interessi e decisori) di rispondere a tutte le attese e di risolvere tutto nell'atto unico e monumentale del Prg. E' anche a causa di ciò, che a mio avviso, ci si stanno impiegando troppi anni (stiamo per raggiungere il decennio) per giungere alla definitiva approvazione del piano la cui versione approvata sarà presumibilmente notevolmente diversa rispetto a quella originaria, presentata al mondo come esperienza d'avanguardia. Occorre ancora credere, forse ora più di

prima, nel progetto urbano. Ricordo che, salvo i cinque Ambiti di Programmazione strategica per la Città Storica che sono stati studiati e disciplinati dal Piano insieme al Centro Storico ad una scala ragionevolmente prossima a quella degli interventi attuativi, il Prg ha una definizione alla scala tradizionale della disciplina generale (1:10.000) che non è in grado di garantire automaticamente, oltre alcuni livelli di equità e qualche temporanea tutela passiva della rete ecologica, né sostenibilità ambientale, né fattibilità economica e sociale e tanto meno la qualità morfologica, funzionale ed architettonica delle trasformazioni. Questa progettazione urbana intermedia, che dovrebbe aiutarci a limitare la produzione di interventi isolati, casuali, pezzi di insediamento morfologicamente e funzionalmente autoreferenziali che non fanno città, potrebbe avere anche un altro importante risvolto: quello di fare da supporto ad una governance ad una scala diversa da quella delle micro-città, scala alla quale la governance attuale sembra essersi attestata perché più facile e più pagante, ma che appare del tutto insufficiente rispetto al livello di consapevolezza che i cittadini romani dovrebbero conquistare per essere attori ed interpreti dello sviluppo della propria città. Rispetto a questi temi anche i Municipi rischiano di essere inadeguati se non maturano la consapevolezza, come alcuni di essi sembrano avviati a fare, che lo sviluppo locale e la partecipazione allo sviluppo dell'area metropolitana, a partire dalle risorse territoriali, si esprimono in riferimento a territori con perimetri a geometria variabile che per lo più non coincidono con quelli dei Municipi.

### **Dopo il Prg**

Ritengo che occorra evitare che, una volta approvato il Prg, spentesi le tensioni ideali o anche quelle pragmatiche che lo hanno accompagnato, ognuno tiri i remi in barca e concentri la propria attenzione e le proprie energie per trarre il maggior vantaggio possibile, in termini di tornaconti individuali o settoriali, corporativi o localistici, dalle previsioni del Prg, letto ed interpretato per lo più in chiave di valorizzazioni

immobiliari. Per questo è utile concentrare l'attenzione su alcuni contenuti progettuali fondanti del Prg e cioè sulle sue componenti strutturali che non bisogna dimenticare ed abbandonare. Oltre al principio della perequazione, fortemente condiviso anche in vista del gioco delle compensazioni, il piano ha altri punti di forza nell'idea, anch'essa condivisa, dell'organizzazione spaziale e funzionale della città oltre che sugli Ambiti di programmazione strategica, sulla città storica, anche sulla rete ambientale e su quella della mobilità, sul sistema delle centralità, sulla ristrutturazione, anche a fini produttivi, di gran parte della attuale periferia. Ma queste idee esprimono una possibile organizzazione spaziale la cui concreta attuazione passa dalla definizione di contenuti funzionali e produttivi che non deriva automaticamente dal Prg ma che discende da scelte sullo sviluppo che devono tener conto, da un lato, delle esigenze di Roma di entrare sempre più nelle reti globali e, dall'altro, di promuovere e mettere in valore le reti dello sviluppo locale; che discende inoltre da scelte spaziali a scala ravvicinata per le quali è indispensabile il ricorso al progetto urbano di iniziativa pubblica. Oltre che per le centralità occorrono progetti urbani per altre situazioni, ad esempio la rete verde, le linee metropolitane, le sistemazioni di percorsi viari etc.

### **Una struttura di servizio per studiare scenari e costruire politiche e progetti**

Ma tutto ciò, insieme a tanti altri problemi che attraversano il governo urbano (interetnicità, occupazione, giovani, anziani, servizi di prossimità alle famiglie, servizi alle imprese, etc), richiede un innalzamento di tiro sia sul piano della conoscenza e della disponibilità di scenari interpretativi sia sulla promozione di una governance adeguata alle scelte da compiere. Sotto questo profilo si registra, nell'area metropolitana romana, oltre alla carenza di conoscenze sistematiche e della disponibilità di scenari organici di insieme, la mancanza di una struttura di servizio la cui missione sia quella di studiare, interpretare e portare a sintesi gli scenari

del mutamento, secondo una visione collettiva finalizzata ad offrire agli Enti territoriali preposti al governo del territorio, nonché agli altri enti portatori di interessi settoriali, un servizio indispensabile alla costruzione di politiche e di progetti urbani attraverso processi di governance.

Non è il caso qui di avanzare possibili modelli di questa struttura sulla base delle esperienze di molte città italiane ed europee, (a cominciare da Parigi e Londra) non trasferibili automaticamente. Da queste esperienze è tuttavia possibile desumere due fondamentali caratteristiche che questa struttura deve avere. La prima riguarda la sua attività che deve essere, secondo i casi e le necessità, di ricerca pura ovvero di ricerca applicata a specifici casi ed interventi, in modo da integrare valori e contenuti dei due tipi di ricerca; questo comporta che non deve trattarsi di una struttura di tipo accademico, ma

neanche di una struttura schiacciata sulla operatività del quotidiano, tanto meno alla piccola scala; una struttura che si avvalga e metta in rete centri di ricerca presenti nel territorio, universitari e non.

La seconda caratteristica riguarda il ruolo pubblico che la struttura deve avere, ruolo istituzionalizzato in forme tali da garantire una ragionevole autonomia rispetto alle scadenze politiche. Questo vuol dire che si deve trattare di una struttura il cui sostegno non può derivare solo dalle risorse legate a singole particolari ricerche oggetto di commesse reperite sul mercato ovvero ottenute in stato di sudditanza dopo faticose postulanze presso gli Enti promotori. Ma di una struttura alla quale viene assicurato, con continuità dagli Enti di cui sopra, un finanziamento che costituisca lo zoccolo duro delle risorse necessarie per svolgere la missione di ricerca, di sostegno tecnico scientifico

alla elaborazione, anche attraverso processi di governance, di politiche e di progetti di trasformazione urbana nonché al lavoro di regia che la P.A. è sempre più chiamata a svolgere per governare la complessità urbana.

E' evidente che si tratta di un'ipotesi che presuppone un'alta qualità della politica, di una politica che non tema né prevarichi una struttura di tal genere, alla quale va evitato il rischio della sudditanza, ma anche la tentazione della supplenza e/o sostituzione di ruoli politici. Non va sottaciuto, infine, che la struttura ipotizzata e la relativa attività sarebbero strumenti utilissimi alla costruzione, sulla base di conoscenze e di valutazioni condivise, nei fatti prima ancora che nella forma, della città metropolitana romana.

*\* Il testo costituisce la sintesi dell'intervento al Convegno "Scenari per Roma del XXI secolo. Roma dopo il nuovo piano regolatore", Roma, 16 gennaio 2007.*

## INU Edizioni Card

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

### INU Edizioni Card, Black

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

Costo della card € 25

### INU Edizioni Card, Blue

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

Costo della card € 35

### INU Edizioni Card, Red

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

Costo della card € 49

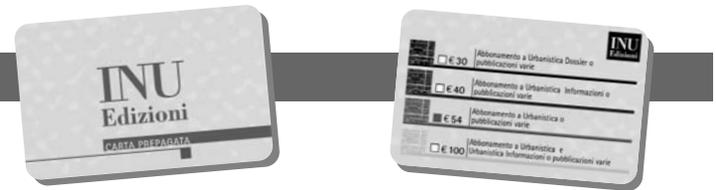
### INU Edizioni Card, Gold

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

Costo della card € 90

### Regala due card e la terza è gratis per te

Scegli se regalare abbonamenti o volumi dal catalogo di INU Edizioni che puoi trovare nel sito [www.inu.it](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 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.

**INU**  
**Edizioni**

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

## Rischi e potenzialità della Vas in contesto transfrontaliero

Igor Jogan\*

In questo periodo molte sono state le esperienze di applicazione della procedura di Valutazione ambientale strategica (Vas) ai Programmi Operativi di cooperazione transfrontaliera proposti nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" per il periodo 2007 - 2013. Il momento è indubbiamente interessante sia sotto il profilo dei contenuti che la programmazione europea sta assumendo nei territori transfrontalieri e sia perché con l'occasione si attua una precisa volontà dell'istituzione europea in conformità a quanto previsto dalla "Direttiva Vas" emanata, come si ricorderà, sei anni or sono e che tuttora costituisce, tra gli addetti ai lavori, motivo di confronto e dibattito.

L'esempio della valutazione dei programmi di cooperazione transfrontaliera appare interessante per vari motivi. Innanzitutto perché si tratta di un'operazione che si svolge direttamente "nella casa" europea su atti di programmazione europei. Poi perché il contesto transfrontaliero si caratterizza per un elevato grado di complessità in cui si confrontano culture amministrative e sistemi normativi segnatamente diversi, con diversi gradi di maturazione delle politiche locali di difesa dell'ambiente. Infine perché i territori in oggetto assumono una complessità in sé, dove spesso le linee di confine rappresentano fratture di carattere morfologico, insediativo, bioclimatico e simbolico oltre che linguistico. Chi scrive ha potuto osservare direttamente e indirettamente alcu-

ne delle Vas applicate nei mesi appena passati ai programmi transfrontalieri. A quanto è dato capire, uno dei temi più ricorrenti è quello relativo al coordinamento dei sistemi normativi. In questa breve nota si cercherà invece di argomentare che, più che di coordinamento, questo tipo di programmazione ha bisogno di un quadro normativo e metodologico specifico. C'è necessità di rimodellare le procedure e le metodiche proprie della Vas al fine di rendere la valutazione più costruttiva nell'avvicinare le decisioni di politica di sviluppo al criterio globale della sostenibilità. Di seguito si prenderanno in considerazione solo alcuni dei molti aspetti che andrebbero in realtà affrontati. In particolare ci si è voluti concentrare su quegli aspetti che non solo appaiono rilevanti per il contesto di cui ci si occupa in questa nota, ma che assumono una valenza più generale.

Negli anni a noi più vicini, ed in particolar modo in seguito alle prime esperienze di applicazione della Direttiva Vas, molti sono stati i contributi critici volti ad individuare i punti deboli di queste sperimentazioni. Pare che le critiche convergano su due questioni che, se affrontate adeguatamente, potrebbero in futuro offrire una migliore *performance* dei protocolli applicativi della Vas. Il primo punto consiste nell'evitare di considerare il piano (o programma) come "oggetto" della valutazione ambientale, ovvero come momento distaccato della progettazione.

Valutazione e progettazione costituiscono due fasi inseparabili di un unico "processo decisionale" che è il vero e forse unico referente della valutazione.

Il secondo punto può essere sintetizzato con chi rileva che quanto più i contesti decisionali appaiono essere strategici, tanto meno afferrabili saranno i probabili effetti prodotti dalle loro azioni, di conseguenza gli impatti/effetti ambientali delle decisioni strategiche non possono essere posti al centro del disegno valutativo in quanto avvolti ancora da troppa incertezza. Nuovi metodi valutativi si rendono quindi necessari in cui l'analisi degli effetti non potrà e non dovrà assumere ruolo centrale nella valutazione. Le implicazioni di questi due aspetti assumono una grande rilevanza per quanto concerne la definizione dei percorsi valutativi nel contesto della cooperazione territoriale transfrontaliera.

Il problema della "oggettivazione" dei programmi transfrontalieri esiste e trae origine da una ancora debole integrazione del punto di vista ambientale nelle decisioni relative allo sviluppo territoriale. Sotto il profilo procedurale l'integrazione avviene attualmente al momento della definizione del "Rapporto ambientale" e della conseguente fase di consultazioni, ovvero in un momento in cui "l'oggetto della valutazione", e cioè il Programma, è bell'e strutturato nelle sue scelte strategiche rispetto alle quali il valutatore appare alquanto disarmato. E' evidente che la valuta-

zione a questo punto può contribuire a migliorare la componente ambientale del programma attraverso sia la sostituzione di alcune componenti ritenute incompatibili con gli obiettivi della valutazione e sia attraverso suggerimenti prodotti dalle fasi di mitigazione, monitoraggio e integrazione con le politiche e normative ambientali della Ue. Ciò che la valutazione raggiunge con difficoltà è un risultato che incida profondamente sulle scelte strategiche di fondo del programma che sono quelle che definiscono il grado di integrazione della variabile ambientale nella programmazione dello sviluppo.

Il valutatore opera su una *checking list* (i cosiddetti obiettivi di sostenibilità) che è necessariamente limitata nelle sue finalità. Nel nostro caso, considerando il modo in cui è stata concepita, la Vas ha la funzione di avvallare, emendare o anche rifiutare le scelte progettuali per cui non potrà mai e poi mai sostituirsi al progettista del programma che è l'unico in grado di sostanziare le scelte progettuali con orientamenti a carattere strategico. Di conseguenza deve essere il sistema decisionale in sé a garantire che le scelte progettuali di avvio non siano in netto contrasto con i principi della valutazione, nel qual caso tra valutazione e progettazione si creerebbe un *gap* che sarebbe estremamente difficile colmare.

Come è stato argomentato la "finestra decisionale" rilevante sotto l'aspetto della formazione delle scelte strategiche non può esser solo quella posta al momento della consultazione sul Rapporto ambientale: essa va anticipata da una serie di momenti di interscambio tra valutazione e progettazione in cui siano, ad esempio, resi espliciti i cosiddetti "criteri procedurali" definiti dal valutatore "for good decision making against which each decision window can be assessed". Nella sostanza ciò che si vuole è inserire nel processo decisionale - in ogni fase critica della progettazione, compresa quella del suo avvio e del processo decisionale da questa derivante - una sorta di richiamo alle istanze della valutazione ambientale conformemente all'idea che la Vas non è altro che

un modo per affrontare i *problemi al momento e al posto giusti* dove per momento giusto si intende pure "the earliest appropriate stage of decision making".

Negli interventi europei a larga scala, quali sono i programmi di cooperazione transfrontaliera, una simile esigenza si fa sentire forse in modo ancor più acuto che in altri contesti. Mentre l'ampiezza della scala di intervento può costituire un incentivo alla decisione strategica, il crogiolo istituzionale rappresentato all'interno delle procedure decisionali può al contrario agire da freno all'attitudine alla scelta o molto più semplicemente favorirne il rinvio nel tempo. Infatti il più delle volte questi programmi assumono la forma di "contenitori" e quadri d'unione di azioni future che dovranno essere definite nel corso dell'implementazione del programma.

E' da precisare però che al momento della valutazione ambientale queste misure sono ancora scatole vuote che andranno riempite man mano il programma avanza. In questo caso non potendo la Vas produrre un'analisi attendibile degli impatti previsti si limiterà a fornire essa stessa una griglia di riferimento (sistema di vincoli) da applicare alle azioni future. Questo fatto tende a modificare la natura della valutazione, ovvero spostare l'attenzione del valutatore dalla strategia all'attuazione, e quindi a dare per buona la dimensione strategica del programma e considerare unicamente la dimensione attuativa.

Così arriviamo al secondo dei punti sollevati poco sopra: il problema della stima degli effetti rispetto allo sviluppo della procedura valutativa. La centralità è innegabile nei casi in cui il programma assume una scala territoriale e una gamma di azioni sufficientemente dettagliate da consentire un'analisi degli impatti. Quest'ultima servirà a definire l'apporto positivo o negativo che ogni singola misura del programma offre al raggiungimento degli "obiettivi di sostenibilità". A scale subregionali, locali, e a patto che il set di indicatori prescelto sia rappresentativo del concetto di sosteni-

bilità, è questo il modo più efficace e nel contempo semplice per accertare il livello di integrazione ambientale di una determinata azione pubblica.

Queste tipologie di contesto costituiscono la fattispecie a cui si ispirano sia la Direttiva europea che buona parte delle leggi attuative degli stati membri. Ma queste fattispecie non sembrano poter essere riconosciute nel contesto della programmazione transfrontaliera.

Nel caso in cui, come spesso accade, il contenuto delle azioni previste dal programma non è sufficientemente dettagliato e la stima degli impatti appare troppo incerta, è evidente che all'analisi degli effetti non può essere attribuita quella centralità nella valutazione che essa assume quando si ha la piena prevedibilità degli impatti. In questo caso quindi appare più che evidente la necessità di ridisegnare la procedura valutativa per i programmi che non si prestano alla valutazione di impatto. Inoltre appare evidente che molte delle energie spese per coordinare le normative degli stati membri in materia risultano essere mal riposte, tanto più quando queste pongono al centro della valutazione la stima degli effetti.

Gli anni '90 sono stati una vera e propria fucina di metodi di contabilità economica, sociale e ambientale attraverso i quali si è tentato di restituire una rappresentazione più oggettiva dello stato di sostenibilità dei contesti territoriali. Alcuni di questi si trovano in uno stato ancora sperimentale, altri però incominciano a produrre i primi risultati affidabili sotto il profilo metodologico. Questi metodi vanno dall'analisi, da tempo messa in atto, dell'*impronta ecologica*, alla ricerca promossa dalla Banca Mondiale sui metodi e concetti di contabilità economica quale il *genuine savings*, a quella che ha probabilmente raggiunto oggi la maggiore popolarità tra i sostenitori dell'approccio ecologico alla sostenibilità e che si sta concretizzando in innumerevoli applicazioni che affiancano la Vas e che va sotto il nome di "analisi energetica", ed infine ad una serie di indicatori che danno il senso di come è cambiato il modo di

intendere lo sviluppo economico e sociale a livello globale.

E' paradossale che la valutazione dei progetti europei non favorisca l'integrazione di queste nuove metodiche nelle "proprie" esperienze valutative e che comunque sottovaluti il fatto che lo strumento della contabilità ambientale è quello più appropriato per costituire un contesto conoscitivo iniziale in grado di indirizzare le scelte del decisore/designer così come è ingiustificato il fatto che a fianco degli oramai innumerevoli sistemi di monitoraggio ambientale non siano stati costruiti sistemi di contabilità che vadano ad indagare le ragioni più profonde dei fenomeni monitorati e che tentino di restituire un'immagine assoluta nell'*assessment* della sostenibilità al di là di quanto non riescano a fare i modelli di impatto.

Come si ricorda spesso la pianificazione è un processo che attraversa tre fasi: l'apprendimento, il processo decisionale e l'azione. Nel *project design* è fondamentale l'apprendimento rispetto al quale un rinnovato sistema di contabilità ambientale può dare un contributo concreto e nel contempo offrire sia al processo decisionale che alla valutazione una piattaforma comune. I decisori possono interpretare i risultati della contabilità (scenari) e tradurli in obiettivi di programma. La valutazione può addentrarsi nello spazio che separa gli scenari dalla loro interpretazione in senso progettuale, e quindi intervenire sul processo decisionale nel momento in cui vengono appresi i concetti fondamentali che serviranno a strutturare le scelte.

Non più di un anno fa la Therivel scriveva "*What sustainable development is and how to assess whether something is 'sustainable' are still contested questions; and sustainable development has come to prominence as a policy objective at the same time as SEA has evolved, so cognition of sustainability issues in Sea is patchy and inconsistent*", ciò a testimonianza del fatto che il dibattito metodologico sulla Vas non può per nulla considerarsi concluso. L'introduzione di un sistema di contabilità ambientale

potrebbe costituire un passo avanti nel superamento delle citate *inconsistencies*. Qui si apre però un nuovo capitolo. I vari metodi di contabilità ambientale a cui ci si riferisce nascono da un ambito scientifico e culturale in cui la "sviluppo sostenibile" è concepito in termini assoluti, quando nelle retoriche europee questo concetto è riportato sempre in termini relativi, per lo più come "sviluppo sostenuto e durevole" di un modello sociale che, pur dando spazio alla questione ambientale, è perennemente rivolto al quadro economico. Fintantoché quest'ordine delle cose non potrà essere invertito, dovremo malauguratamente assistere, nei contesti di grande complessità come quelli transfrontalieri, ad un costante depotenziamento della Vas.

*\*Università Iuav di Venezia.*

## Indice perequativo e progetto di città

Ezio Micelli

La scelta degli indici edificatori rappresenta sempre un passaggio delicato nell'elaborazione di un piano perequativo. Se, infatti, l'attribuzione degli indici di edificabilità poteva contare nei piani tradizionali di solidi riferimenti normativi e di una certa consuetudine, con l'arrivo della perequazione le scelte relative all'edificabilità dei suoli assoggettati al nuovo strumento risultano più complesse e delicate.

Come è noto, la perequazione elimina la differenza tra aree destinate all'edificazione privata e quelle destinate alle dotazioni territoriali. I proprietari delle prime e delle seconde sono beneficiari di uno stesso indice edificatorio.

Dal punto di vista dei valori, è possibile affermare che a tutti i proprietari interessati dalla trasformazione della città viene attribuita una quota di volume privato e, dunque, una quota di pluvalore immobiliare che, con il linguaggio dell'economia classica, chiamiamo rendita.

Sulla base delle esperienze promosse nel nostro paese, le metodologie adottate per la determinazione dell'indice perequativo, pur con qualche schematizzazione, sono tre.

La prima prevede che l'indice sia attribuito sulla base delle caratteristiche di fatto e di diritto delle aree interessate dal meccanismo perequativo. Alle aree che il piano assoggetta a perequazione viene attribuito un potenziale di edificazione senza alcuna attinenza al loro futuro sviluppo. La scelta dell'indice si fonda, invece, sugli aspetti economici e giuridici degli immobili al momento della formulazione del piano. In altre

parole, un'area beneficia di un certo indice edificatorio non perché destinata, ad esempio, a diventare sede di un quartiere residenziale, ma in ragione delle infrastrutture di cui beneficia, della sua posizione nella città, dello status giuridico che la caratterizza.

La perequazione *a priori* – secondo la definizione di Stefano Pompei – è deliberatamente sganciata da qualsiasi intenzione progettuale, e – nelle sue applicazioni operative – si è posta come obiettivo di contenere al minimo l'edificazione privata e, dunque, la rendita trasferita alla proprietà.

L'amministrazione deve tuttavia essere consapevole che al di sotto di determinati valori di edificabilità la proprietà non aderirà al meccanismo proposto perché beneficiaria di una rendita inferiore a quella che potrebbe ottenere grazie all'espropriazione per pubblica utilità. In altri termini, il controvalore delle volumetrie concesse dall'amministrazione per mezzo dell'indice perequativo potrebbe risultare inferiore a quanto la proprietà potrebbe ricevere con l'indennizzo espropriativo. In tal caso, se la proprietà non aderisce ed opta per i tradizionali meccanismi espropriativi, il piano fallisce e lo sviluppo privato e pubblico delle aree si arresta.

I primi piani perequativi si sono largamente ispirati alla perequazione *a priori* per la determinazione degli indici. I limiti di un simile approccio sono diversi. L'attribuzione di indici contenuti sganciati da qualsiasi intento progettuale si rivela priva di un fondamento giuridico. Ad essere messo in

discussione è, infatti, lo stesso diritto di proprietà senza che, tuttavia, il legislatore nazionale si sia mai espresso al riguardo. Nella prassi, poi, l'attribuzione di indici fortemente contenuti senza riferimento allo sviluppo della città impone alle amministrazioni una trattativa il cui successo si basa su di una importante capacità negoziale. Se l'amministrazione è capace di un rapporto di forza con i privati, sarà in grado di imporre volumetrie private contenute e ampie dotazioni di beni immobili per sé. Altrimenti dovrà limitarsi a prelievi fondiari più modesti. L'indice è dunque la semplice fotografia dei rapporti di forza tra amministrazione e proprietà senza alcun riferimento al progetto di città promosso dal piano, la cui fragile legittimità è fondata sullo status economico-giuridico dei suoli interessati dalla trasformazione urbanistica.

Una seconda metodologia enfatizza il ruolo del rapporto tra pubblico e privato ed i benefici che quest'ultimo deve ottenere per cooperare all'attuazione del piano. L'amministrazione riconosce che il piano perequativo è un piano fondato sulla *partnership* ed individua nello scambio economico il principio di legittimità a fondamento dell'indice perequativo. Se è vero che la perequazione è strumento per l'accordo tra amministrazione e proprietà sullo sviluppo della città, allora non potrà che essere il calcolo economico a costituire il presupposto per la determinazione delle volumetrie che il piano attribuisce alla proprietà.

Un simile approccio ha il merito di

riconoscere la natura non autoritativa della pianificazione perequativa e di porre senza infingimenti il tema del rapporto tra proprietà e amministrazione nella predisposizione degli strumenti urbanistici.

Il limite del ragionamento, tuttavia, consiste nel porre in capo ad una riflessione puramente economica lo sviluppo della città. Gli esiti possono risultare convenienti o meno per l'amministrazione, ma essi sono comunque privi di qualsiasi riferimento allo sviluppo della città ed alle forme della sua trasformazione. Impostare la trattativa tra pubblico e privato su queste premesse significa spostare il tema dalla trasformazione dell'ambiente fisico a quello della ripartizione della rendita fondiaria e immobiliare.

Gli strumenti della trasformazione sono così derubricati a dispositivi per negoziare il plusvalore tra pubblico e privato. La città e il suo sviluppo divengono quasi secondari rispetto al problema primario della creazione e della distribuzione della ricchezza immobiliare. Una deriva di questo tipo è del resto già nota a chi si occupa di trasformazioni urbane: in molti casi, i programmi complessi hanno avuto per obiettivo primario il prelievo di valore da parte delle amministrazioni, quasi a trasformare strumenti urbanistici in leve di prelievo fiscale.

L'ultima metodologia per la determinazione dell'indice perequativo ne calcola il valore a partire dal progetto di città che l'amministrazione intende promuovere. L'indice è in questo caso il semplice riflesso di una visione dello sviluppo urbano che prevede per le aree di trasformazione un certo carico di edificabilità privata, a fianco della quale è prevista una dotazione di volumetrie pubbliche e di suoli destinati alla comunità.

In una simile prospettiva il valore dell'indice non è predeterminabile, ma costituisce l'esito di uno sforzo progettuale che attiene alla visione della città assai più che alla determinazione minuta del suo sviluppo edilizio. Indici relativamente elevati potrebbero essere coerenti con l'obiettivo della sostenibilità: se un'amministrazione limita al massimo le aree di sviluppo per contenere il consumo di suolo agricolo, una

scelta di relativa densità potrebbe risultare urbanisticamente appropriata. Allo stesso modo, indici molto contenuti trovano fondamento in strategie di sviluppo territoriale a bassa densità con ampie dotazioni territoriali a parco e verde pubblico. Numeri diversi, dunque, per strategie comunque credibili e pienamente coerenti con gli obiettivi di uno sviluppo durevole del territorio. Pubblico e privato non concertano le forme di ripartizione del valore fondiario, ma condividono, se possibile, le scelte relative allo sviluppo del territorio. E' il progetto di città che legittima e sostiene le posizioni delle amministrazioni e non una generica difesa di un numero privo di qualunque legame con la città e con il suo possibile sviluppo.

La perequazione è spesso considerata strumento gestionale di natura quasi indipendente rispetto all'attività di piano e alle sue scelte di fondo.

Corollario di questa posizione è l'affermazione secondo cui l'edificabilità attribuita ai privati può essere in qualche modo affidata ad un incerto statuto dei luoghi o ad una trattativa tra pubblico e privato. Ritornare al progetto di città e derivare gli indici da quest'ultimo assicura una diversa legittimità al piano ed ai suoi strumenti gestionali, altrimenti affidati ad una contrattazione in cui i soli rapporti di forza contano davvero.

## Governo del territorio: alcune considerazioni

Rosario Manzo\*

*A che punto siamo.* Nella scorsa legislatura, il dibattito sulla legge sul governo del territorio si era concentrato su due testi: quello a firma dell'On.le Mantini, all'epoca all'opposizione e quello presentato dall'On.le Lupi, relatore della maggioranza. Il testo dell'On.Lupi venne approvato alla Camera, ma per una serie di ragioni non ebbe esito. Nella XV legislatura i due testi sono stati riproposti, sostanzialmente identici alle versioni precedenti. In particolare, il testo "Lupi" è stato ripresentato come proposta di legge<sup>1</sup> con le integrazioni derivanti dal dibattito nelle Commissioni competenti e alla Camera. Queste due proposte hanno rappresentato, all'inizio della nuova legislatura, il punto più "avanzato" di un dibattito che – è bene ricordarlo – nel 2007 ha compiuto il quarantesimo anno. Su queste proposte si è scritto e detto molto, si sono fatti convegni e incontri sulla base di presupposti diventati veri e propri "slogan": una "legge snella e di pochi articoli", una "riforma urgente e necessaria per la modernizzazione del paese" una "legge di soli principi" e quanto altro chi legge ricorderà. Un'analisi esaustiva, in particolare del testo "Lupi", porterebbe a diverse considerazioni molto critiche, anche nei confronti del lavoro parlamentare. Quello che emerge sono alcuni elementi sostanziali che la caratterizzano, in parte coincidenti con la proposta "parallela" di Mantini la quale possiede, forse, una maggiore attenzione alla natura pubblica della pianificazione del territorio. Si rileva la mancanza di

una costituzione chiara dei principi fondamentali, sui quali la legislazione regionale deve appoggiare la propria normativa e la propria azione amministrativa; l'episodico e disorganico inserimento, in sede emendativa, di "definizioni"; l'individuazione "sparsa" delle funzioni dello Stato, con la possibilità di "effettuare interventi speciali"; una generica identificazione di livelli, strumenti e istituzioni preposte alla pianificazione del territorio; la previsione di "adeguate" dotazioni territoriali da definire negli strumenti urbanistici, come avveniva prima del 1968; la "centratura" sul piano urbanistico nel quale viene inserito il concetto di attuazione con "sistemi perequativi"; l'enfasi, nell'attività edilizia, della sostituzione della denuncia d'inizio attività al permesso di costruzione; infine, una disposizione specifica di delega per la fiscalità urbanistica finalizzata, sostanzialmente, all'agevolazione "a tempo" dei trasferimenti immobiliari in attuazione di previsioni perequative di comparto. Da ultimo<sup>2</sup>, alla fine del 2006, è stata presentata la proposta<sup>3</sup> "Migliore" che, pur ponendo l'accento sull' [...] *ambizione di determinare i "principi fondamentali" della legislazione statale in merito alle finalità, agli obiettivi, alla titolarità, ai caratteri essenziali, alle facoltà e all'efficacia, nonché ai procedimenti decisionali dell'attività di pianificazione territoriale e urbanistica* appare, viceversa, una revisione della sola disciplina urbanistica, basata in parte su presupposti di natura ideologica. Questo, in grande sintesi, era il punto di par-

tenza all'inizio della legislatura per una eventuale riapertura del dibattito sulla legge sul governo del territorio: è possibile rilevare come sia carente l'analisi sulla situazione legislativa regionale che si è andata conformando negli ultimi dieci anni ed è ancora in corso di evoluzione, come sia stata "rimossa" la funzione principale della legge stessa di definire, in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione proprio i "principi fondamentali" della materia, con un esercizio del tutto innovativo e, infine, come siano "annacquate" le parti della legge riferite a materie di riserva esclusiva dello Stato, come il diritto di proprietà, i livelli minimi essenziali dei servizi sociali, la fiscalità.

Per poter ragionare compiutamente sull'argomento sarebbe opportuna una definizione *ex ante* dei temi "portanti" della legge sul governo del territorio. Ciò appare ancora più necessario in quanto il contenuto della materia è stato "riempito" dalla Corte Costituzionale con diverse sentenze relative a conflitti di attribuzione di competenza denunciando, quanto meno, una "distrazione" del legislatore, il quale non si è sentito chiamato nemmeno a definire cosa fosse compreso e cosa escluso dalla materia, anche in considerazione della potenziale onnipotenza del termine "governo del territorio", a fronte di altre materie o "valori" (ambiente, paesaggio, infrastrutture, ecc.) interconnesse e strettamente correlate all'esercizio "organico" della funzione di governo del territorio.

*I temi della legge sul governo del territorio.* È scontato scrivere che il primo compito è definire il “perimetro” della legge, conformando l’ambito oggettivo e le finalità: ma è comunque il punto nodale per l’individuazione dello “spirito” costitutivo della norma. La domanda successiva che occorre farsi è quella relativa alla individuazione dei principi fondamentali per il governo del territorio: quali e perché? E ancora, sono immutabili o, viceversa, devono avere una formulazione generale e astratta, per consentire l’esercizio delle funzioni legislative e amministrative da parte delle regioni e degli enti locali in modo propositivo, valorizzando le istituzioni più avanzate e stimolando quelle di minore capacità ed efficienza? In ogni caso, i principi – quali essi siano – non sono autoevidenti, permanenti nel tempo e per essere applicati hanno necessità di una articolazione confacente alle possibilità e alle situazioni gestite dai destinatari (regioni, province, comuni, la stessa Amministrazione centrale) in un contesto unitario, armonico, organizzato e orientato. Ne consegue l’importanza di definire che l’origine è il principio di pianificazione, concetto espresso – sia pure negli strumenti di pianificazione – fin dalle prime leggi urbanistiche, anche anteriori alla legge 1150. Oggi, indubbiamente, a questo principio va associato quello di sostenibilità ambientale, economica e sociale e di conservazione delle risorse essenziali, primo fra tutte il suolo. L’ulteriore passaggio coerente di questa affermazione è, quindi, la costituzione dei principi di equità, di trasparenza e democrazia delle scelte, di tutela dell’ambiente naturale e antropico. In questo quadro di riferimento si inseriscono con coerenza i principi – già esistenti a livello costituzionale – di sussidiarietà e adeguatezza delle istituzioni per l’esercizio delle funzioni di governo del territorio. La complessità (e una certa “ridondanza” istituzionale) della società contemporanea ha portato alla frammentazione dei luoghi decisionali, nonché una settorializzazione delle funzioni e delle competenze. Sarebbe bene chiedersi *come* il sistema istituzionale debba assumere le decisioni, *come* si debba

fare carico delle responsabilità che ne conseguono, *come* debba perseguire gli obiettivi e dare conto agli elettori dei risultati prefissati. Che le norme nazionali sul governo del territorio debbano essere una riforma di discipline proprie (urbanistica, edilizia, esproprio, difesa del suolo, lavori pubblici) e contestualmente una legge di “sinapsi” istituzionali con le “altre” materie che producono effetti sul territorio (ambiente, paesaggio, ecc...) sembra evidente e che questo abbia un forte risvolto di riforma istituzionale, centrale, regionale e degli enti locali, sembra ancora più chiaro. Appare quanto mai necessario e davvero urgente costruire un sistema di colloquio e di corresponsabilità istituzionale per portare a coerenza le pianificazioni “separate”, quelle settoriali e le diverse competenze concorrenti, per evitare i paradossi e le contraddizioni che sono sotto gli occhi di tutti. Sotto questo aspetto, infatti, è bene ricordare che si discute comunque di una legge di “transizione”, sia perché il complesso degli argomenti oggetto del governo del territorio è molto più ampio di quello trattato<sup>4</sup> sia perché questa legge trova ancora un modello istituzionale non completamente formato verso uno Stato federale, mentre il contenzioso sulle attribuzioni di competenza è particolarmente alto a seguito del riparto della competenze operato dalla riforma del Titolo V, senza una conseguente ridefinizione organica e condivisa del quadro complessivo<sup>5</sup>. Una considerazione costante è quella della necessità di stabilizzare lo sperimentalismo regionale e nazionale, che sarebbe utile, si è detto più volte, per razionalizzare e organizzare alcune previsioni legislative regionali che intervengono sul diritto di proprietà (perequazione, compensazione, scambio di diritti edilizi, ecc.). Il tema fu anticipato dalla Corte Costituzionale almeno dal 1999 e da allora il legislatore nazionale non ha posto alcuna attenzione, limitandosi a non impugnare le leggi regionali. Ma se oggi una legge nazionale registra finalmente la separazione degli strumenti di pianificazione e l’esistenza dell’istituto della perequazione – a fronte di una “tecnica” già ampiamente introdotta da

regioni che rappresentano, in termini di popolazione quasi il 70% del territorio nazionale – si osserva un parziale rientro da parte delle stesse regioni, nelle implementazioni delle leggi sul governo del territorio, verso una maggiore rigidità del piano strutturale. C’è da chiedersi, quindi, se sotto questo profilo non sia opportuno individuare solo “livelli” istituzionali di pianificazione e le relative finalità generali e non i contenuti o la “nomenclatura” dei diversi piani territoriali e urbanistici. In ogni caso, per definire la questione occorre rivedere la disciplina rimessa alle competenze esclusive dello Stato con la costruzione di un sistema di riferimento per l’esercizio del diritto di proprietà, per la fiscalità edilizia e urbanistica, che non sono “principi” ma regolamentazioni esatte in provvedimenti articolati, costruiti attraverso un processo condiviso soprattutto con i soggetti destinatari della norma. *La proposta dell’Ulivo.* Forse anche in ragione del metodo seguito nel processo di formazione, la proposta di legge “Mariani”<sup>6</sup> è costruita dando conto delle tematiche sopra esposte. La bozza di documento è stata oggetto di numerosi dibattiti e verifiche ad ampio campo, che hanno contribuito a rafforzare l’impianto iniziale nonché la struttura e gli argomenti portanti della proposta di legge, costituiti dalla definizione chiara ed esaustiva dei principi, da un’ampia e articolata normativa per il coordinamento tra soggetti e per le competenze, per rendere concreta la “leale collaborazione” tra istituzioni, dalla centralità delle dotazioni territoriali come risposta alla richiesta dei diritti di cittadinanza, dalla definizione degli obiettivi della pianificazione e la correlazione con i diversi livelli istituzionali, dall’individuazione degli istituti di attuazione della pianificazione, con la qualificazione della capacità edificatoria come diritto reale e non “atipico” o come una *new property*, dalla delega al Governo per la revisione organica della fiscalità urbanistica e immobiliare e per la riconfigurazione complessiva della normativa vigente, in funzione della progressiva attuazione dei principi, da parte delle regioni. Sicuramente questa proposta rappresenta un punto molto più avanzato

della discussione, anche se appare necessaria una pulitura e una semplificazione della legge. Ci sono, inoltre, alcune “slabbrature” che si possono rilevare tra il testo discusso nel corso del dibattito politico e tecnico e quello presentato come stampato alla Camera, in particolare per quanto riguarda l’identificazione, per legge, delle “linee fondamentali” di assetto del territorio con riferimento ai valori ambientali e naturali, mentre le altre componenti (infrastrutture, beni culturali, sistema delle città, Mezzogiorno e aree svantaggiate) sono rimesse al procedimento amministrativo di formazione del Dpcm, facendo ritenere che lo Stato sia “riappropriato” anche di funzioni e competenze che la Corte Costituzionale nel ritenere l’ambiente un “valore” e non una materia, ha definito come sinergiche e finalizzate al medesimo obiettivo, condiviso con le regioni.

*Governo del territorio: un quadro articolato e complesso di coerenza e di collaborazione istituzionale.* Quello che emerge, con tutta evidenza, è che la legge sul governo del territorio non è un prodotto ma un processo dinamico orientato e continuo, la cui attuazione dovrà avvenire in condizioni di disomogeneità istituzionale, politica e sociale. Una legge di così grande ambizione democratica dovrebbe prevedere un percorso dinamico di attuazione, verifica e gestione istituzionale, con una ipotesi di *flusso* legislativo nazionale e regionale che non si è fermi ad un “risultato” ma progetti e persegua la declinazione dei principi in ambito regionale, ne determini la sua revisione e anche, in definitiva, la sua alterazione migliorativa, attraverso la collaborazione istituzionale. Un processo che, in definitiva, non comprima la capacità sperimentale che deriva da una buona e corretta gestione del territorio, esaltando le potenzialità dei soggetti responsabili del governo del territorio. Sotto questo profilo, il testo “Mariani” si presenta con una serie di potenzialità, determinate dalla previsione di emanazione di provvedimenti statali, di temi da attuare tramite intese istituzionali e di temi oggetto di regolamentazione puntuale da parte delle regioni, come specificazione del loro potere generale di regolamentazione concor-

rente. Si tratta di individuare i livelli minimi inderogabili che danno riscontro ad una serie di “diritti primari” di cittadinanza, regolando i criteri con i quali le dotazioni territoriali - costituite dall’opera e dall’elemento gestionale che ne consente l’utilizzo - devono concretamente fornire servizi ai cittadini, come espressione di civiltà e di solidarietà sociale. Questo comporta comunque l’identificazione, nella regolamentazione di secondo livello, oltre che della qualità dei servizi, anche della natura delle opere di urbanizzazione primaria (condizione essenziale perché la città esista in termini civili) e secondaria, che devono essere modulate in relazione alle esigenze espresse *ex ante* dall’Amministrazione e non negli strumenti di pianificazione, in modo “negoziale”. Il tema mette in gioco la capacità di programmazione economica degli enti locali, anche con il coordinamento del bilancio annuale di previsione, del piano economico di gestione e del programma triennale delle opere pubbliche e mette in campo, in modo evidente, la necessità della definizione di ambiti, anche diversi dal livello comunale, di gestione ottimale dei servizi. Allo stesso modo, la delega per la riforma fiscale urbanistica e immobiliare si deve fare carico di fornire un supporto coerente ed equo agli istituti di attuazione degli strumenti di pianificazione, in relazione all’uso sempre più avanzato, da parte degli enti locali, della capacità edificatoria come “moneta” urbanistica e in ragione della necessità di introdurre forme di perequazione fiscale tra gli enti locali. La numerosità e la complessità degli argomenti da attuare tramite intese istituzionali dovrebbe poter contare su di un sistema istituzionale unitario e fortemente coeso, anche per garantire l’attuazione del percorso lungo, difficile e continuo di revisione complessiva delle norme, tra l’altro poco comunicabile ai cittadini. Su questo ultimo punto occorre molta attenzione, soprattutto da parte dei politici e degli amministratori. Il tema del governo del territorio è sconosciuto alla maggior parte dei cittadini i quali, tuttavia, ne hanno subito e ne subiscono gli effetti in termini di qualità della vita urbana. Sotto questo aspetto una

legge, per quanto buona, non è sufficiente: gioca molto il ruolo efficace delle Amministrazioni e la loro capacità di dare concretezza operativa, attraverso gli strumenti di pianificazione e la loro attuazione, alla esigenza sempre più pressante di rispondere alla domanda di miglioramento della qualità della vita, facendo capire l’importanza del tema ai cittadini, in modo “quotidiano”, attraverso risultati leggibili e misurabili da sottoporre al consenso elettorale. Il dibattito sulla legge sul governo del territorio si riapre sulla base di questi presupposti: sarà la volta buona?

*\*Architetto.*

#### Note

1. AC 103, proposta di legge Lupi, Stradella, Paroli, Verro “Principi fondamentali per il governo del territorio”; analogamente è stata presentata la proposta di legge “Principi fondamentali in materia di governo del territorio” da Mantini e Iannuzzi (AC 1215). Occorrerebbe citare anche la proposta di legge “Misuraca” (AC 516 “Disposizioni concernenti gli strumenti di programmazione territoriale e urbanistica) che, rispetto agli elementi costitutivi della materia, è fortemente disallineata e poco commentabile.
2. Non considerando la proposta Sodano e Gonfalonieri, AS 888, disegno di legge “Legge quadro in materia di governo del territorio” presentata il 27 luglio 2006 e ritirata il 2 marzo 2007, nonché la proposta dello stesso Sodano e altri S.1144 “Principi fondamentali in materia di pianificazione del territorio e recepimento della direttiva 2001/42/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente” presentata l’8 novembre 2006 e ritirata il 1 febbraio 2007, a fronte di nuova presentazione il 7 febbraio 2007 (AS.1298).
3. AC 2086 proposta di legge di “Riforma della legislazione urbanistica” Migliore, Acerbo, Cacciari, Falomi, Perugia.
4. Ad esempio, in tutte le proposte di legge non viene affrontato il tema della pianificazione della difesa del suolo e della parte relativa ai lavori pubblici, argomenti inclusi dalla Corte Costituzionale nell’ambito del governo del territorio.
5. Di fatto, l’attribuzione delle competenze amministrative è ancora definita dal D.Lgs. 112/98. Va detto che la modalità “transitoria” dei tavoli tecnici di conciliazione ha fatto diminuire le impugnative presso la Corte Costituzionale delle nuove leggi, di quasi il 60% dall’anno scorso.
6. AC 2319 Mariani e altri, “Principi fondamentali per il governo del territorio”. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare” presentata il 2 marzo 2007.

## La proposta dell'Ulivo per il governo del territorio

Patrizia Colletta\*

La costruzione<sup>1</sup> della proposta dell'Ulivo per il governo del territorio è partita dalla necessità di ripensare alla qualità dei sistemi territoriali, urbani, infrastrutturali e produttivi e dalla riflessione che non si potesse prescindere dal coniugare le opportunità della modernizzazione con le azioni di tutela delle risorse non rinnovabili e la promozione dell'equità sociale. Questa esigenza ha reso necessario rimettere nell'agenda politica e culturale del Paese le questioni del governo delle trasformazioni del territorio. Questioni che si riferiscono alla qualità del territorio e dello sviluppo, per fornire risposte sul piano economico, sociale, culturale e ideale adeguate alla complessità attuale della società, attraverso una strategia di tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico e ambientale, di messa in sicurezza delle aree fragili e vulnerabili per il rischio naturale, idrogeologico e tecnologico, per la rivitalizzazione e la riqualificazione ecologica delle aree esposte ai fenomeni di forte antropizzazione e di degrado delle città, del territorio e del sistema delle infrastrutture.

La proposta di riforma del governo del territorio, presentata come disegno di legge dell'Ulivo da Raffaella Mariani<sup>2</sup>, nasce da questa consapevolezza. Attraverso un lavoro di dibattito e confronto politico svolto coinvolgendo le amministrazioni impegnate quotidianamente sulle scelte politiche di governo locale, ma anche aprendo il confronto e chiedendo il contributo della comunità scientifica e accademica, delle rappresentanze sociali e ambientaliste oltre che del mondo economico, valorizzando le esperienze e il patrimonio rappresentato dai contenuti delle nostre proposte di riforma presentate nelle scorse legislature<sup>3</sup>.

Il disegno di legge Mariani ha caratteri di innovazione e di riforma sostanziale di questioni che, ben al di là della disciplina urbanistica, incrociano i destini dei cittadini e del mondo eco-

nomico. Si tratta di temi che non sono solo di natura tecnica, ma soprattutto politica e si rapportano con gli interessi più consistenti del Paese.

Per questo la discussione non può che porsi obiettivi ambiziosi, quali la sfida riformista dello sviluppo, dell'idea di città, dello sviluppo sostenibile dei nostri territori, della riconversione ecologica delle nostre imprese e del sistema produttivo.

La qualità è la prospettiva obbligata dello sviluppo futuro - una "vera riforma culturale" - perché impone di ragionare e di utilizzare le leve dell'innovazione tecnologica, dell'efficienza energetica, della riduzione dell'uso di materie prime non rinnovabili.

Solo per titoli i principali punti della proposta, anche se sarebbe necessario il dovuto approfondimento che in questa sede, per ragioni di brevità, non è possibile fare e che riguardano:

- la definizione chiara dei principi fondamentali del governo del territorio alle quali le legislazioni regionali dovranno fare riferimento, per consentire una declinazione delle regole differenziate ma coerenti con le tutele costituzionali;

- l'assunzione di un modello di sviluppo sostenibile per le future scelte di pianificazione e trasformazione con la previsione di modelli insediativi e infrastrutturali di qualità, ambientalmente sostenibili, meno energivori quindi più competitivi;

- la centralità del piano pubblico e la concorrenzialità nel rapporto pubblico-privato;

- la flessibilità, l'efficacia e l'effettività degli strumenti urbanistici;

- un nuovo modello istituzionale e di governance con il ridisegno del processo decisionale istituzionale "a filiera" e non "a cascata" nel rispetto del principio di sussidiarietà, di responsabilità e di adeguatezza;

- il coordinamento nella complessità territoriale delle pianificazioni settoriali e "separate"; proponendo un sistema di relazione tra i soggetti istituzionali e il coordinamento tra le diverse materie ricomprese nel governo del territorio e quelle connesse di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali, della tutela dell'ambiente nonché la programmazione economica e quella

del sistema infrastrutturale;

- il contrasto alle attese di rendita fondiaria e la valorizzazione delle opportunità di reddito e di coinvolgimento delle imprese;

- la valutazione delle scelte e dei costi nonché degli effetti delle previsioni di trasformazione territoriale e urbanistica;

- l'innovazione della "macchina amministrativa" e del rapporto con il cittadino, che prevede la partecipazione e il coinvolgimento come principale fattore di successo nel rapporto tra le istituzioni e i cittadini, per la risoluzione dei conflitti sociali e ambientali determinati dalla sindrome Nimby;

- la prevalenza dell'interesse collettivo, con l'individuazione dei livelli minimi essenziali a garanzia dei diritti di cittadinanza, conferendo centralità al tema delle dotazioni territoriali;

- il coordinamento e il riordino della fiscalità immobiliare e urbanistica.

La proposta di riforma individua i principi, le competenze e gli strumenti all'interno di un quadro di riferimento certo ed è partita dalle esperienze positive delle legislazioni regionali, alcune di queste ormai consolidate come, ad esempio, la Toscana che rappresenta l'elemento di traino nella realtà nazionale.

La legge, definendo i principi fondamentali, dovrà consentire alle Regioni più avanzate nella pianificazione territoriale di continuare a promuovere politiche pubbliche riformiste e quindi "buon governo del territorio". Nello stesso tempo, la riforma dovrà consentire alle Regioni che ancora non hanno raggiunto questo livello di pianificazione, di poter tenere il passo e di adeguarsi in tempi rapidi.

Per il buon governo del territorio sono necessarie regole condivise che definiscano strumenti, interventi e programmi. La Costituzione ha conferito alle Regioni la titolarità per scrivere queste regole in via concorrente, ma ci sono delle materie, di competenza esclusiva dello Stato, tra cui la tutela dell'ambiente e del paesaggio, il diritto di proprietà, la fiscalità e la garanzia dei livelli minimi essenziali, che devono essere trattate da una riforma di livello nazionale.

Con l'individuazione dei principi fon-

damentali si definiscono i cardini della nuova forma di pianificazione, di programmazione e di gestione del territorio in tutte le sue componenti economiche, sociali e ambientali e si darà anche concretezza alla riforma costituzionale essendo questa del governo del territorio una delle prime leggi di principi relative alle materie di potestà concorrente.

La costruzione della riforma del governo del territorio è un percorso di partecipazione per tutti, nel quale sono chiamate in causa le diverse componenti della società e le istituzioni competenti, ognuno per la propria parte. L'obiettivo è delineare compiutamente l'idea che abbiamo della qualità della vita delle nostre città e dei nostri territori, per rispondere ai nuovi "diritti di cittadinanza", per incidere sullo sviluppo economico e prefigurare un diverso modello di sviluppo più equo e sostenibile per il nostro Paese.

*\*Responsabile nazionale DS "sostenibilità e politiche del territorio".*

Note

1. Il testo è tratto dalla relazione introduttiva al Convegno nazionale "il governo del territorio: idee per una riforma", tenutosi a Palazzo Strozzi - sede della Fondazione SUM - Istituto per le Scienze Umane, Firenze 26 marzo 2007.
2. AC 2319 Mariani e altri, "Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare", presentata il 2 marzo 2007.
3. La qualità e l'innovazione per il governo del territorio: verso la proposta di riforma. Atti del seminario del DS / Direzione nazionale area sostenibilità e politiche del territorio. Roma, 16 gennaio 2007. Collana "Scritture" DS - Area comunicazione e formazione politica.

## Sulla comunicazione di avvio del procedimento espropriativo

Gianni Martino\*

L'articolo offre una panoramica sulle applicazioni giurisprudenziali relative ai procedimenti ex art. 11, comma 1, lett. a) del Dpr 327/01 inerenti le comunicazioni d'avvio dell'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio

Com'è noto, l'art. 11 comma 1 lett. a) Dpr 327/01 dispone che "al proprietario, del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento: a) nel caso di adozione di una variante al piano regolatore per la realizzazione di una singola opera pubblica, almeno venti giorni prima della delibera del consiglio comunale". Fermo restando che il procedimento di variazione degli strumenti urbanistici è in generale dotato di garanzie partecipative, finalizzate all'informazione ed al contraddittorio con la cittadinanza in ordine al contenuto della variante<sup>1</sup>, appare evidente che la norma in esame intende introdurre una modalità di informazione più incisiva e specifica, intesa a consentire al cittadino interessato dal procedimento, in questo caso in quanto proprietario, una più consapevole ed intensa partecipazione. Occorre dunque cercare di chiarire quale elemento di specialità di una variante urbanistica imponga l'adozione di questa più forte garanzia partecipativa, e questo chiarimento potrà essere quanto più concreto attraverso l'esame della giurisprudenza maturata sul punto. Tra le pronunce di questi ultimi anni appare significativa quella resa dal Tar per il Piemonte<sup>2</sup>.

Nella fattispecie sottoposta all'esame del locale Tribunale, il Comune con delibera C.C. 30.5.2003 n. 42 aveva approvato una c.d. "variante non variante"<sup>3</sup> "espressamente finalizzata ad introdurre nella cartografia del piano regolatore tutte le opere di cui ai progetti preliminare, definitivo ed esecutivo delle opere per cui è causa"; si trattava di viabilità e parcheggi pubblici.

Pur non essendo applicabile alla fattispecie l'art. 11 Dpr 327/01 *ratione temporis*, il Tribunale ha fatto applicazione di una diffusa interpretazione nei seguenti termini: "In giurisprudenza è infatti del tutto pacifico che, se è vero che l'obbligo di previa comunicazione di avvio del procedimento non sussiste per gli atti a contenuto generale, quali appunto gli atti di pianificazione territoriale (Ndr: nel caso in questione si tratta di pianificazione urbanistica generale), tale regola non vale in caso di variante per la realizzazione di una singola opera pubblica, in cui tale avviso va inviato, in coerenza con i principi generali sul procedimento amministrativo<sup>4</sup>."

In molti altri casi i giudici amministrativi hanno fatto applicazione dell'art. 11 Dpr 327/01 ad ipotesi in cui la variante oggetto di ricorso aveva ad oggetto unicamente la previsione di una o più opere pubbliche. Si riportano: Tar Toscana - I sez. n. 3293 del 13.7.2005: variante avente ad oggetto giardini pubblici, viabilità e parcheggi; Tar Puglia, sez. Lecce - I sez. n. 1423 del 22.2-7.3.2006: variante avente ad oggetto opere di urbanizzazione primaria in zona industriale;

Tar Lazio, sez. Latina n. 659/05 del 27.5-8.7.2005: Pp in variante a Prg avente ad oggetto la realizzazione di una strada;

Tar Campania, sez. Salerno – I sez. n. 562 del 26.4.2006: variante avente ad oggetto un parco comunale.

In tutte le fattispecie esaminate dalle decisioni indicate, dunque, l'applicazione dell'art. 11 Dpr 327/01 è stata operata in relazione ad una variante che aveva ad oggetto unicamente opere pubbliche.

Sono poi interessanti due recenti decisioni (del 2006) che evidenziano un significativo superamento del formalismo imposto dalla norma in esame e ricercano invece la sostanziale tutela dei diritti del cittadino interessato dal vincolo preordinato all'esproprio, che per il loro particolare interesse vengono riportate integralmente nella parte significativa per il presente parere.

Dalla sentenza Tar Lombardia – Brescia n. 604 del 22.5.2006:

“Con il terzo motivo la ricorrente censura la violazione dell'art. 11 del Dpr 8/6/2001 n. 327 per omessa preventiva comunicazione di avvio del procedimento di imposizione del vincolo preordinato all'esproprio. La censura è priva di pregio.

Va anzitutto rilevato che in passato la giurisprudenza ha più volte statuito che l'adozione di una variante al Prg, in quanto provvedimento di pianificazione, non deve essere necessariamente preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento nei confronti dei soggetti interessati: infatti il principio di partecipazione di cui agli art. 7 e 8 della legge summenzionata non si applica ai procedimenti di adozione di strumenti urbanistici sia per il rispetto della lettera della disposizione dell'art. 13 della L

241/1990, sia perché, sul piano ontologico, l'esigenza del contraddittorio tra le parti pubbliche e private risulta già salvaguardata nell'ambito della disciplina di formazione degli strumenti urbanistici primari, che prevede le fasi della pubblicazione, presentazione di osservazioni, esame, controdeduzioni, approvazione<sup>5</sup>.

E' pur vero che l'art. 11 del Dpr 327/2001 – dopo aver previsto al primo comma l'obbligo di inviare l'avviso di avvio del procedimento di adozione di una variante al Prg per la realizzazione

di una singola opera pubblica al proprietario del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio – stabilisce al comma 2 che “L'avviso di avvio del procedimento è comunicato personalmente agli interessati alle singole opere previste dal piano o dal progetto. Allorché il numero dei destinatari sia superiore a 50, la comunicazione è effettuata mediante pubblico avviso, ...”.

Tuttavia, a prescindere dalla portata della norma speciale concernente i procedimenti espropriativi, si osserva che anche nella fattispecie le regole sulla partecipazione non possono essere interpretate ed applicate in modo formalistico ma vanno lette alla luce dei criteri generali che governano lo svolgimento dell'azione amministrativa ed individuano i contenuti fondamentali del rapporto tra l'esercizio della potestà pubblica e la tutela delle posizioni delle parti interessate: ragionevolezza, proporzionalità, logicità ed adeguatezza<sup>6</sup>. Così in linea generale, si è già osservato che la comunicazione diviene superflua qualora sia stato raggiunto lo scopo al quale essa tende, e quindi il destinatario sia stato reso edotto dell'avvio del procedimento nei suoi confronti ed abbia potuto partecipare allo stesso<sup>7</sup>.

Nella specie, il principio di partecipazione procedimentale non appare violato in alcun modo, in quanto l'interessato ha avuto occasione di presentare osservazioni nel corso dell'iter di formazione della variante allo strumento urbanistico, cui l'amministrazione non ha ancora controdedotto in sede di approvazione definitiva: pertanto, allo stato, la posizione del ricorrente non risulta pregiudicata in sede procedimentale avendo egli potuto interloquire tempestivamente prima della determinazione finale dell'amministrazione.”

Dalla sentenza Tar Umbria n. 506 del 12.10.2006:

“Pertanto, sussisteva l'obbligo di inviare alla ricorrente, quale proprietaria dell'area interessata dal vincolo, l'avviso di avvio del procedimento urbanistico di variante, previsto dall'articolo 11, citato, nella forma della comunicazione personale, dato che i proprietari non erano più di 50 (tale circostanza viene affermata dalla ricorrente, non è confutata dalle parti resistenti, e sembra trovare

conferma dalla documentazione versata in atti).

Detta comunicazione non risulta inviata, mentre, come esposto, la ricorrente ha concretamente presentato, nel procedimento urbanistico, le osservazioni alla Variante adottata.

E' vero che tale partecipazione non assorbe quella prevista per il procedimento espropriativo, che viceversa si aggiunge all'altra, come si desume dal comma 5 del citato articolo 11, secondo cui “Salvo quanto previsto dal comma 2, restano in vigore le disposizioni vigenti che regolano le modalità di partecipazione del proprietario dell'area e di altri interessati nelle fasi di adozione e di approvazione degli strumenti urbanistici”. Del resto, le osservazioni presentate a seguito dell'avviso previsto dall'articolo 11 hanno una diversa destinazione rispetto a quelle presentate nel procedimento urbanistico, in quanto, ai sensi del comma 2, “vengono valutate dall'Autorità espropriante ai fini delle definitive determinazioni”.

Tuttavia, è da rilevare che attraverso la partecipazione al procedimento urbanistico, la ricorrente ha potuto rappresentare le proprie valutazioni in ordine al vincolo imposto sui propri terreni, chiedendo al Comune, vale a dire all'Amministrazione competente per la pianificazione urbanistica, e quindi in grado di soddisfare le relative pretese, la modificazione del vincolo per quanto concerne i contenuti delle trasformazioni previste e la possibilità di attuare, almeno in parte, dette trasformazioni. Ai fini della conclusione della fase finalizzata all'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio, l'invio alla ricorrente di una comunicazione personale non avrebbe dunque avuto alcuna utilità concreta.

L'ulteriore partecipazione alla quale la comunicazione di avvio del procedimento prevista dall'articolo 11 è preordinata, deve invece correlarsi al successivo sviluppo del procedimento ablativo, con le fasi finalizzate alla dichiarazione di pubblica utilità ed alla emanazione del decreto di esproprio, nelle quali intervengono le valutazioni e le decisioni dell'Autorità espropriante.

L'omissione della comunicazione impedisce pertanto la partecipazione procedimentale potenzialmente idonea ad

influire (non sul vincolo preordinato all'esproprio, bensì) sull'adozione di detti provvedimenti ablatori, di modo che potrebbe in astratto assumere rilevanza qualora venisse dedotta nei confronti di essi. (...)

Per quanto esposto, non si vede in che modo la ricorrente, se avesse ricevuto l'avviso ai sensi dell'articolo 11, suddetto, avrebbe potuto effettuare una partecipazione diversa e più proficua di quella che ha concretamente effettuato, ed ottenere, quanto meno con riferimento ai provvedimenti impositivi del vincolo (oggetto dell'impugnazione), quel risultato ad essa favorevole che in concreto non ha ottenuto.

Conseguentemente, l'omissione rilevata in ogni caso non è tale da comportare l'annullamento della Variante n. 1."

Le due decisioni da illustrate consentono insomma di sostenere che la tutela delle garanzie partecipative del cittadino interessato dal vincolo preordinato all'esproprio non va intesa in senso formalistico ma deve invece essere verificata sostanzialmente, attraverso l'esame dello svolgimento dell'intero procedimento.

Ne risulta che la mancanza di comunicazione ex art. 11 Dpr 327/01 non è di per sé idonea a rendere illegittima la variante che introduce il vincolo preordinato all'esproprio, ma occorre che a tale mancanza si accompagni anche l'assenza di un effettivo e sostanziale contraddittorio nei momenti partecipativi tipici del procedimento di formazione dello strumento urbanistico.

\*Avvocato amministrativista.

Note

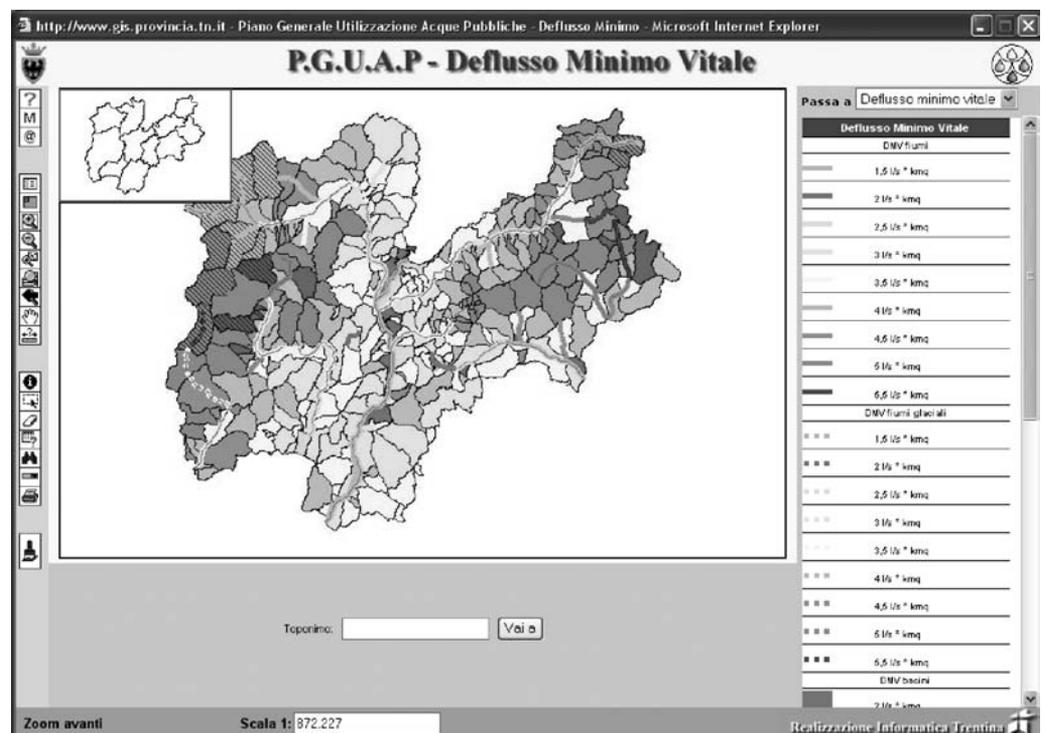
1. Come ad esempio previsto dall'art. 15 della Lur 56/77 del Piemonte.
2. Cfr. Sez. I il 10-16.3.2004 n. 417.
3. Si tratta della variante ex art. 17 comma 8 della Lur 56/77 per le quali è prevista l'approvazione comunale con sola verifica di compatibilità con gli atti di pianificazione della Provincia.
4. (Cons. St., Ad. Gen., parere 29 marzo 2001, n. 4, reso sullo schema di testo unico in materia di espropriazione; Cons. St. IV, 17 aprile 2003, n. 2004)
5. Consiglio Stato, sez. IV, 22/3/2005 n. 1236; Consiglio Stato, sez. IV, 21/5/2004 n. 3316; Tar Sardegna - 24/10/2002 n. 1386.
6. Consiglio di Stato, sez. V - 22/5/2001 n. 2823.
7. Cfr. Tar Calabria Catanzaro - 16/2/1998 n. 131.

## Una visione vincolante per l'urbanistica tradizionale

Fulvio Forrer

In Provincia Autonoma di Trento il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche (Pguap) è in vigore dal giugno 2006 dopo che il Presidente della Repubblica ha reso esecutivo il Piano con proprio provvedimento, emanato a suggello della "Intesa" sottoscritta con le Regioni confinanti e con lo Stato. Esso ha valore di "piano di bacino" sulla base della normativa che pone in capo alle Province autonome l'intera materia delle acque e dell'energia (DI 463 del 11 novembre 1999). L'entrata in vigore del Pguap avviene contestualmente con la fase di adozione del nuovo Piano urbanistico provinciale (Piano di coordinamento territoriale) in

quanto il Piano di bacino è uno strumento urbanistico di sovraordine che contribuisce in modo significativo a innovare il contesto e le prospettive di assetto e di sviluppo territoriale. Il nuovo Pguap va a computare le disponibilità idriche complessive e a disciplinarne gli usi, definisce le aree sottoposte a rischio idraulico e quelle destinate alla sicurezza del territorio, descrive le risorse idriche sotterranee e ne indirizza le tutele, valuta i carichi inquinanti presenti sul territorio e lo stato della relativa depurazione, analizza la qualità degli ambienti acquatici e da strumenti programmatori per il loro risanamento, nonché indica le politiche per gli usi



sostenibili della risorsa idrica ed il sistema informativo che deve essere implementato allo scopo. Lo strumento si configura come un tipico quadro programmatico completo di elementi conoscitivi e di indirizzo, che riporta per gli aspetti urbanistici la definizione del rischio idrogeologico e l'individuazione degli ambiti di pertinenza fluviale, cartografandoli nel dettaglio.

Di assoluto rilievo appare la disciplina del deflusso minimo vitale (Dmv) che pur parametrando in modo generale i diversi corsi d'acqua, introduce condivisibili criteri di caratterizzazione tipologica locale dei corsi d'acqua e di modulazione stagionale degli stessi.

Tale previsione supera la norma di attuazione che prevedeva fino alla entrata in vigore del nuovo Pguap un generico deflusso minimo vitale provvisorio pari a 2 l/s per chilometro quadrato di territorio sotteso alle opere di captazione, provvedimento entrato in vigore nel luglio 2000 e del quale si possono registrare i benefici effetti positivi, purtroppo di entità ancora insufficiente al recupero della qualità necessaria al territorio, ma che con il rinnovo delle concessioni alla captazioni, per lo più in scadenza, permetterà l'introduzione dei nuovi parametri.

Per quanto agli ambiti di pertinenza fluviale sono articolati in tre sistemi: idraulici, ecologici e paesaggistici.

Il primo sistema esprime lo spazio indispensabile alle dinamiche fluviali (esondazione ed erosione), il secondo definisce l'ambito necessario alla funzionalità dei corsi d'acqua (la depurazione naturale e gli equilibri ecologici) ed il terzo perimetra il territorio di stretta pertinenza con il paesaggio fluviale allo scopo di assicurarne la continuità, la naturalità e la fruibilità.

Infine il Pguap individua le aree a rischio idrogeologico integrando la già presente cartografia geologica a fondamento del Pup con una rivisitazione complessiva ed organica del "rischio". Dato il ruolo generale e superiore del Piano di bacino, il Pguap è destinato a diventare in Provincia di Trento un punto di riferimento fondamentale sia culturale per l'approccio alla risorsa "acqua e territorio" che per tutta la pianificazione, ma anche per la riorganizzazione degli uffici provinciali e per la

riallocazione delle risorse locali. Uno strumento di cui uno strato significativo di popolazione sentiva la necessità e di cui le associazioni ambientaliste, tra cui i pescatori, hanno contribuito per una sua redazione partecipata e condivisa con la raccolta di 10 mila firme in calce ad una petizione.

Nello specifico sito web (<http://www.pguap.provincia.tn.it/PGUAP/>) è disponibile l'intera documentazione del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche della Provincia Autonoma di Trento.

---

## eventuale BOX

---

# Eventi

## Eventi

### I Piani degli orari di Pescara e dei comuni di Unica

Raffaella Radoccia\*

*Il workshop "Progettare insieme i Piani territoriali degli orari di Pescara e dei Comuni di "Unica" si è svolto il 23 febbraio 2007 nella Sala Consiliare del Comune di Spoltore.*

Il workshop del 23 febbraio si inserisce nel percorso di co-progettazione dei Piani territoriali degli orari (Pto), avviato in maniera coordinata da Pescara e da "Unica"<sup>1</sup> con il supporto dell'Inu, sviluppato nel corso 2006 attraverso specifici tavoli tecnici inter-istituzionali, ed ormai rivolto alla fase di approvazione ed adozione<sup>2</sup>. L'elaborazione dei Pto rappresenta l'esito delle proposte provenienti dal territorio allargato dell'area metropolitana pescarese e si confronta sia con le politiche di welfare locale, sostenute dalla Regione Abruzzo, sia con la programmazione in materia di servizi pubblici e di mobilità sostenibile, portata avanti dalle Province di Pescara e di Chieti, oltre che dai Comuni coinvolti. L'organizzazione territoriale degli orari dimostra di avere una valenza più ampia rispetto alla rimodulazione dell'ingresso e dell'uscita dagli uffici pubblici o dalle scuole, ed implica il miglioramento della qualità della vita

urbana, anche grazie alla ri-localizzazione o al progressivo adeguamento dei servizi rivolti al cittadino. Dunque il workshop del 23 febbraio si è configurato sia come un'occasione di co-progettazione tra i Comuni metropolitani, le Province e la Regione, sia come una sessione formativa, rivolta ai diversi funzionari pubblici ed operatori sociali, sia come un incontro allargato a tutti i portatori di interesse, non ancora coinvolti, secondo un'ispirazione partecipativa non ricorrente nell'area metropolitana pescarese. Sandra Bonfiglioli e Roberto Zedda sono stati chiamati ad inserire le scelte compiute dai comuni in una dimensione progettuale e relazionale a scala nazionale, attraverso la possibile interazione con il Consorzio sui tempi della città, istituito presso il Politecnico di Milano. Mariangela Virno, come rappresentante della Regione Abruzzo, è stata chiamata a confrontare l'elaborazione dei Pto di Pescara ed "Unica" con gli altri Pto in corso di elaborazione e con le aspettative più generali della programmazione regionale, a partire dall'integrazione tra politiche abitative ed organizzazione dei servizi di pubblica utilità nei piccoli comuni montani,

ove migliorare la qualità abitativa significa anche valorizzare le caratteristiche insediative - sociali, economiche, paesistiche e relazionali - dell'intero territorio. Le Province di Chieti e Pescara sono state coinvolte come interlocutori rilevanti tra Regione e Comuni, rispetto alle azioni da svolgere per il decentramento e/o la delocalizzazione dei servizi di pubblica utilità, secondo una logica di collaborazione inter-istituzionale il più possibile allargata, che permette di far dialogare altri enti interessati, come i Centri servizi amministrativi (Csa). Il Comune di Pescara ed i Comuni di "Unica" sono stati coinvolti, a pieno titolo, nella progettazione e nella discussione delle azioni di piano, sulla base delle scelte, già compiute, durante i tavoli tecnici e le assemblee preparatorie al workshop. L'Inu Abruzzo e Molise ha svolto il duplice ruolo di promotore del workshop e di coordinatore delle attività finalizzate all'elaborazione ed alla presentazione dei Pto, a partire dalla raccolta delle istanze provenienti dalle amministrazioni comunali. I tecnici, gli operatori ed i cittadini, convenuti a vario titolo, hanno manifestato esigenze ed aspettative individuali e/o collettive, amplificando la dimensione partecipativa dei Pto e dimostrando di saper esprimere una domanda di servizi, crescente e consapevole. Se l'obiettivo operativo del workshop consisteva nella discussione e nella condivisione degli interventi previsti dai Comuni, a partire dalla verifica dei rischi e delle opportunità localizzative, legate alla ri-organizzazione dei servizi di pubblica utilità, sulla base della ri-modulazione degli orari di apertura e

chiusura degli sportelli ai cittadini. L'esito più significativo del workshop appare risiedere nell'allargamento dell'inter-azione tra i comuni ed i diversi portatori di interessi, non ancora o non sempre chiamati ai tavoli tecnici: dai sindacati alle associazioni di cittadini, che si occupano dell'uso delle biciclette in città.

In linea con la sperimentazione prevista dai Pto al centro del workshop si è collocata la discussione sulla procedura per l'istituzione ed il funzionamento di un Osservatorio sui tempi e sugli orari urbani, adeguato a supportare la realizzazione dei Pto, sia attraverso la continua sensibilizzazione della società locale, sia attraverso l'attivazione di nuovi sportelli - anche on-line - che consentano l'incontro tra la domanda e l'offerta dei servizi, sia attraverso la predisposizione di una rete regionale tra pubbliche amministrazioni, tecnici ed operatori, che consenta la diffusione delle buone pratiche sull'uso del tempo in città e possa collocare il territorio e le pratiche urbanistiche abruzzesi nella odierna dimensione europea delle politiche temporali.

*\*Responsabile Redazione UI Abruzzo e Molise. Dottore di Ricerca. Università G.d'Annunzio Chieti-Pescara.*

#### Note

1. I comuni che afferiscono ad "Unica" sono: Spoltore, Montesilvano, Francavilla al Mare, San Giovanni Teatino, Pianella, Bucchianico, Miglianico, Torrevecchia Teatina, Cappelle sul Tavo.
2. I Piani territoriali degli orari del Comune di Pescara e dei comuni afferenti ad "Unica" sono stati ammessi al co-finanziamento della Regione Abruzzo, in risposta al Bando del 29 marzo 2005, come da me ricordato in Urbanistica Informazioni n. 207 2006. Alla elaborazione dei Pto di Pescara e di "Unica" sta partecipando l'Inu, in qualità di referente tecnico-scientifico, con il supporto di Sandra Bonfiglioli e di Roberto Zedda del Politecnico di Milano.

## Il contributo degli industriali veneti ai processi di pianificazione

Marisa Fantin\*

Delle tematiche legate alla presenza di numerose ed estese aree produttive e della dispersione di capannoni sul territorio veneto si parla da oramai molti anni; oggi questo argomento costituisce una delle linee strategiche portanti di tutti gli strumenti di pianificazione che gli Enti, dopo l'entrata in vigore della nuova legge urbanistica, stanno elaborando. Il destino delle aree produttive esistenti, le linee del futuro sviluppo, l'entità della domanda di nuovi insediamenti costituiscono uno dei temi principali sui quali vanno prendendo forma il nuovo piano regionale territoriale di coordinamento, i piani provinciali e quelli comunali.

Si tratta di una tematica complessa e articolata all'interno della quale trovano spazio diverse declinazioni: dalla trasformazione delle zone industriali di più antica formazione, generalmente quelle delle città capoluogo, che si vanno orientando verso usi diversi da quello produttivo, prevalentemente commerciali e direzionali; alla riqualificazione delle zone più recenti, ma sorte senza particolare attenzione per la rete infrastrutturale e per la qualità urbanistica e

architettonica degli insediamenti; alla presenza di unità produttive diffusa sul territorio agricolo, spesso anche di consistenti dimensioni; alla domanda di nuove zone che non è più generica e consistente come un tempo, ma che richiede standard precisi.

E' sufficiente esaminare una delle diverse planimetrie elaborate nel contesto dei vari strumenti urbanistici nella quale sono riportati i perimetri delle zone produttive esistenti per avere la misura dell'importanza che la questione riveste non solo in termini di risposta alle attività economiche, ma soprattutto nei confronti di un sistema paesaggistico di grande pregio e di un sistema ambientale delicato e spesso messo in crisi da una presenza diffusa, non solo produttiva ma anche residenziale.

La necessità di affrontare queste tematiche attraverso la costruzione di strategie di sviluppo in modo da gestire e non più accompagnare i processi di trasformazione, costituisce oramai un patrimonio comune sia degli enti cui è affidata la programmazione urbanistica ed economica, sia delle associazioni di imprenditori.

Parallelamente, quindi, allo sviluppo degli strumenti urbanistici, si sono costituiti tavoli di discussione e di concertazione nei quali alle categorie economiche è stato chiesto di partecipare in modo attivo e propositivo alla redazione dei piani.

Le associazioni industriali Confindustria di Vicenza, Unindustria di Treviso e Unindustria di Padova hanno avviato un processo di conoscenza e riflessione sugli obiettivi ritenuti strategici per la società e l'economia locale, in modo da poter dare avvio a un processo di accompagnamento delle questioni territoriali e da costituire un contributo esperto e qualificato che possa diventare parte delle strumentazioni urbanistiche in corso. Non, quindi, un semplice apporto di servizio e rappresentanza della categoria, ma un contributo che è anche un momento di analisi e di elaborazione di proposte e metodologie di approccio. L'industria, quindi, intesa non semplicemente come fabbrica, ma come filiera che comprende servizi, ricerca, innovazione, formazione, logistica.

Inu Veneto collabora con le tre associazioni, assieme è stato sviluppato uno specifico progetto, commisurato al territorio, ai tempi e alle risorse messe in campo. Unindustria di Treviso ha avviato il progetto Quap (qualità urbanistica delle aree produttive), Unindustria di Padova il progetto Open Source per idee sulla riqualificazione e sviluppo delle aree produttive, mentre quello sviluppato da Confindustria di Vicenza è stato denominato Sprint (studio per la riqualificazione industriale e territoriale

in provincia di Vicenza). Tutti e tre i percorsi intendono utilizzare le aree produttive come laboratorio di politiche urbane, di ricerca e sperimentazione a partire dagli elementi di crisi degli insediamenti esistenti letti dal punto di vista dell'impatto sul territorio e delle necessità espresse dalle aziende.

Attraverso indagini dirette e questionari sono stati messi in luce gli elementi di criticità che sono legati in primo luogo al rapporto tra zone produttive e territorio, quindi all'inserimento nel paesaggio, alla valorizzazione degli elementi naturali (corsi d'acqua, corridoi verdi), alla relazione con le infrastrutture di mobilità; in secondo luogo alla organizzazione interna delle zone dove spesso gli spazi pubblici sono abbandonati e sotto utilizzati, oppure alla qualità architettonica degli edifici, quasi sempre anonimi sia nelle forme che nei materiali, con rari casi di costruzione con criteri di bioedilizia o di risparmio energetico (nella provincia di Vicenza solo il 7% degli edifici è stato realizzato tenendo conto di questi parametri). Come era prevedibile, dal punto di vista delle aziende, il tema dell'accessibilità costituisce ancora l'elemento critico di maggiore interesse, ma l'attenzione è rivolta anche alla realizzazione di una rete di trasporto pubblico, alla creazione di servizi, al risparmio energetico, al contenimento dell'impatto sull'ambiente, alla logistica.

La costruzione dei documenti e dei contributi (per Vicenza e Padova ancora in corso) è stata articolata in diversi momenti sviluppando e approfondendo di volta

in volta le questioni urbanistiche e architettoniche, la cultura e la tradizione produttiva, le politiche sociali ed economiche. A Vicenza e Treviso sono stati organizzati due workshop durante i quali saranno sviluppati progetti e linee di indirizzo su alcune aree strategiche particolarmente rappresentative delle azioni sul territorio. A Padova invece è stato organizzato un centro di raccolta di idee, progetti, contributi sulla riqualificazione delle aree produttive. Tutte e tre le iniziative confluiranno in specifiche pubblicazioni e mostre che costituiranno momenti di discussione e confronto. Parallelamente sono stati avviati, con caratteristiche e forme diverse, gli atlanti delle aree produttive nei quali vengono messi in luce, oltre alla consistenza delle diverse zone, anche la dotazione di infrastrutture e servizi, le necessità di riqualificazione, di riconversione o di ampliamento. Ancora, sono stati costituiti gruppi di lavoro che, attraverso la realizzazione di video, racconti e studi di marketing, si occupano dell'immagine che le attività produttive trasmettono del proprio territorio e di come queste sono percepite.

Sia nella elaborazione delle ricerche che nella divulgazione degli esiti il gruppo di lavoro fa sempre riferimento alle istituzioni locali con le quali sono stati avviate collaborazioni e confronti; tra quelli coinvolti lo Iuav, l'Università di Padova, le province, i comuni, la camera di commercio.

Gli esiti verso i quali si stanno orientando i tre processi conducono a due linee di intervento: la prima è legata alle zone produttive

esistenti e al controllo dei processi di trasformazione e di densificazione. Sono spesso zone vicine ai centri abitati per le quali vanno individuate le modalità di relazione in termini di funzioni insediabili e di servizi, ma anche di utilizzo e scambio dei sistemi energetici e di mitigazione degli impatti. La seconda linea è invece legata alla costruzione di scenari di strategia territoriale nei quali lo sviluppo produttivo è collegato alla gestione e tutela del paesaggio e dell'ambiente ed è quindi pensato e progettato all'interno degli strumenti di pianificazione, valorizzando le potenzialità, i bisogni, le tipicità e le opportunità dei sistemi produttivi locali. Sarà interessante seguire gli sviluppi che queste proposte avranno durante i momenti di discussione e verificare come potranno influire sulle scelte di pianificazione; fin da ora rappresentano però un segnale importante della volontà di una categoria economica di recuperare la capacità di mettersi in relazione con il territorio non solo in termini di domanda, ma anche come generatore di proposte e progetti. Se guardiamo alle origini dello sviluppo produttivo del Veneto, le grandi industrie hanno sempre prodotto sistemi e cultura del territorio, questo ruolo negli ultimi anni è passato in secondo piano, oggi che il territorio manifesta evidenti momenti di crisi è importante che questo rapporto venga recuperato e reso efficace.

\* *Inu Veneto.*

## Politiche e strumenti per la residenza sociale

### Prime proposte dell'Inu sulle politiche e gli strumenti per la residenza sociale

Sintesi del documento n. 3 del 22 maggio, discusso nel Consiglio Direttivo Nazionale dell'11 maggio 2007 ed in corso di approfondimento.

#### 1. La questione abitativa oggi

La questione abitativa oggi in Italia si pone in maniera assolutamente nuova sia per lo scenario socio economico in cui essa si colloca che per le modalità con cui essa può e deve essere affrontata. Oggi la residenza sociale deve essere intesa come un servizio di interesse generale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione sociale e di qualità funzionale dei tessuti urbani indicati dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Tali obiettivi sono una condizione necessaria per rendere efficienti ed accoglienti i sistemi urbani e per promuovere la mobilità territoriale delle risorse umane.

Le odierne problematiche legate al disagio abitativo non riguardano più le sole fasce deboli della popolazione che continuano a soffrire un'esigenza abitativa primaria. Accanto a queste si sta sviluppando una nuova domanda abitativa caratterizzata dalla richiesta di maggiore qualità degli alloggi e dell'ambiente circostante, oggi caratterizzati (spesso) da difusi fenomeni di degrado. Parliamo prima di tutto dei quartieri di edilizia popolare, che sono stati spesso al centro delle cronache e del dibattito sociologico, ma anche delle vaste periferie abusive e di quei quartieri centrali più antichi in cui a volte (soprattutto al sud) si concentra il disagio sociale. In questi ambiti le esperienze migliori dei programmi complessi hanno integrato gli interventi fisici, di riqualificazione dell'ambiente, degli spazi e dei servizi pubblici, con interventi inclusivi che hanno cercato di agire sulla struttura economica e sociale delle aree urbane interessate. Oggi però i programmi complessi, che stanno diventando lo strumento ordinario di attuazione dei piani urbanistici di nuova generazione, avrebbero bisogno di maggiori risorse con carattere continuativo nel tempo.

#### 2. Obiettivi delle politiche in materia abitativa e loro integrazione con l'insieme delle politiche territoriali, urbane, sociali, di sviluppo ed energetiche

Nell'insieme di azioni necessarie quelle sulla casa rivestono carattere centrale ed in molti casi prioritario. Ma le politiche abitative tradizionali si sono dimostrate, specie nelle situazioni periferiche o marginali cui ci riferivamo prima, del tutto inadeguate a dare una risposta a tre temi chiave:

1. l'attivazione di un ampio mercato dell'affitto anche privato;
2. la capacità di raggiungere efficacemente le povertà abitative (i contesti) ed il rischio alloggiativo (le criticità individuali);
3. l'integrazione sinergica con le altre componenti delle politiche territoriali, urbane, sociali e di sviluppo.

Oggi c'è un assoluto bisogno di estendere il mercato dell'affitto pubblico e privato e di rendere quest'ultimo più trasparente a fronte di scandalosi fenomeni di affitto in nero, spesso per coabitazioni di immigrati o di studenti fuorisede. Un risanamento in questo senso del mercato dell'affitto passa innanzi tutto attraverso una politica fiscale che incentivi l'emersione dei contratti di locazione. Anche così si potrà iniziare a dare risposta alla domanda sociale espressa dalle nuove povertà abitative. In particolare però, per affrontare la domanda espressa dalle fasce di bisogno assoluto, è necessario incrementare in maniera importante il fondo sociale gestito dai Comuni.

Ma le politiche abitative da sole non possono avere efficacia se non sono integrate con l'insieme delle politiche urbane, da quelle territoriali a quelle sociali, da quelle della sicurezza a quelle di sviluppo economico. E' questo un tema centrale per l'Inu che da sempre indica nella separatezza delle politiche e nella mancanza di integrazione delle azioni uno dei principali pericoli di inefficacia di tutta la pianificazione.

Si rende indispensabile poi una grande attenzione alle politiche energetiche anche come possibile occasione per reperire risorse utili alla realizzazione della residenza sociale.

#### 3. Stima del fabbisogno, dimensionamento dei piani urbanistici e scala territoriale d'intervento

Affrontare compiutamente il tema dell'edilizia sociale significa anche riformulare su nuove basi il concetto di fabbisogno e le modalità della sua stima. All'interno di uno stesso sistema territoriale, infatti, in una realtà caratterizzata come quella attuale da alti livelli di mobilità individuale, il fabbisogno abitativo ha modo di emergere come domanda abitativa esplicita prevalentemente laddove si concretizzano condizioni di compromesso tra accessibilità territoriale ed accessibilità economica. Da questa constatazione derivano due osservazioni. La prima è che il fabbisogno abitativo si segmenta oggi per fasce di reddito delle famiglie e non è riferibile ad un'astratta domanda di stock abitativo, ed è pertanto necessario che gli strumenti di pianificazione sviluppino uno specifico approfondimento che possa tener conto dell'articolazione delle effettive possibilità di accesso alla casa in base al quadro socio-demografico desiderato e non solo dell'evoluzione dei trend demografici.

La seconda osservazione riguarda il fatto che in un sistema

territoriale il fabbisogno è riferibile all'intero sistema territoriale d'area vasta più che alle singole realtà comunali che lo compongono. Ma non è solo per la stima del fabbisogno che si deve fare riferimento alla scala sovracomunale per intervenire sullo squilibrio del sistema insediativo a scala territoriale. Centrale diventa dunque la pianificazione di area vasta dove la perequazione territoriale risulta essere lo strumento da perseguire per garantire la più ampia libertà di scelte localizzative senza dover confliggere con gli interessi specifici delle singole amministrazioni comunali.

Al fine poi di permettere a Governo e Regioni di tenere sotto controllo i dati dell'emergenza casa e a garantire un'adeguata programmazione resta da richiamare ancora una volta l'esigenza di dare avvio all'"Osservatorio nazionale delle politiche abitative".

#### 4. Ottimizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente

La dotazione di alloggi pubblici nel nostro paese si attesta intorno al 4 % del patrimonio abitativo complessivo, con variazioni sensibili nei diversi territori. Anche se insufficiente rispetto ai bisogni è un patrimonio comunque importante che deve essere considerato una risorsa pubblica da valorizzare, rendere maggiormente funzionale e da utilizzare al meglio attraverso

- *interventi di valorizzazione degli edifici esistenti finalizzati ad un più efficace ed efficiente utilizzo dei volumi esistenti.*
- *interventi di densificazione degli insediamenti esistenti da attuare anche attraverso interventi di sostituzione edilizia oltre che di ristrutturazione edilizia ed urbanistica.*
- *interventi di riqualificazione energetica finalizzati a minimizzare i costi di gestione ed a migliorare le prestazioni degli organismi esistenti.*
- *misure atte a favorire una gestione dinamica e socialmente orientata del patrimonio.*

In particolare su questo ultimo tema, la prima misura resta l'attivazione di un sistematico ricambio all'interno del patrimonio pubblico usando la massima determinazione verso chi occupa un alloggio senza averne titolo e/o essendo stato dichiarato decaduto, aiutandolo ad orientarsi verso forme abitative che abbiano forme di salvaguardia sociale meno impegnative per il settore pubblico.

Ma il riferimento al patrimonio esistente pretende una chiara presa di posizione sulla necessità di limitare la vendita del parco alloggi pubblici esistenti ai soli casi in cui questo è inefficace rispetto alla domanda, destinando le risorse acquisite al recupero degli altri alloggi pubblici ed all'incremento dell'efficacia nella loro gestione. A tale proposito la separazione della spesa delle politiche sociali da quella delle politiche abitative può garantire agli Ater ed ai Comuni i rientri da affitto necessari alla gestione e manutenzione del patrimonio edilizio.

L'estensione poi dell'edilizia sociale pubblica in affitto anche a quella regolata dal canone concordato, permetterà al settore pubblico di rispondere in maniera più dinamica ad una domanda sociale più ampia.

#### 5. Criteri di accesso all' Ers in affitto e modi per agevolare l'incontro fra la domanda e l'offerta sul mercato dell'affitto

Proprio in considerazione di quanto detto al punto 3, i criteri di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica devono iniziare a tenere conto dei fenomeni socio economici, che caratterizzano la domanda, su scale territoriali ampie e non solo comunali.

Al fine poi di incentivare il mercato delle locazioni privato vanno affrontati i modi e le forme per facilitare e sostenere il percorso dell'utenza, specie quella più debole, per l'accesso alla casa. A tale proposito di grande interesse appaiono le esperienze in corso per la formazione di "Agenzie" di intermediazione ed accompagnamento pubbliche e private, specie a scale territoriali vaste, al fine di favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di alloggi in locazione e di garantire le transazioni sia nei confronti dei proprietari che nei confronti degli affittuari.

#### 6. Politiche finanziarie e fiscali

L'Inu ha sempre sostenuto che le politiche finanziarie e fiscali necessarie devono innanzi tutto avere carattere continuativo e ordinario nel tempo.

Esse dovranno prevedere "aiuti alla persona" da destinarsi direttamente ai Comuni per la formazione di consistenti fondi sociali utili ad integrare in maniera importante e non marginale (come oggi avviene) le disponibilità economiche delle fasce più deboli per l'accesso e la permanenza nella residenza in affitto

Per quanto riguarda invece i più tradizionali "aiuti alla pietra", essi dovrebbero essere prioritariamente destinati ad una funzione di volano degli interventi pubblici-privati per il raggiungimento delle migliori sinergie con i capitali privati. Resta comunque la necessità, nel caso di finanziamenti destinati alla costruzione, di premiare attraverso di essi in primo luogo gli interventi di riqualificazione urbana ed i programmi destinati a particolari categorie di utenti e principalmente agli anziani.

Esiste poi il tema del rischio abitativo che tocca quanti, indebitati pesantemente per l'acquisto di una casa, si trovano, specie nelle condizioni di precarietà diffusa che toccano proprio le aree deboli e marginali, nel grave rischio di perdere quella casa. Anche in questo caso sono necessarie misure di "sostegno alla persona", da attivarsi con la collaborazione degli istituti di credito, che aiutino a superare il disagio nei casi di documentato e certo bisogno.

Misure fiscali da parte delle Amministrazioni Comunali che prevedano l'esenzione totale o parziale dell'Ici, in caso di applicazione dei contratti concordati, e misure nazionali in grado di fare emergere gli affitti in nero e di immettere sul mercato immobili non utilizzati, sono poi determinanti per l'attivazione di un ampio mercato dell'affitto e, come già detto, per una sua trasparenza.

#### 7. Rapporto pubblico-privato

Ma le risorse pubbliche sono sempre più scarse e diventa essenziale, usare tutti gli strumenti a sostegno di forme chiare e trasparenti di rapporto pubblico privato basato su regole certe e sul rispetto delle legittime convenienze e dei ruoli di tutti i soggetti.

- La perequazione urbanistica come strada per acquisire suoli

da destinare all'edilizia residenziale sociale su cui attivare anche l'intervento privato e come strumento per contenere e ripartire equamente la rendita fondiaria,

- l'individuazione, nelle nuove aree di trasformazione urbanistica, di quote di alloggi per l'Ers, come obbligo convenzionale di gestione per gli attori delle trasformazioni ovvero come obbligo di cessione al comune;

- la messa a punto di modelli di intervento, su cui conformare i bandi per la realizzazione degli interventi sulle aree pubbliche, che intreccino in modo virtuoso le diverse possibilità realizzative al fine di ottenere il massimo beneficio pubblico in termini di Eras senza l'impegno di finanziamenti pubblici;

- l'istituzione di fondi per lo sviluppo del settore dell'Ers cui destinare anche contributi a carico dei nuovi interventi;

- la costituzione di partnership fra Comuni, Ater, Istituti di credito o previdenziali, Fondazioni bancarie, Cooperative, etc. per realizzare alloggi in affitto;

- la costituzione di partnership fra Comuni, Università, Associazioni imprenditoriali, Istituti di credito o previdenziali, Fondazioni bancarie, Cooperative etc. per realizzare alloggi in affitto per particolari categorie come studenti, dipendenti di imprese ed industrie presenti temporaneamente sul territorio, etc;

- le capacità e l'esperienza di alcuni operatori tradizionali come le Cooperative a proprietà indivisa;

- il riorientamento degli operatori tradizionali (Ater, Cooperative di abitazione, etc.) anche per le funzioni allargate di assistenza e di accompagnamento dell'utenza all'accesso ed alla gestione dell'abitazione specialmente in locazione;

- le potenzialità dei nuovi operatori emergenti, come le Società-agenzie di investimento e gestione immobiliare (es. le Siiq "Società per investimento immobiliare quotate" promosse con la recente Legge Finanziaria);

- le opportunità offerte da nuovi strumenti come i fondi etici, etc...

Di conseguenza occorre prevedere diverse modalità di realizzazione e gestione della residenza in affitto sociale, che possano coinvolgere il mondo delle imprese, delle cooperative, ed in particolare di quelle a proprietà indivisa, delle fondazioni e degli investitori finanziari.

Tutti i meccanismi possibili sono comunque accettabili in una logica di sostenibilità e purché alimentino trasformazioni urbane permanenti ottenendo contemporaneamente benefici che non siano esclusivamente transitori.

### 8. Tipologia insediativa e abitativa, tecnologia

E' certo che la produzione edilizia nel settore residenziale negli ultimi anni, tranne pochissimi casi, si è appiattita su modelli tipologici ripetitivi più attenti a rispondere alle richieste del mercato che a indirizzare il mercato verso modelli innovativi riferiti all'alloggio ed alle sue forme di aggregazione e di integrazione, nell'organismo abitativo, con i servizi e le attrezzature.

Le nuove politiche abitative devono affrontare anche questo tema privilegiando la realizzazione di nuove tipologie edilizie a costo contenuto ma di buona qualità tecnologica e prestazionale, con specifica attenzione al contenimento dei consumi energetici ed alla loro efficienza termica, oltre che di buona

(e nuova) qualità architettonica. I costi riconoscibili debbono essere equi, debbono garantire le prestazioni attese, premiare l'innovazione e la qualità architettonica anche attraverso meccanismi agevolativi aggiuntivi a quelli già esistenti (riduzione oneri di urbanizzazione, etc.)

In situazioni appropriate e con tutte le garanzie legate ai temi della sicurezza e della legalità, potranno anche essere presi in considerazione interventi che permettano procedure di coinvolgimento degli utenti in forme di autorecupero, autoriquilibrato e autocostruzione, specie se affiancate da operazioni di aiuto finanziario, inserimento sociale, assistenza nel reperimento di un lavoro e di formazione.

### 9. L'edilizia residenziale sociale come dotazione territoriale

Nel disegno di legge sul governo del territorio proposto dall'Ulivo l'Ers, definita *servizio abitativo sociale*, è individuata come una delle componenti delle dotazioni territoriali, aggiuntiva rispetto a quelle già previste come standard dalla normativa nazionale. Alcune Amministrazioni di grandi città hanno già iniziato a seguire questa strada con piani che impongono alle nuove trasformazioni urbanistiche una *quota di integrazione con fini sociali* che si traduce nell'acquisizione pubblica di una quota di prodotto, oppure di una quota di aree e di diritti edificatori (aggiuntivi rispetto agli indici perequativi) utilizzabili per interventi residenziali sociali pubblici o privati.

Questa innovazione, del tutto condivisibile, rischia di introdurre nel governo delle città alcune contraddizioni nella gestione della nuova dotazione che necessitano di alcune avvertenze che è opportuno specificare.

1. La distinzione concettuale tra pesi e contrappesi urbanistici appare ancora valida, e la residenza, pubblica o privata che sia, in affitto o in proprietà, è un peso che richiede il contrappeso di spazi e servizi pubblici. L'inserimento dell'edilizia sociale nella categoria delle dotazioni territoriali può determinare l'uso indifferenziato delle aree di standard per servizi o per residenze e quindi portare a livelli di rarefazione della "città pubblica". Per evitare questo rischio occorre distinguere, nell'ambito delle dotazioni territoriali, le aree da vincolare a spazi e servizi pubblici dalla quota da utilizzare per l'edilizia sociale.

2. L'urbanistica ha assunto nel proprio glossario il concetto di sostenibilità ma il problema abitativo, in una visione falsamente emergenziale, rischia di produrre nelle città azioni insostenibili, che depauperano risorse irripetibili in cambio di benefici temporanei. Per evitare questo rischio, nella quota di integrazione sociale, potendo anche essere previsto l'intervento di soggetti privati (cooperative a proprietà indivisa, fondazioni, investitori finanziari) interessati a produrre edilizia in affitto ripagati nel loro investimento dai canoni e da eventuali ulteriori contributi pubblici, la legge dovrà imporre agli assegnatari delle aree destinate all'edilizia sociale una durata dell'uso in affitto delle residenze prodotte che sia permanente o, almeno, misurata nell'ordine dei decenni.

3. Il fabbisogno di edilizia sociale non è omogeneamente diffuso in quanto ha dei picchi nelle aree metropolitane, nelle città universitarie e nei territori a rapido sviluppo produttivo segnati dall'immigrazione. Ma esiste anche un'Italia tranquilla

dove il mercato risponde alla generalità della domanda. L'obbligo di riservare all'edilizia sociale una quota aggiuntiva di dotazioni territoriali dovrebbe trovare dunque applicazioni differenziate ed essere articolato dalle leggi regionali sulla base della conoscenza specifica delle diverse realtà. La riserva per l'Ers avrebbe così anche una valenza di riequilibrio fiscale, rispetto alle rendite prodotte dalle concentrazioni urbane, e territoriale per ridurre le sperequazioni dello sviluppo tra centro e periferia delle aree metropolitane.

4. La finalizzazione prioritaria dell'edilizia sociale all'uso in affitto, ed in particolare all'affitto calmierato, potrebbe rendere difficile coinvolgere gli investitori privati senza ricorrere ai rientri economici della vendita in proprietà di una quota di alloggi. Occorre osservare che, anche nella realizzazione delle opere pubbliche, il codice degli appalti prevede la possibilità di finanziare gli interventi concedendo in proprietà al realizzatore, quale prezzo, aree per interventi privati. Questa procedura, se esplicitamente contemplata dalla legge, può intrecciare virtuosamente interventi di edilizia per l'affitto ed interventi di edilizia per la vendita, convenzionata e libera, creando mixité sociale. Ovviamente, per equità nei confronti dei proprietari originari delle aree e per ottimizzare i benefici pubblici, la scelta degli investitori privati deve essere condotta con procedure di evidenza pubblica ed in forme concorrenziali.

La logica conseguenza dell'inserimento dell'ERS in una quota aggiuntiva delle dotazioni territoriali dovrebbe essere l'attribuzione di un corrispondente onere di urbanizzazione (ovvero il contributo relativo al costo di costruzione che oggi non è finalizzato) da imputare agli interventi privati di trasformazione del territorio e che i Comuni dovranno utilizzare esclusivamente per realizzare gli interventi di Ers in affitto previsti dal proprio strumento urbanistico sulla base del fabbisogno stimato.

#### 10. Definizione di edilizia residenziale sociale

Trattandosi di stabilire una definizione di alloggio sociale, da rendere ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m della Costituzione e ai sensi dell'art. 5 della legge n.9/2007, che risponda anche alle necessità imposte dalla Commissione europea, è opportuno che essa garantisca la più ampia libertà di azione in particolare al fine di rispondere ai diversi interessi delle Amministrazioni locali e alle molteplici sfaccettature della domanda sociale (giovani coppie, anziani, immigrazione esterna ed interna) che non si esauriscono nelle sole fasce che hanno diritto ad accedere al canone sociale. Si propone pertanto la seguente definizione:

*“L'edilizia abitativa sociale, comunque promossa e supportata dalle pubbliche istituzioni a livello statale, regionale o locale, costituisce un servizio di interesse generale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione sociale e di qualità funzionale dei tessuti urbani indicati dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ed alla riduzione degli svantaggi di individui o di gruppi nell'accesso ad un'abitazione funzionale, salubre, sicura, dignitosa e dai ridotti consumi energetici. Tale servizio può fruire di agevolazioni e finanziamenti pubblici ma può essere anche frutto di meccanismi compensativi, perequativi e*

*negoziali o di altri accordi istituiti fra settore pubblico e settore privato. Esso riguarda principalmente gli alloggi in locazione permanente di proprietà pubblica a canone sociale o a canone concordato a tempo indeterminato ma può includere anche alloggi di proprietà privata in locazione a canone concordato o calmierato regolati da procedure di accesso attraverso bandi ad evidenza pubblica che stabiliscano, oltre che condizioni di permanenza della locazione, anche condizioni di durata della locazione limitata nel tempo, privilegiando quei meccanismi che prevedano, al rientro del capitale investito, una successiva acquisizione pubblica.*

*Al fine di potere ottenere i massimi benefici pubblici nei programmi a carico dei soggetti privati, l'edilizia abitativa sociale potrà comprendere quote contenute di alloggi in vendita convenzionata per particolari categorie di utenza regolati da procedure di accesso attraverso bandi ad evidenza pubblica, garantendo comunque la permanenza della proprietà pubblica dell'area.”*

#### 11. Il contributo dell'urbanistica

Dando per scontato l'impegno per un progetto urbano finalizzato ad una città inclusiva e non esclusiva, accessibile, integrata nel territorio, con una stretta relazione fra servizi e residenza, senza barriere, e senza ghetti, il contributo dell'urbanistica per una risposta efficace e coerente ai problemi che oggi riguardano la situazione abitativa in Italia, può essere in definitiva sintetizzato nei seguenti punti:

- la definizione di edilizia residenziale sociale come dotazione territoriale.
- il piano strutturale come luogo dell'integrazione delle politiche e della definizione degli obiettivi strategici in materia residenziale.
- il piano operativo per garantire la fattibilità degli interventi e facilitare e accelerare la loro attuazione.
- la perequazione urbanistica come strumento per reperire aree in cessione gratuita e comunque come strumento per contenere e ripartire equamente la rendita fondiaria.
- la perequazione territoriale come strumento per equilibrare gli interventi sul territorio (ruolo centrale della pianificazione d'area vasta).
- le procedure concorsuali basate su regole certe ed uniche per un rapporto pubblico-privato trasparente ed efficace e per l'ottenimento dei maggiori benefici per la comunità e della migliore qualità degli interventi.

*Gruppo di lavoro nazionale “Politiche e strumenti per la residenza sociale”*

*Responsabile:* Pietro Maria Alemagna

*Segretario:* Lucio Contardi

*Componenti del Gruppo di lavoro:* Pietro Maria Alemagna (nazionale), Lucio Contardi (nazionale), Bruno Alampi, Giulia Angelelli, Bruno Asquini, Laura Paola Autigna, Vittorio Emanuele Bianchi (Inu Emilia Romagna), Sebastiano Bitti (Inu Sardegna), Giuseppe Campos Venuti, Teresa Cannarozzo (Inu Sicilia), Maria Cerreta, Laura Colonna Romano, Enrico Costa (Inu Calabria), Sergio D'agostini (Inu Lombardia), Antonio Fassone (Inu Piemonte e Val d'Aosta), Annalisa Giampino, Carmen Giannino (Inu Lazio), Eleonora Giovane di Girasole, Enrico Grifoni, Franco Landini (Inu Toscana), Cinzia Langella (Inu Campania), Tiziana Maffei, Franco Marini (Inu Umbria), Stefano Mariotti (Inu Abruzzo), Lucio Massardo (Inu Liguria), Ezio Micelli, Piero Nobile, Antonella Nonnis, Marilena Orlando, Claudio Polo, Paolo Romaniello (Inu Basilicata), Silvano Rossini (Inu Marche), Francesco Sbetti (Inu Veneto), Maurizio Tomazzoni (Inu Trentino), Carmelo Torre (Inu Puglia), Valeria Varnero.



## ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti  
[www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)

### Il MUR accetta le modifiche proposte dell'Assurb per la nuova laurea magistrale

Il Ministero dell'Università e della Ricerca, attraverso il sottosegretario prof. Luciano Modica, ha annunciato con lettera del 21 marzo scorso all'Associazione nazionale degli urbanisti e dei pianificatori territoriali e ambientali l'accettazione dell'integrazione alla declaratoria della nuova classe di laurea magistrale LM 48, che raccoglie le classi di studio in *Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale* (lettera scaricabile sul sito [www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)). Nell'ottobre scorso l'Assurb aveva fatto notare con un appello al Ministro - cui hanno successivamente aderito gli organi gestionali dei Corsi di Laurea attivi nelle sedi di Torino, Milano, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Reggio Calabria e Palermo - una "manchevolezza" negli obiettivi formativi qualificanti riportati nella scheda di accompagnamento al nuovo percorso che *in nuce* avrebbero potuto generare ingiustificate ed illegittime supremazie culturali e formative tra le classi di laurea che afferiscono in qualche maniera al governo del territorio. In

estrema sintesi mentre per la classe delle lauree magistrali in Architettura del paesaggio (LM3) e in Architettura e Ingegneria Edile-Architettura, il percorso formativo formulato, oltre alla libera professione, portava anche a "funzioni di elevata professionalità (..) in istituzioni ed enti pubblici e privati"; la stessa dizione non compariva nella declaratoria della laurea magistrale in Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale. La "manchevolezza" era macroscopica, non perché poteva generare paradossali incongruenze tra lauree che hanno, per molti aspetti, i medesimi sbocchi professionali; quanto perché la pianificazione territoriale urbanistica e ambientale è svolta essenzialmente nell'ambito della pubblica amministrazione o in seno a strutture consorziali di interesse pubblico. Ed è indubbio che sono le lauree più specificatamente indirizzate a ciò che possono garantire la più vicina competenza tecnica e la maggiore esperienza formativa necessaria al soddisfacimento dell'interesse pubblico.

### Aumento gli iscritti alle lauree in pianificazione e urbanistica

Giuseppe De Luca

Quasi mille, per la precisione 993 sono stati gli immatricolati nei corsi di laurea della classe di studio n. 7 (Urbanistica e Scienze della pianificazione territoriale e ambientale) nell'anno accademico 2006/07<sup>1</sup>. Il dato è tanto significativo se confrontato con il totale degli immatricolati nei corsi laurea della classe di studio n. 4 (Scienze dell'architettura e dell'ingegneria edile) che nel complesso, nello stesso anno accademico, ammontano a 8.676. Un così elevato peso degli iscritti in urbanistica, il 10,2% del totale degli immatricolati in entrambe le classi di studio, non si era mai verificato. E' possibile trarre da questi dati alcune prime considerazioni sullo stato di attrazione della disciplina e, analizzando la tabella sulla distribuzione degli immatricolati nelle varie sedi, l'evoluzione che questa potrebbe avere nelle macro-aree regionali? L'aumento dell'attrazione verso questo tipo di studi è certamente legato ad una stabilizzazione della figura professionale a seguito della riforma dell'Ordine degli Architetti operata nel 2001<sup>2</sup>, con la sua ridenominazione e quatripartizione delle figure al suo interno, una della quale è quella del "pianificatore territoriale". Questo ha sicuramente aumentato la penetrazione nel mercato del lavoro di questa figura e diminuito sensibilmente le controversie, anche giudiziarie, tra le figure professionali. Al contempo è anche legata al

riposizionamento nell'agorà politico-amministrativa della nozione di "governo del territorio" a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Tuttavia una spinta fondamentale è stata data da quella politica spontanea dell'accademia che, approfittando della riforma universitaria del 1999, ha "elasticizzato" i percorsi formativi, anche quelli legati all'urbanistica e alla pianificazione del territorio, allontanandoli dall'alveo originario delle scuole di architettura (su questo vedi UI 211). Una spia quest'ultima non solo della continua dilatazione dell'originario significato di urbanistica e di pianificazione territoriale che via via ha finito per inglobare saperi e contenuti dei più diversi; quanto anche dello scarto sempre più evidente tra le pratiche pubbliche di controllo e governo delle trasformazioni fisiche regolate da specifiche leggi che definiscono percorsi applicativi tendenzialmente riconoscibili, che richiedono conoscenze e tecniche appropriate; e la necessità sempre più evidente di figure neo-professionali nuove, esperte sì di "fatti" urbani e territoriali, ma più attente ai saperi contestuali, alle capacità di mettere in atto e sostenere agende di discussione politiche e alla processualità discorsiva e costruttiva dell'agire amministrativo<sup>3</sup>. In questa forbice sembra muoversi l'offerta formativa nelle università italiane.

Tab. 1 - Immatricolati al primo anno alla classe di laurea 7 (urbanistica) - tutte le facoltà

Ateneo	Immatricolati
Università della CALABRIA	100
Università degli Studi di CAMERINO	13
Università degli Studi di CATANIA	29
Università degli Studi "G. d'Annunzio" CHIETI-PESCARA	43
Università degli Studi di FIRENZE	36
Università degli Studi di GENOVA	30
Politecnico di MILANO	82
Università degli Studi di NAPOLI "Federico II"	34
Università degli Studi di PADOVA	68
Università degli Studi di PALERMO	87
Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA	30
Università degli Studi di ROMA "La Sapienza"	209
Università Telematica GUGLIELMO MARCONI	47
Università degli Studi di SASSARI	25
Politecnico di TORINO	54
Università degli Studi di TRIESTE	5
Università degli Studi di URBINO "Carlo BO"	21
Università IUAV di VENEZIA	80
<b>Totale</b>	<b>993</b>

Tab. 2 - Immatricolati al primo anno alla classe 4 (architettura e ingegneria) - tutte le facoltà

Ateneo	Immatricolati
Università Politecnica delle MARCHE	163
Politecnico di BARI	280
Università degli Studi della BASILICATA	56
Università degli Studi di BERGAMO	104
Università degli Studi di BOLOGNA	117
Università degli Studi di CAGLIARI	117
Università degli Studi di CAMERINO	145
Università degli Studi di CATANIA	153
Università degli Studi "G. d'Annunzio" CHIETI-PESCARA	211
Libera Università della Sicilia Centrale "KORE" sede Enna	92
Università degli Studi di FIRENZE	373
Università degli Studi di GENOVA	212
Università degli Studi di MESSINA	60
Politecnico di MILANO	1704
Università degli Studi del MOLISE	57
Università degli Studi di NAPOLI "Federico II"	563
Seconda Università degli Studi di NAPOLI	121
Università degli Studi di PADOVA	168
Università degli Studi di PALERMO	188
Università degli Studi di PARMA	233
Università di PISA	174
Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA	470
Università degli Studi di ROMA "La Sapienza"	926
Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"	85
Università degli Studi ROMA TRE	224
Università degli Studi di SASSARI	36
Politecnico di TORINO	827
Università degli Studi di TRIESTE	129
Università degli Studi di UDINE	105
Università IUAV di VENEZIA	583
<b>Totale</b>	<b>8676</b>

Certo pesa anche il numero chiuso nelle Facoltà di Architettura e di Ingegneria Edile-Architettura che dirotta un certo numero di studenti esclusi dalle prove di accesso a "non allontanarsi troppo" dai percorsi formativi che speravano di intraprendere. Ma questo non giustifica il considerevole aumento delle iscrizioni al primo anno che, come facilmente leggibile nella Tab. 1 è legato anche al significativo contributo proveniente dai percorsi formativi diversi dalle scuole dell'architettura e dell'ingegneria, che sfiorano il 30% degli immatricolati<sup>4</sup>.

Se poi passiamo ad una veloce considerazione della distribuzione geografica sia dei corsi che degli immatricolati, è evidente lo spostamento della crescita dalle tradizionali aree storiche della disciplina: l'asse Venezia-Milano per il nord e l'area di Reggio per il sud. A favore di nuove polarità come quella romana. Ma diventa impellente anche percorrere una via di tendenziale unificazione delle varie titolazioni dei corsi di laurea che, così come sono (cfr. UI 212), non contribuiscono a trasferire nella società e nel mercato del lavoro una figura chiara di laureato. La proposta più praticabile potrebbe essere quella di ritornare al classico termine di "urbanistica" preceduto da "pianificazione". Solo così, probabilmente, si riuscirà a trovare un nesso logico forte con la figura del "pianificatore" introdotta dal 2001 nell'Ordine riformato degli architetti che, per l'appunto, si chiama: Ordine degli architetti, pianificatori, pae-

saggisti e conservatori. Quella della Calabria del nord ed, infine, quella siciliana.

Certo stiamo parlando di immatricolati al primo anno della laurea triennale. Non ci sono ancora rilevazioni significative sul numero degli studenti che completano il percorso e quanti di questi poi transitano nella laurea magistrale. Tuttavia una significativa trasformazione sta interessando la disciplina, il suo sapere e, forse, anche la sua riconoscibilità pubblica. Interrogarsi su questi processi, sulle modalità dell'insegnamento e sulle figure nuove che si affacceranno nel mercato del lavoro diventa una necessità impellente per tutti. È possibile che ci possano essere degli scostamenti nei dati definitivi delle singole sedi universitarie, perché la rilevazione dalla quale abbiamo tratto i dati è riferita alla data del 5 novembre 2006.

#### Note

1. I dati sono stati reperiti nel sito del Ministero dell'Università e della ricerca all'indirizzo <http://cercauniversita.cineca.it/>. (che da sola raccoglie oltre il 21% degli immatricolati totali)

2. DPR 328/01 recante modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti

3. Su questo tema lo stesso Consiglio europeo degli urbanisti si interroga da ormai un quinquennio, cfr. *La nuova Carta di Atene 2003* - edizione italiana - Alinea, Firenze 2003, parte B2; ma è tradizionalmente presente nella cultura anglosassone da molto tempo. Per l'ultima interessante riflessione si può vedere P. Bradwell, I. Johar, C. Maguire e P. Miner, *Future Planners: Propositions for the next age of planning*, Demos Publications, London 2007.

4. Sono i Corsi offerti nelle sedi di Urbino, Catania, Padova, Trieste, della Calabria e Marconi di Roma.

# Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Robert Bruegmann. *Sprawl. A compact history*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

Termine inglese, utilizzato correntemente anche in italiano per indicare genericamente il fenomeno della dispersione insediativa, *sprawl* costituisce l'oggetto del recente libro di Robert Bruegmann. Come indica il titolo, il lavoro dello storico americano si propone come una storia delle origini e dell'accesso e vivace dibattito creatosi intorno al fenomeno dello *sprawl* urbano. La trattazione è organizzata in tre parti: la prima è dedicata alla definizione del termine *sprawl* e alla ricerca delle sue origini; la seconda porta alla luce, in tre periodi distinti, le tre principali campagne contro lo *sprawl*; la terza è incentrata sui rimedi adottati, nel corso degli anni, per arginare il fenomeno. Le intenzioni dell'autore sono espresse apertamente fin dalle prime righe del testo: spazzare il campo da pregiudizi e snobismi disciplinari e offrire al lettore, in forma vagamente revisionista e volontariamente apologetica, una strenua difesa del fenomeno dello *sprawl*.

Il libro si apre con una descrizione del paesaggio della dispersione osservabile atterrando all'aeroporto La Guardia di New York e termina con la galassia di luci visibili pochi minuti dopo il decollo notturno dall'aeroporto di Los Angeles. La città americana è al centro della trattazione, ma proprio per il carattere di universalità storica e di globalità geografica dello *sprawl*, il testo è rivolto anche al lettore europeo interessato alle trasformazioni della condizione urbana.

Per Bruegmann lo *sprawl* fa parte integrante della storia stessa della città, sia essa la Roma del IV secolo d.c. o la città regione di Atlanta. Il *suburbium* della città romana, luogo in cui abitavano le classi più povere era anche il luogo in cui vennero costruite le prime ville patrizie tra Tivoli e Frascati, e costituisce per l'autore un "antesignano" dello *sprawl* contemporaneo. Per Bruegmann la pervasività dello 'sprawl' di oggi non sarebbe altro che il risultato dell'aumento del livello del benessere, che consentirebbe ad ogni abitante di perseguire quel desiderio innato in ognuno di noi di *privacy*, di mobilità ma soprattutto di

libertà.

L'autore riconosce come la diffusione insediativa e l'espandersi informale delle periferie abbiano generato dei problemi di sostenibilità ambientale e sociale che vanno oggi "autocorreggendosi". Questo processo di autocorrezione è dimostrabile, statistiche alla mano, dall'aumento spontaneo della densità delle aree urbane periferiche. Facendo ricorso all'ormai celebre studio di Edward Soja su Los Angeles (1996), con accenti celebrativi di *laissez-faire* Bruegmann ci rivela come l'area urbana della città californiana sia oggi una delle aree metropolitane più dense di tutti gli Stati Uniti. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare le aree metropolitane Houston e Phoenix, fortemente caratterizzate dalla dispersione insediativa sarebbero invece, a sorpresa, esempi virtuosi di integrazione sociale e etnica diversamente da Portland in cui, al contrario l'applicazione di politiche di controllo della crescita urbana, di organizzazione territoriale (*smart growth*) e la costruzione di un sistema efficiente di trasporto pubblico di massa ha portato al costituirsi di "bastioni" accessibili alle sole classi privilegiate. Il testo, seppur appoggiandosi su solide fonti statistiche e facendo ricorso ad un ampio spettro di fonti, nel tentativo di demolire una ad una le storiche ragioni di avversione allo *sprawl*, finisce per sollevare più dubbi di quanti riesca a cancellarne.

La definizione stessa di *sprawl* come sviluppo urbano a bassa densità, privo di una pianificazione territoriale a scala regionale, si rivela

generica e incapace di porre ordine tra forme diverse di sviluppo urbano e rischia di rovesciare tutto ciò che fuoriesce dai confini della città tradizionale all'interno di un coacervo indistinguibile di fenomeni. Le ville patrizie e la Londra georgiana, l'espansione settentrionale di Mahattan e *Riverside* a Chicago, *suburbia* ed *exurbia* sono così, secondo l'autore, raccolti all'interno del medesimo concetto.

Sostenere genericamente che lo *sprawl* sia il risultato di un generale aumento di ricchezza della società urbana pone altrettanti dubbi. Negli Stati Uniti i salari medi dei lavoratori non sono aumentati negli ultimi anni, sono aumentate le differenze tra i salari dei lavoratori più qualificati e quelli dei meno qualificati e la polarizzazione sociale non è mai stata così drammatica. L'erosione della classe media e la drammatica redistribuzione del benessere, possono oggi essere considerata alcune delle ragioni per cui il territorio della città ha visto nascere quartieri di lusso piuttosto che *enclave* superesclusive nelle zone di espansione, fenomeni che non trovano menzione nel testo di Bruegmann, ma che hanno invece trasformato radicalmente il paesaggio della città contemporanea e i territori della dispersione. Il ricorso all'indice della densità abitativa come gradiente di vitalità e di qualità dello spazio urbano, che sancirebbe oggi un aumento della qualità nelle periferie delle città americane, è improprio. Se è certamente vero che la città storica e moderna in Europa e negli Stati Uniti è stata in grado di assorbire drammatiche modifiche nelle destinazioni

d'uso dei suoi edifici e della sua densità abitativa garantendo continuamente alti livelli qualitativi di abitabilità, è altrettanto vero che la densità di per sé non è un indice di tale qualità. La divisione del suolo, il progetto dello spazio pubblico e privato e la distribuzione delle funzioni sono quelle azioni che garantiscono la qualità della città ed in grado di garantire i livelli di sostenibilità sociale, economica e ambientale, che sono necessari al genuino evolversi della città; utilizzare la densità come indice di qualità significa invertire il soggetto con il predicato. La domanda che andrebbe posta è perciò quale forma di suddivisione del suolo e quale progetto dello spazio pubblico siano oggi in grado di garantire ai territori dello *sprawl* quel livello di sostenibilità tale per cui anche questi potranno un giorno diventare parte integrante del concetto di città e garantire ai suoi abitanti quello spazio di cittadinanza che oggi purtroppo sembra ancora essere assente.

Martino Tattara

# attenzione, avanza questo testo... bisognerebbe tagliare qualcosa... anche x far entrare i blocchetti qui sotto!

## Ciao, Silvia

*Nel prossimo numero:*

*Rapporto tra le grandi opere infrastrutturali ed il territorio*

*Il problema della casa nelle grandi città italiane*

Urbanistica **DOSSIER**

**95**

**La sfida del Pgt di Monza  
Strategie e politiche per  
la riqualificazione urbana**

*a cura dell'Ufficio  
Programmazione e  
Pianificazione Territoriale  
del Comune di Monza*