

Aperture

L'efficacia dei nuovi piani
Francesco Sbetti, p. 3

Agenda

Modelli insediativi e riscaldamento globale:
un nesso sottovalutato
Angela Barbanente, p. 4

...si discute:

Costruire sul costruito
Stefano Fattor, p. 5

Grandi opere infrastrutturali e territorio

a cura di Pierluigi Nobile, p. 7

PROGETTI TERRITORIALI ED URBANI

Passante di Mestre. Il Terraglio Est tra
interessi centrali e locali
Francesco Palazzo, p. 8

Il passante di Bologna: un progetto territoriale
Catia Chiusaroli, p. 10

Il corridoio Intermodale Roma-Latina:
un'opportunità di pianificazione integrata
Alessandra Cazzola, p. 12

Milano. Quali politiche a sostegno della "cura
del ferro"?
Alessandro Panighetti, p. 14

Grandi opere in Liguria: avanti con fatica
Giampiero Lombardini, p. 16

Civitavecchia si collega al centro Italia
Vittorio Caporioni, p. 18

Periferia di periferie. Il Basso Lazio
Maurizio Di Mario, p. 19

Il corridoio sea-land-sea bridge
Matteo di Venosa, Rosario Pavia, p. 21

Una metropolitana per Parma
Paolo Gabbi, p. 22

Variante alla via Emilia Est di Modena
*Simona Tondelli, Alberto Caula,
Marco Stancari, p. 24*

Impatto della stazione AV/AC di Salerno
*Roberto Gerundo, Isidoro Fasolino,
Carla Eboli, p. 26*

NORME E POLITICHE

Infrastrutture strategiche nel codice dei
contratti pubblici
*Domenico Crocco,
Luigi Emilio Mandracchia, p. 28*

Risvolti applicativi della Legge obiettivo
Giuseppe Mele, Daniele Sterrantino, p. 29

ISpace innovazione dello spazio delle
infrastrutture aeroportuali
Mosè Ricci, p. 30

Indice

Deficit infrastrutturale e vulnerabilità
insediativa nel milanese
Gabriele Calmanti, p. 33

Strumenti di coerenza territoriale in Abruzzo
Mauro D'Incecco, p. 35

Le suggestioni intrastrutturali del territorio
meridionale
Giuseppe Gangemi, p. 36

La casa e le politiche abitative nelle grandi città

a cura di Lucio Contardi, Francesco Sbetti, p. 37

Milano
Sergio D'Agostini, p. 39

Venezia
Manuela Bertoldo, p. 41

Firenze
Franco Ladini, Luigi Pingitore, p. 43

Puglia
Enrico Grifoni, p. 45

Palermo
*Domenico Costantino,
Raffaella Riva Sanseverino, p. 47*

Rassegna

Urban center Nordest
Filippo Lovato, p. 51

Bari: processi di dismissione urbana e azioni
di recupero
Margherita D'Onghia, Francesco Marocco, p. 53

Il progetto ASTA
*Giuseppe Michelangeli, Stefano Sampaolesi,
Alessio Satta, p. 55*

Il piano del colore nei centri storici:
Giuseppe Amoroso, p. 58

una finestra su: Parigi

a cura di Marco Cremaschi, 61

Pierrefitte-sur-Seine: demolire in banlieue
Alessandro Coppola, p. 61

Riquilificazione urbana a Plaine Commune
Alessandro Coppola, p. 63

Il "Contratto" di rinnovo urbano
Alessandro Coppola, p. 65

Demolizione e sostituzione: una finestra sullo
stato dell'arte
Valeria Di Palma, p. 67

Opinioni e confronti

Le tre leggi della "amministrativa"
Anonimo Ministeriale, p. 69

La "città storica" nei nuovi piani strutturali
Luisa Ravanello, p. 71

Quali confini ha il centro storico?
Cristina Garotti, p. 73

Crediti urbanistici

Percorsi di innovazione in Provincia di Bolzano
Ezio Micelli, p. 75

Riforma urbanistica

a cura di Sandra Vecchietti

Beni dello Stato e governo del territorio
Rosario Manzo, p. 77

Le concessioni di lungo periodo
Silvia Festinante, Barbara Rigamonti, p. 79

Una rivoluzione per l'urbanistica in Puglia
Francesca Calace, p. 81

Eventi

La questione urbana nella nuova
programmazione comunitaria
Chiara Bagnetti, Riccardo Guarnello, p. 85

Urban center Network - comunicazione,
risorse, cittadini progetti
Filippo Lovato, p. 87

L'Inu

XXVI Congresso dell'Inu, p. 88

La vita di Franco Tinti
Rudi Fallaci, p. 90

Assurb

a cura di Daniele Rallo, p. 92

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 95

abbonamenti 2008

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* 2008 + *Urbanistica Dossier* 2008, € 50,00
- Urbanistica* 2008, € 68,00 (solo per i soci INU € 54,00)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2008, € 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, CIN F.

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

- allego assegno bancario non trasferibile intestato e INU Edizioni srl

Data

Firma

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

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

Firma



Aperture

Aperture

L'efficacia dei nuovi piani

Francesco Sbetti

Alcuni ritengono che l'insistenza dell'INU nel marcare il tema della Riforma Urbanistica sia una sorta di accanimento terapeutico che può portare solo, a seconda delle opinioni, ad una inutile burocratizzazione (due piani invece che uno) dei processi di trasformazione del territorio già sovraccarichi di procedure, mentre più efficaci sarebbero programmi operativi capaci di mettere in relazione diretta le volontà pubbliche e le capacità operative dei privati o, secondo altri, ad una completa perdita di controllo delle capacità di governo pubblico delle trasformazioni territoriali.

Non penso sia necessario ribadire le ragioni delle battaglie dell'Inu, basta sfogliare le pagine delle riviste e i documenti ufficiali dell'Istituto, mi sembra piuttosto utile avviare una riflessione, anche in vista del Congresso della prossima primavera ad Ancona, in merito agli esiti della riforma urbanistica che in molte regioni è già in vigore da alcuni anni.

Il nuovo piano, strutturale non prescrittivo, separato da quello operativo e conformativo, ha avviato una sperimentazione che, pur non ancora conclusa e pur ancora troppo limitata per quanto riguarda il Piano Operativo, è destinata a ridefinire i processi di formazione della rendita prodotta dai Prg di tradizione, che generano, quelli sì, diritti edificatori (sanciti anche dal pagamento dell'Ici) e nel contempo attraverso procedure perequative legate agli interventi di trasformazione, di superare la logica della soluzione "caso per caso".

La scelta di definire il Piano Strutturale con un carattere programmatico, a tempo indefinito, non prescrittivo e non conformativo definisce uno scenario futuro che, dove viene supportato dalle informazioni necessarie per operare le scelte, fornite dal quadro conoscitivo, finalmente restituisce alla progettazione urbanistica la capacità di governare il territorio affrontando l'insieme delle tematiche che questo richiede.

In qualche misura è come se il piano liberato dai problemi della "conformazione dei diritti" (siamo sicuri che la nuova legge dovrà continuare a considerarli tali?) sia tornato ad occuparsi di territorio: delle questioni ambientali, energetiche, della mobilità, della casa, dei servizi, in ultima analisi dell'abitare. Ovviamente tutto questo non è sempre e ovunque una felice realtà, è infatti soprattutto un auspicio, un compito che il nuovo piano (riformato) può e deve darsi.

E' sicuramente un fatto però che molti comuni delle regioni

dove si è avviato il processo di riforma i soggetti pubblici, dalle Province alle Autorità di Bacino, ai Consorzi di Bonifica, ecc. siano oggi coinvolti in un processo di costruzione di nuovi quadri conoscitivi con assunzione delle conseguenti responsabilità che questi impongono.

Il paesaggio urbano, nelle sue molteplici componenti comprese ovviamente quelle storiche, assieme all'ambiente, al sistema delle acque, al territorio agrario, riacquistano rilevanza nel disegno di assetto che il piano strutturale determina; diventano cioè i temi che investono le amministrazioni pubbliche e i cittadini coinvolti nel processo della partecipazione che in queste realtà diventa sempre più esperta e meno un rito, grazie anche alle pratiche valutative introdotte con la Vas nelle leggi regionali più recenti. Si tratta di un percorso virtuoso, ancora tutto da praticare che esalta le capacità e le responsabilità locali di governo del territorio, attraverso percorsi di piano governati da processi esperti e condivisi dai cittadini e dai molti attori responsabili sul territorio, senza demandare ad autorità lontane che come si è visto nel passato possono essere spesso solo autoritarie senza efficacia negli obiettivi di tutela e salvaguardia. Per raggiungere e consolidare questi obiettivi se da un lato è necessaria una svolta radicale nel governo del territorio, che necessita di strumenti, oggi non ancora compiutamente disponibili, come l'Inu va affermando, a causa della mancata riforma urbanistica, dall'altra sono necessarie azioni specifiche, da assumere nei progetti di piano strutturale che attengono in particolare a tre questioni prioritarie: l'ambiente e l'energia, la mobilità e i trasporti pubblici e le politiche per la casa. Le città oggi consumano quasi il 40% dell'intero fabbisogno energetico nazionale. L'obiettivo non può che essere quello della riduzione dei consumi e l'aumento dell'efficienza. Un contributo in questa direzione può essere affidato alle regole urbanistiche, finalizzate alla tutela e alla rigenerazione delle risorse ambientali, secondo un modello basato sull'accrescimento delle aree verdi della città, ottenute in compensazione dei diritti edificatori. Dall'altro lato, come sostiene Angela Barbanente nella sua Agenda, "gli insediamenti dispersi e i connessi modelli di viabilità e trasporto dovrebbero essere disincentivati facendo gravare sugli stessi i costi connessi alle forme d'uso degli spazi, inclusi i costi gestionali che essi comportano per i magri bilanci comunali".

L'attuale modello di mobilità affidato quasi esclusivamente all'auto privata appare del tutto insostenibile. Un modello che si sta peraltro rafforzando, perché quasi tutti gli interventi, grandi e piccoli, si stanno attuando senza un sistema adeguato di mobilità che li sostenga. Anche in questo caso se da un lato serve, come in qualche misura è stato riconosciuto anche dai nuovi finanziamenti per il Qsn, un programma di finanziamento di infrastrutture per la mobilità sostenibile, dall'altra i piani strutturali devono legare ogni trasformazione rilevante alla presenza o alla programmazione di un adeguato sistema di mobilità.

Il tema della casa torna spinto dall'acuirsi della domanda soprattutto le grandi città dove è necessario avviare esperienze innovative capaci di coniugare strumenti diversi: l'uso di aree pubbliche, la perequazione nelle trasformazioni urbanistiche dei nuovi piani, comprendere tra le dotazioni urbanistiche quote di edilizia sociale in affitto.

Agenda Agenda

Modelli insediativi e riscaldamento globale: un nesso sottovalutato

Angela Barbanente*

Le crescenti preoccupazioni per il riscaldamento globale e l'aumentata sensibilità sociale riguardo alla necessità di ridurre l'uso di fonti energetiche responsabili delle emissioni di CO₂ e altri gas serra, stanno finalmente inducendo anche in Italia ad ampliare e rendere più efficaci le politiche orientate al risparmio energetico e allo sviluppo delle fonti rinnovabili. In quest'ambito, assai meno estesa e incisiva appare l'azione volta a rimuovere alcune delle cause principali, anche in prospettiva, della produzione di gas serra. Come documentato da numerose ricerche, il settore dei trasporti, insieme alle industrie energetiche, è responsabile di oltre la metà delle emissioni di gas serra. D'altra parte, l'incremento di queste ultime nel recente passato è stato determinato in primo luogo dai trasporti, con un'incidenza sul totale delle emissioni peraltro destinata a crescere rapidamente nei prossimi anni nei paesi europei. Dal punto di vista privilegiato di chi è immersa nella pratica amministrativa, si ha la netta impressione che in Italia vi sia ancora difficoltà, negli ambienti politici così come da parte del più vasto pubblico, a comprendere gli stretti rapporti che legano modelli di uso del suolo e modalità di trasporto, a ricondurre le suddette preoccupazioni all'insostenibilità ambientale di modelli insediativi e stili di vita dominanti, e quindi a cogliere il contributo che le politiche di governo del territorio potrebbero fornire alla soluzione del problema del riscaldamento globale.

La Commissione europea, già nel Libro verde sull'ambiente urbano (1990), indicò con chiarezza la necessità di mettere a punto una strategia atta a prevenire alcune cause rilevanti del degrado urbano, incentrandola su alcuni criteri chiave così sintetizzabili: compattezza del tessuto urbano e integrazione funzionale, riqualificazione dei quartieri periferici e recupero delle aree dismesse. Tale orientamento si è andato progressivamente rafforzando, sino a delineare una gestione ambientale integrata per le città nella recente Comunicazione alla Commissione "Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano" (COM (2004) 60).

In Italia molte leggi urbanistiche regionali, sin dalla fine degli anni 1970, hanno perseguito l'integrazione delle funzioni compatibili e il recupero urbano e quelle di ultima generazione hanno assunto lo sviluppo sostenibile fra i

principi guida della pianificazione territoriale, facendone scaturire indirizzi normativi e regolamentari che, coerentemente, sono tesi ad assicurare la valutazione preventiva della sostenibilità degli effetti prodotti dai piani e la previsione di eventuali misure di mitigazione o compensazione degli impatti e a limitare il consumo delle risorse dando assoluta preminenza alla riqualificazione e al riuso rispetto all'espansione urbana e all'impiego di suoli di nuova edificazione.

Tuttavia, se dalla retorica delle enunciazioni e dagli indirizzi normativi passiamo alla realtà dei fenomeni che investono i territori e se distogliamo lo sguardo dai programmi pubblici, comunque limitati rispetto al complesso delle trasformazioni urbane, per rivolgere lo sguardo alle pratiche ordinarie, non possiamo non osservare la persistente diffusione in Italia (e non solo) di modelli insediativi palesemente insostenibili sia dal punto di vista ambientale sia dal punto di vista economico e sociale: i suoli agricoli continuano a essere erosi da abitazioni a bassa densità, grandi centri commerciali e parchi ricreativi, cittadelle degli uffici isolate e introverse. Si tratta, com'è noto, di modelli insediativi i quali, oltre che comportare l'aumento del pendolarismo e della dipendenza dal trasporto privato, che a sua volta provoca maggiore congestione del traffico, più elevati consumi di energia e aumento delle emissioni inquinanti, incidono negativamente sul disagio sociale e sulla sicurezza urbana, sui costi di gestione della città e sui bilanci personali.

Nel mentre l'informazione specialistica si sofferma su casi esemplari di riqualificazione urbana, riuso di aree dismesse, rigenerazione di periferie urbane, e la comunicazione di massa su qualche ecomostro, i processi di dispersione insediativa continuano inesorabilmente a divorare suoli agricoli, spazi aperti, territori rurali, i quali dunque appaiono ancora soccombenti nella competizione per la trasformazione territoriale. Gli indirizzi regionali sopra citati, analoghi criteri direttivi dei piani di area vasta, piani comunali orientati a vincere la sfida climatica ed energetica promovendo città più compatte e nelle quali l'organizzazione insediativa sia fortemente condizionata dalla dotazione infrastrutturale e in particolare del trasporto pubblico, sembrano avere una traduzione in pratica lenta e difficoltosa. E' evidente che nella stragrande maggioranza dei casi le politiche urbanistiche da sole non riescono a opporre sufficiente resistenza alle pressioni economiche che influenzano i processi di urbanizzazione e a ridurre significativamente il fenomeno della dispersione insediativa. È necessario dunque rafforzarle e integrarle con altre politiche. Da un lato, occorre agire sul versante dell'incentivazione, come si sta facendo per altri campi del risparmio energetico e per le energie rinnovabili. La pianificazione per lo sviluppo del periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 potrebbe avere importanza cruciale a tal fine, specie nel Mezzogiorno, ove peraltro le politiche urbanistiche sono ancora assai deboli. Purtroppo il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo non pone alcuna specifica attenzione al problema, neppure nella versione più recente del giugno 2007, mancando pure di conseguire una piena integrazione della dimensione ambientale nei processi di sviluppo, come

richiesto dalla strategia di Goteborg del 2001. La programmazione regionale potrebbe rimediare a tale lacuna, sia mediante i Programmi Operativi a valere sulle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale sia mediante i Programmi di Sviluppo Rurale. Dall'altro lato, gli insediamenti dispersi e i connessi modelli di viabilità e trasporto dovrebbero essere disincentivati facendo gravare sugli stessi i costi connessi alle forme d'uso degli spazi, inclusi i costi gestionali che essi comportano per i magri bilanci comunali. La scarsa consapevolezza politica e sociale dei nessi fra modelli insediativi e riscaldamento globale non agevola la messa in opera di una strategia organica basata su incentivi e disincentivi. Agli urbanisti, da tempo coscienti di tali nessi, spetta il compito di richiamare attenzioni e di sviluppare sensibilità verso di essi, mettendo in luce gli effetti ambientali delle forme insediative in questione e i costi sociali ed economici che esse comportano per la collettività, e denunciando, laddove occorra, l'insufficienza delle politiche urbanistiche per contrastarli. Senza una più vasta consapevolezza e un radicale cambiamento di rotta da parte di tutte le amministrazioni statali su questo terreno, si continuerà a discettare di eccezioni mentre la regola consisterà in forme insediative insostenibili e nel consumo scriteriato di risorse collettive, ivi compresi i cospicui finanziamenti pubblici necessari alla fornitura e alla gestione di infrastrutture e servizi ad essi funzionali.

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

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

Costruire sul costruito

Stefano Fattor*

Due sono i fattori per i quali risparmiare energia sarà la priorità negli anni a venire.

Il primo è climatico.

Il riscaldamento globale secondo il rapporto *IPCC* delle Nazioni Unite produrrà danni irreversibili al pianeta se entro il 2050 non si riusciranno a dimezzare le emissioni di anidride carbonica.

Il secondo è economico.

Sarà sufficiente che aumenti ancora un po' la domanda di energia da parte di Stati Uniti e Cina e a fronte delle oggettive difficoltà di incrementarne la produzione il sistema economico attuale rischia di saltare o di entrare in grave recessione.

Secondo l'Unione europea il 42% dei consumi energetici del continente è rappresentato dalla gestione termica degli edifici residenziali e di terziario (climatizzazione, acqua sanitaria, alimentazione degli elettrodomestici), cioè di gran lunga la voce di consumo più significativa. Un paradosso; vivessimo nelle caverne, ma con gli ospedali, le industrie, autostrade e aeroporti e i problemi energetici e ambientali sarebbero risolti.

Secondo il ministero dello Sviluppo Economico quasi il 90% del patrimonio edilizio italiano ha un fabbisogno energetico di circa 220 Kwh/mq anno, ovvero consumi di 22 l. di gasolio per mq. Una quantità pazzesca di energia dissipata; il vero "buco nero" del sistema energetico nazionale.

La direttiva europea 91/2002 punta a ridurre proprio questo consumo che potrebbe portare l'Europa a risparmi dell'ordine di 60 Miliardi di euro, 70 Mtep (tonnellate di petrolio equivalente) e alla creazione di quasi 300.000 posti lavoro.

Paesi come la Danimarca stanno puntando gran parte della loro strategia energetica al risanamento delle preesistenze architettoniche. Al contrario dell'Italia che ha recepito la 91/2002 con i pessimi decreti 192 e 311 (che impongono in sostanza i valori di isolamento più bassi d'Europa).

I conti danesi sono presto fatti e particolarmente interessanti, poiché si tratta dell'unico stato europeo a richiedere la certificazione energetica per tutti gli edifici e non solo per il nuovo o le ristrutturazioni; 170.000 alloggi certificati con 25 M di euro di spesa, identificate migliori per 125 M e previsti risparmi energetici per 20 M di euro. Ovvero un ritorno degli

investimenti del 13%. Quasi come i *bond* argentini, ma molto più sicuri.

Il problema delle pre-esistenze e gli strumenti legislativi per finanziarne il risanamento energetico

Quindi se si vuole incidere veramente sui consumi energetici bisogna pensare di ridurre innanzi tutto i consumi termici delle preesistenze architettoniche

Prescindiamo per un attimo dalla brutta normativa italiana in materia. Il problema non è certamente tecnico (*come fare a risanarle?*) anche se l'accademia italiana pochissimo si occupa di queste cose al contrario di quello che avviene oltralpe. Il problema è economico (*come finanziare gli interventi?*).

La caratteristica dell'edificio-tipo che abbisogna di un recupero di efficienza energetica è il condominio con decine di alloggi, costruito negli anni del boom economico, fino a tutti i successivi 20-25 anni. *Questa tipologia edilizia è caratterizzata da una proprietà frammentata economicamente, socialmente e anagraficamente, per la quale qualsiasi intervento che necessita un accordo su spese che hanno tempi di ammortamento di 7-10 anni risulta pressoché impossibile.*

Nel panorama europeo le strade da percorrere sono tradizionalmente tre, escludendo oramai del tutto il contributo in conto capitale per il quale governi e amministrazioni di quasi tutta Europa non hanno fondi:

- incentivazione delle *ESCO* (Energy Service Company) e delle relative attività di *contracting*, ovvero la promozione di società private che si offrono di risanare gli edifici a loro totale o parziale spesa in cambio dei vantaggi economici per un certo numero di anni derivati dalla conquistata efficienza energetica dell'edificio;

- estensione della possibilità da parte delle *ESCO* di produrre Titoli di Efficienza Energetica (detti "Certificati Bianchi" in Italia) da vendere alle società erogatrici di energia che sono obbligate a conseguirli (promuovendo azioni mirate al risparmio energetico dei propri clienti o acquistando certificati da terzi);

- incentivi fiscali; l'Italia con la Finanziaria 2007 ha ideato un ottimo congegno fiscale (sgravi Irpef del 55%) applicato però ad obiettivi prestazionali degli edifici assai scadenti.

Tutto questo riguarda competenze dello Stato e hanno il difetto di non essere per tutti. Puoi dare tutti gli sgravi che

vuoi ma per una pensionata di 80 anni spendere 5.000 euro per la sua quota di cappotto termico con un tempo d'ammortamento di 8 anni è sempre troppo.

C'è però una possibilità di incentivazione da normare a livello locale che sta iniziando ad affermarsi soprattutto nei paesi scandinavi interpretando in maniera originale e mirata al risparmio energetico il concetto di perequazione urbanistica. E l'obiettivo è uno; finanziare a costo Zero i risanamenti energetici.

In poche parole; consentire l'innalzamento di un piano (o la costruzione di una quota determinata di cubatura) da mettere sul mercato a fronte del totale reinvestimento di quanto introitato a favore della parte preesistente e all'interno di elenchi definiti di *interventi ammessi e di interventi obbligatori* (cappotto termico, sostituzione finestre, ecc.) mirati a risanare energeticamente l'edificio interessato.

In questo senso si è vista l'attivazione non tanto direttamente dei privati, bensì di imprese edili, cooperative di artigiani, società con nuove specializzazioni, che in questo senso hanno trovato le formule più convenienti di *contracting* da proporre ai singoli condomini.

Stati come la Svezia dove le tecniche di costruzione a secco, assai più leggere della tradizionale in muratura, rappresentano oramai il 60% dei nuovi interventi, sono da questo punto di vista avvantaggiati. Nascono soluzioni esteticamente assai accattivanti e, nei casi dei brutti edifici anni '60 delle cinture urbane, certamente migliorative e sostitutive di tanti interventi che in Italia invece le varie normative locali hanno consentito sui sottotetti.

Il vantaggio è molteplice:

- Dare una risposta alla richiesta di nuovi alloggi a prezzi più contenuti (il costo del terreno incide in maniera praticamente discrezionale)

- Contenere i costi energetici dell'ambito più energivoro delle attività umane

- Risparmiare suolo

- Sviluppare tecniche costruttive a secco di minore impatto energetico di quelle tradizionali

Portato il modello in Italia bisognerebbe apportare qualche correttivo. Visto l'amore nazionale per l'automobile si dovrebbe forse legare la cessione delle cubature ai soli detentori di garage o pensando di delocalizzare parcheggi comuni; ma si tratta di questioni secondarie.

Affascina l'ipotesi di rendere efficiente il parco-edifici più obsoleto dell'Europa industrializzata alzando di un piano le proprie città.

Un sogno? In fondo c'è un illustre precedente storico. Jules-Harduin Mansart nel '700 alzò Parigi di due piani per dare su ordine del re una risposta alla tensione abitativa che affliggeva la città. Nacquero le mansarde.

Cito Francis Picabia; "La testa è rotonda per permettere alle idee di uscire in tutte le direzioni". E per problemi nuovi come i cambiamenti climatici e la crisi energetica bisogna avere una testa rotondissima ricorrendo a strumenti tecnici, urbanistici, normativi diversi perché quelli tradizionali non bastano più.

* Master "Casa Clima" Libera Università di Bolzano.



Grandi opere infrastrutturali e il territorio

a cura di Pierluigi Nobile

Il deficit infrastrutturale della mobilità che contraddistingue l'Italia è un dato più che assodato. In alcune parti del territorio nazionale si presentano situazioni critiche di tale portata da rischiare di mettere in crisi il funzionamento del sistema delle relazioni economiche e sociali, che, anche grazie ad uno sviluppo insediativo non sempre virtuoso, sono sempre più dipendenti dalla dotazione di un'efficiente rete di infrastrutture della mobilità. Un quadro più che conosciuto, anzi scontato, nella sua gravità, reso ancora più acuto da una crescente difficoltà di reperimento delle risorse. Si tratta di provare ad osservare quali siano le iniziative avviate nei diversi ambiti territoriali del paese per superare il deficit, cercando di porre in luce la capacità dei progetti di rapportarsi al territorio, superando forme di intervento di natura esclusivamente tecnica avulsa, se non in conflitto con il contesto. Realizzare infrastrutture come componente di un progetto territoriale si ritiene sia l'unica strada possibile non solo per garantire la compatibilità ambientale, ma per superare, attraverso un percorso di condivisione, la spesso comprensibile diffidenza delle comunità locali.

Il tema relativo alle politiche infrastrutturali, con specifica accentuazione per quelle relative alla mobilità, permane in bella evidenza nelle agende dei governi nazionale, regionali e locali. A questo tema, considerato soprattutto con riferimento alle sue relazioni con il territorio, l'Inu ha riservato grande attenzione, ne sono testimonianza l'ultimo Congresso (dicembre 2005) dedicato a "Infrastrutture, città e territori" e l'istituzione della Commissione nazionale "Infrastrutture e territorio", che pone al centro del programma l'approfondimento circa "l'agenda programmatica del Paese sullo sviluppo delle infrastrutture della mobilità... come elemento sostanziale delle politiche di coesione sociale e di competitività dei sistemi locali e nazionali" ed "i nodi critici che determinano un difficile rapporto tra infrastruttura e territorio...". A fronte di tale premessa ed a partire dagli elementi conoscitivi sul quadro relativo alle politiche infrastrutturali, acquisiti in occasione del Congresso, si è inteso esplorare, grazie ai contributi forniti dai testimoni presenti a livello locale e territoriale, le questioni che attengono più propriamente le modalità e le procedure di coinvolgimento delle comunità locali nel processo di definizione dei principali progetti di infrastrutturazione, molti dei quali connessi all'attuazione della Legge Obiettivo, e vedere quali siano i risultati raggiunti e/o attesi riguardo alla proposizione di tali progetti, in primo luogo con un'attenzione agli aspetti di relazione/integrazione con il territorio, oltre che alla capacità di fornire risposte in tema di compensazione (soprattutto di

natura territoriale) e mitigazione. L'interesse è comprendere se l'incertezza dei risultati nell'attuazione delle grandi opere sia imputabile a percorsi decisionali che non hanno tenuto in giusta considerazione le esigenze del territorio, oppure se, in presenza di un confronto sviluppato a scala locale, non si sia verificata una esasperata negoziazione o non siano emerse posizioni tra loro conflittuali da parte degli attori locali che hanno reso difficoltosa l'attuazione. Interessa evidenziare le procedure che sono state applicate, le modalità seguite nel rapportarsi con il territorio, la consistenza e la tipologia delle opere connesse: da quelle più significative di compensazione territoriale a quelle più direttamente riconducibili alla mitigazione. L'obiettivo è quello di verificare come e se il progetto infrastrutturale si viene a configurare quale progetto territoriale, capace dunque di superare l'angusto ambito del corridoio dell'infrastruttura e della rete connessa, affrontando invece tutte le questioni che riguardano le relazioni con il contesto e le ricadute sul sistema insediativo ed ambientale. Rispetto a questa sollecitazione i contributi evidenziano problematiche che vanno dalla scala locale, con riferimento alla singola opera infrastrutturale ed al suo rapporto con il contesto, a quella di livello territoriale con una visione più strategica sulle possibili evoluzioni del sistema della mobilità e delle potenzialità ad esso legate. Le diverse testimonianze fanno comunque emergere il permanere di difficoltà nel coniugare, in modo virtuoso, territorio ed infrastrutture della mobilità in un progetto unitario.

Progetti territoriali ed urbani

Passante di Mestre. Il Terraglio Est tra interessi centrali e locali

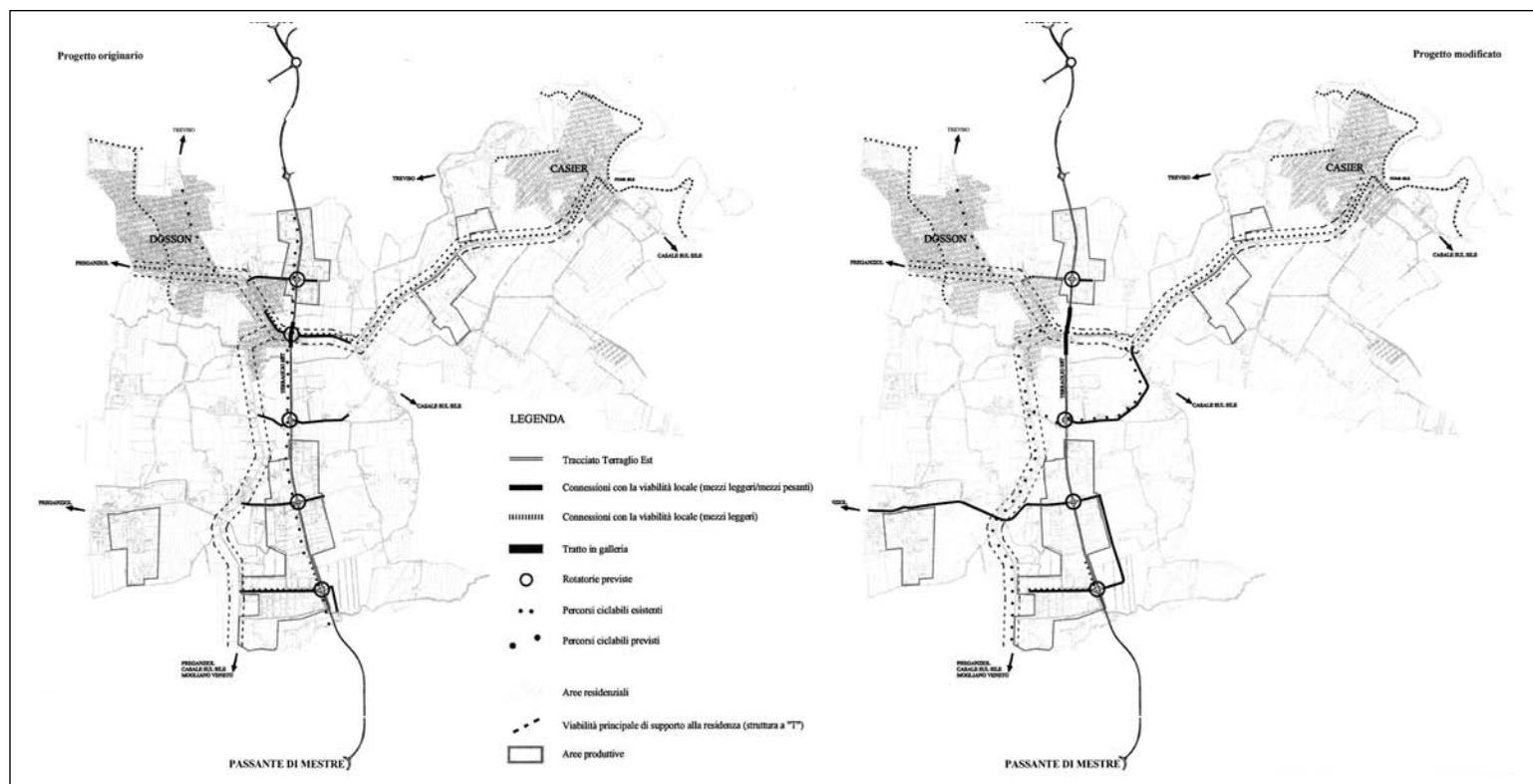
*Francesco Palazzo**

La compensazione degli impatti sul territorio derivante dai benefici indotti dal miglioramento delle connessioni stradali

Quando si fa riferimento alle politiche di sviluppo, un capitolo importante è solitamente dedicato al potenziamento delle infrastrutture e alla organizzazione della mobilità. In Italia questo orientamento che lega fortemente le politiche di sviluppo a quelle infrastrutturali è dominante sia per i territori economicamente forti e dinamici che per le aree con un'economia debole. In entrambe le situazioni il problema comune e persistente è stato e in alcuni casi continua ad essere la mancata o non voluta integrazione tra i processi e le politiche di sviluppo economico, la programmazione delle opere pubbliche e la pianificazione territoriale. Questi tre ambiti hanno di solito viaggiato con velocità diverse ed è mancata di solito una visione generale di sviluppo del territorio e quindi azioni di intervento integrate. Non è il semplice inserimento di nuove infrastrutture che di per sé crea sviluppo e allo stesso modo non si può pensare allo sviluppo economico senza una programmazione adeguata della rete di collegamento infrastrutturale. Il Veneto si colloca tra le aree che

hanno conosciuto un forte e rapido sviluppo economico, sostenuto da reti infrastrutturali inadeguate rispetto al ritmo di crescita economica e quindi rispetto alla distribuzione delle funzioni produttive nel territorio. Passante di Mestre, Pedemontana, Sistema ferroviario metropolitano regionale (Sfmr), sono solo alcuni tra i più importanti e recenti interventi infrastrutturali che tentano di razionalizzare la dinamica dei flussi di traffico e conseguentemente di ristabilire una gerarchia tra le diverse tipologie di traffico, ma rimane sempre aperto il problema del rapporto con i luoghi e le comunità locali. Il progetto del Terraglio Est, opera complementare al Passante di Mestre, potrebbe costituire una buona testimonianza della problematicità di questo rapporto. Il Passante di Mestre prevede lungo il tracciato la realizzazione di sei nodi di scambio con la rete stradale ordinaria, rispetto alla quale si collocano una serie di interventi complementari, tra cui il Terraglio Est, che consentirà la connessione tra Passante e Tangenziale Sud di Treviso. Il Terraglio Est così come predisposto si sviluppa interamente nel territorio della provincia di Treviso, a sud del capoluogo Treviso, per una lunghezza complessiva di 6,4 Km, attraversa i territori comunali di Treviso, Casier e Casale sul Sile e utilizzerà per buona parte del suo percorso un'arteria stradale esistente nel territorio di Casier, denominata "Via delle Industrie", rispetto alla quale sono previsti interventi di adeguamento e ammodernamento. Lungo il tracciato sono previste una serie di rotatorie in corrispondenza delle intersezioni con la viabilità

locale e una pista ciclo-pedonale. Il tracciato è realizzato quasi interamente in superficie, ad eccezione di tre punti in cui data la vicinanza di alcuni centri abitati sono stati inseriti due sottopassi e una galleria artificiale in prossimità del centro abitato di Dosson, frazione di Casier. Quindi, dei tre comuni direttamente coinvolti dalla realizzazione del Terraglio Est, quello che più dovrà fare i conti con gli impatti provocati dall'inserimento sul territorio di questo nuovo asse è il comune di Casier. In particolare, Via delle Industrie, che ora sostiene unicamente un traffico di distribuzione interna, con il previsto potenziamento del tracciato, e in particolare con le previste connessioni a sud con il Passante di Mestre e a nord con la Tangenziale di Treviso, si trasformerà in un'arteria con prevalente funzione di attraversamento. Come è possibile, in una situazione del genere, compensare i benefici di un miglioramento della connessione tra capoluogo trevigiano e Passante con gli impatti sul territorio di Casier provocati dalla realizzazione del Terraglio Est? E' stata questa la questione che l'amministrazione comunale di Casier e la popolazione locale ha posto agli organi istituzionali sovraordinati che avevano a vario titolo competenza della progettazione e della realizzazione del Terraglio Est. Le pressioni esercitate dall'amministrazione comunale e dai comitati cittadini hanno portato successivamente ad una fase di concertazione tra i vari organi istituzionali, in cui è prevalso un approccio collaborativo che ha portato alla definizione comune di un progetto per il Terraglio Est.



L'assetto infrastrutturale ed urbanistico del comune di Casier presenta dei caratteri particolari rispetto alla distribuzione delle funzioni sul territorio e alla rete della viabilità che le supporta. Dal punto di vista delle funzioni, si possono identificare tre macro-aree, per ognuna delle quali è possibile identificare un "ruolo" specifico o una destinazione prevalente:

- il territorio della residenza e dei servizi costituito da un sistema urbano bipolare rappresentato dai centri di Casier e di Dosson;
- il territorio della produzione industriale di cui fa parte il sistema insediativo lineare che si sviluppa intorno a Via delle Industrie;
- il territorio della produzione agricola tipica o specializzata.

All'interno delle tre macro-aree è stato possibile distinguere una specifica morfologia della maglia stradale: il territorio della residenza si sviluppa intorno ad una struttura viabilistica a "T", il territorio della produzione industriale si struttura principalmente intorno a Via delle Industrie, mentre il territorio della produzione agricola è costituito perlopiù da una rete stradale minuta. La struttura a "T", il sistema lineare della produzione e la rete minuta del paesaggio agrario hanno delle precise vocazioni e potenzialità rispetto alle funzioni delle aree

attraversate. Le proposte sviluppate in alternativa al progetto del Terraglio Est sono state costruite rispetto a due obiettivi:

- assecondare e rafforzare le vocazioni e le potenzialità riconosciute alle diverse strutture viabilistiche e quindi ai diversi ambiti del territorio comunale;
- liberare i centri abitati dal traffico pesante provocato principalmente dalle attività industriali.

Le principali criticità emerse in relazione al Terraglio Est sono ascrivibili proprio ad una scarsa attenzione nei confronti degli assetti urbanistici e ambientali di Casier. Rispetto al Progetto preliminare il comune di Casier ha proposto una serie di interventi che sono stati oggetto di discussione nei diversi tavoli di lavoro a cui hanno partecipato le istituzioni competenti. Le proposte alternative al Progetto Preliminare presentate dal comune di Casier e successivamente accolte in sede di formazione del Progetto definitivo sono così sintetizzabili:

- spostamento del percorso ciclo-pedonale dal Terraglio Est su un asse stradale alternativo interno, posto ad ovest del Terraglio Est;
- prolungamento del tratto in galleria in corrispondenza del centro abitato di Dosson;

- riorganizzazione delle connessioni tra Terraglio Est e viabilità locale.

Lo spostamento del percorso ciclo-pedonale consente di completare la rete interna dei percorsi già esistenti e costituisce un'attrezzatura importante di supporto per i futuri sviluppi insediativi di Dosson. Il prolungamento del tratto in galleria rappresenta un'ulteriore garanzia per la messa in sicurezza dell'abitato di Dosson dal traffico del Terraglio Est. La riorganizzazione delle connessioni tra Terraglio Est e viabilità locale, consente di regolare i flussi di traffico in entrata e in uscita dal Terraglio Est e di contenere al massimo la circolazione dei mezzi pesanti sulle strade urbane che attraversano le aree residenziali. L'esperienza del Terraglio Est si pone come un interessante esempio di approccio collaborativo tra soggetti istituzionali a vario titolo interessati ai processi di sviluppo del territorio. Nello specifico l'atteggiamento cooperativo presente durante i tavoli di lavoro che vedevano riuniti i diversi soggetti istituzionali, ha comportato un miglioramento complessivo del progetto, un maggiore rispetto dei luoghi e delle comunità locali ed una accelerazione dell'iter di approvazione del progetto stesso.

* *Urbanista.*

Il passante di Bologna: un progetto territoriale

Catia Chiusaroli*

Il passante coniuga l'esigenza di rispondere ad una pesante criticità trasportistica ed ambientale con l'opportunità di sostenere lo sviluppo insediativo previsto dal Ptcp

L'area di Bologna rappresenta la cerniera del sistema dei trasporti nazionali, sia per quanto riguarda la rete ferroviaria che quella autostradale. La rete autostradale è costituita da un anello complanare tangenziale-autostradale che interconnette alcune delle principali direttrici di traffico della penisola e si presenta come uno dei punti più problematici sia della rete nazionale che regionale. L'asse complanare tangenziale-autostradale è stato realizzato negli anni '60 e non ha da allora conosciuto interventi significativi di adeguamento/potenziamento arrivando a manifestare, a distanza di oltre quarant'anni, una situazione di costante criticità funzionale, oltre a rappresentare un serio problema ambientale per l'area urbana.

La necessità di trovare una soluzione per risolvere, o quantomeno alleggerire, la pressione in termini di traffici di attraversamento e i relativi problemi ambientali, coniugata con la volontà di trovare una soluzione coerente e cooperante con il disegno territoriale ed insediativo proposto dalla provincia di Bologna nel proprio Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), fondato su un modello policentrico a diffusione concentrata, ha guidato le riflessioni e le valutazioni, sia da un punto di vista trasportistico che urbanistico verso l'ipotesi di realizzare un passante autostradale nella pianura a nord dell'area metropolitana di Bologna.

L'infrastruttura prevista nel Ptcp, lunga 41 km, con tre corsie per senso di marcia e 4 nuovi caselli, si interconnette ad est alla A14 all'altezza di Ponte Rizzoli (Ozzano), a nord all'A13 all'altezza di Bentivoglio e ad ovest all'A1 all'altezza di Lavino (Anzola

dell'Emilia) costituendo quindi variante al tratto di autostrada A14 da San Lazzaro di Savena a Casalecchio di Reno e al raccordo con la A13 fino all'Interporto. La realizzazione di tale variante rende possibile la banalizzazione dell'intero anello tangenziale-autostradale attuale e quindi la realizzazione di un'unica piattaforma a 4 corsie per senso di marcia dedicata agli spostamenti di carattere metropolitano, dotata di barriere per il pagamento del pedaggio per i traffici in ingresso/uscita dal sistema e gli attraversamenti impropri. Il pedaggio aggiuntivo (road pricing), per l'accesso al nuovo sistema tangenziale, è differenziato tra veicoli leggeri e pesanti ed è destinato a scoraggiare i traffici impropri recuperando, in parte, i costi delle esternalità prodotte a favore del trasporto collettivo.

La realizzazione del passante nord, quindi, pone le basi per la soluzione di un problema strategico di carattere nazionale ed europeo e contemporaneamente soddisfa alcune importanti questioni "locali" relative alla mobilità e al funzionamento dell'area metropolitana di Bologna. Esso tuttavia non è principalmente un progetto trasportistico ma, in sinergia con il progetto di Servizio ferroviario metropolitano (Sfm), costituisce l'armatura territoriale destinata a sostenere le previsioni di sviluppo insediativo della provincia di Bologna, con le residenze concentrate intorno alle stazioni e i poli produttivi e funzionali nelle aree accessibili dalla rete stradale primaria.

Il processo che ha portato al consolidamento del Progetto passante nord, nato dalla consapevolezza che scelte territoriali e trasportistiche debbono necessariamente integrarsi, si è articolato in numerosi momenti di confronto istituzionale, con i territori e le popolazioni interessate.

L'ipotesi di realizzazione dell'infrastruttura è emersa durante la Conferenza di pianificazione del Ptcp nel 2002 ed è stata quindi assunta come soluzione condivisa al termine di una discussione durata sette mesi con più di 130 soggetti fra Comuni, Regione, Enti territoriali di varia natura, principali soggetti parapubblici (Fiera, Aeroporto, Università, Asl, ecc.), associazioni di

categoria e di cittadini. Durante questa fase di confronto con il territorio i Comuni interessati dal passaggio dell'infrastruttura condividono la scelta di un passante autostradale a nord ponendo alcune condizioni imprescindibili, da rispettare nella progettazione dell'opera: completamento della rete viaria principale e riorganizzazione della viabilità minore, attuazione del Servizio ferroviario metropolitano, risoluzione delle problematiche ambientali e sociali in una ampia fascia territoriale attraverso progetti di valorizzazione ambientale e paesaggistica del territorio (interramento linee elettriche, risoluzione delle criticità idrauliche di superficie, creazione di ambienti naturali fruibili dai cittadini, riappoderamento dei terreni agricoli, etc). Il progetto viene quindi condiviso dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dalla regione Emilia-Romagna, dalla provincia di Bologna e dal comune di Bologna che individuano il "Passante nord" quale soluzione strutturale del nodo autostradale e tangenziale di Bologna.

Viene avviata quindi, da parte della provincia di Bologna e della regione Emilia-Romagna, un'importante fase di approfondimento che vede come esito la redazione dello Studio di fattibilità (Sdf) sulla "Riorganizzazione del sistema autostradale-tangenziale del nodo di Bologna". Nello studio vengono messe a confronto diverse ipotesi di tracciato e definite le caratteristiche progettuali, urbanistiche, ambientali e trasportistiche che il progetto preliminare dovrà assumere come ipotesi di partenza, incamerando la richieste e le sollecitazioni pervenute dal territorio. Gli esiti e i materiali dello Studio di fattibilità vengono quindi resi pubblici, anche attraverso numerosi incontri con i cittadini nei Comuni interessati, e si apre la fase di osservazioni da parte di cittadini ed istituzioni; questa fase di confronto vede un'intensa partecipazione sia istituzionale che della popolazione, in forma singola o associata (comitati).

Al fine di verificare alcune delle sollecitazioni arrivate nella fase di consultazione pubblica il Consiglio provinciale costituisce un comitato tecnico scientifico, formato da membri nomi-

nati dalla Provincia, dalla Regione, dai Comuni interessati e dai proponenti delle osservazioni, per approfondire le questioni riguardanti le opere di mitigazione e compensazione e migliorarne le ricadute ambientali e sociali.

Lo Sdf prevede un costo complessivo dell'opera di 990 Ml euro di cui circa la metà (465 Ml euro) per la realizzazione dell'infrastruttura stradale, 100 Ml euro per mitigazioni e sistemazioni ambientali (36 Ml euro mitigazioni ambientali, 70 Ml euro fascia boscata e risarcimento aziende agricole), 85 Ml euro per gli espropri e 90 Ml euro per le compensazioni (interramento elettrodotti, sistemazione sistema idrico di superficie, piste ciclabili, parchi, attrezzature pubbliche), 80 Ml ? per la viabilità minore. Il progetto prevede infatti, oltre all'infrastruttura stradale, una fascia di ambientazione di almeno trenta metri per lato che si allarga, in diversi ambiti, ad inglobare le aree di sfrido, migliorandone l'inserimento paesaggistico e minimizzando le marginalizzazioni dei terreni agricoli. Lo SDF contiene indicazioni precise sia sulle tipologie di ambientazione da utilizzare che sul loro andamento, cosicché nella valutazione dei costi si è potuto tenere conto sia degli espropri che della realizzazione e manutenzione della fascia di ambientazione.

Alla fine del 2004 un gruppo promotore, costituito da partner italiani e stranieri (Pizzarotti & C-Eiffage), ha consegnato al Ministero delle Infrastrutture, ai sensi dell'art. 37 bis L 109/94, il progetto preliminare del passante autostradale nord.

Successivamente, nel Luglio del 2005 si procede alla sottoscrizione dell'“Accordo Procedimentale” tra il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, regione Emilia-Romagna, provincia e comune di Bologna, per la realizzazione del passante autostradale nord in cui si concorda che il progetto preliminare venga sottoposto all'approvazione del Cipe nella prima seduta utile successiva all'espletamento della procedura di cui comma 4 art.3 Dlgs 190/02 e che venga istituito un organismo di garanzia locale per il monitoraggio delle fasi di avanzamento del progetto. Tra i contenuti dell'Accordo viene inoltre espressa la necessità di legare la

realizzazione del progetto “Passante nord” al potenziamento del Servizio ferroviario metropolitano (Sfm) della provincia di Bologna per legare inscindibilmente la realizzazione di un'infrastruttura viaria di tale impatto con una concreta opportunità per il trasporto collettivo. Infatti l'accordo prevede che gli introiti derivanti dal pedaggio aggiuntivo per l'accesso al nuovo sistema tangenziale liberalizzato rimangano in capo alle comunità locali (Provincia e Comuni) del Servizio ferroviario metropolitano bolognese. Il Sfm, costituito da 8 direttrici ferroviarie, 90 stazioni e con un servizio previsto ai 30', rappresenta infatti nel Ptcp il principale elemento per garantire una reale accessibilità al territorio su mezzo collettivo, riducendo quindi la mobilità privata.

La strategia di legare indissolubilmente il passante nord ed il Sfm è stata confermata e rafforzata nel Piano della mobilità provinciale (Pmp) attualmente in fase di discussione, in modo da associare la sostenibilità del primo ad una compensazione per la collettività bolognese nella quale le risorse destinate al potenziamento infrastrutturale, tecnologico e gestionale del Sfm siano una parte certa e sostanziale. Il passante nord, infatti, viene considerato un'operazione incompleta e non auspicabile se non concorre in maniera sostanziale al reperimento delle risorse per l'attivazione ed il potenziamento del Sfm. Il passante nord risolve infatti il problema degli attraversamenti, ma non risolve le criticità legate alla sovrapposizione delle componenti di medio, lungo e corto raggio sulle tratte terminali dell'autostrada e sugli innesti in tangenziale, la cui soluzione è prevalentemente affidata alla riorganizzazione e potenziamento del trasporto collettivo. In questa visione il sistema dei trasporti supera la tradizionale dicotomia tra trasporto privato e trasporto collettivo per tendere ad una reale integrazione dei sistemi, non solo dal punto di vista territoriale e funzionale, ma anche finanziario, ampliando così il tema delle compensazioni su un nuovo livello. L'introduzione di pedaggi autostradali per il finanziamento dei servizi ferroviari è stata ampiamente accettata e raccolta sia a livello locale

che nazionale, traducendosi anche nell'art. 1022 della Legge Finanziaria 2007 che prevede appunto tale possibilità. Il processo di definizione progettuale del passante autostradale nord di Bologna si fonda su un concetto di integrazione tra programmazione delle infrastrutture e definizione dell'assetto territoriale che rappresenta senza dubbio un importante successo rispetto al passato e che costituisce uno dei fattori decisivi che hanno permesso di raggiungere un alto livello di condivisione circa la realizzazione dell'infrastruttura. Il progetto è stato “costruito” infatti come strumento a grande scala, per il riassetto delle grandi polarità provinciali ed il potenziamento del trasporto collettivo provinciale, e a scala locale, come soluzione di criticità puntuali ed opportunità di ridisegno paesaggistico ed ambientale.

Allo stato attuale sia il passante nord che l'applicazione del pedaggio attendono dei segnali dal governo centrale. Restiamo in attesa.

** Funzionario responsabile servizio Pianificazione della mobilità, Provincia di Bologna.*

Il Corridoio Intermodale Roma-Latina: un'opportunità di pianificazione integrata

Alessandra Cazzola*

Per progettare il nuovo corridoio intermodale il Comune di Roma ha costituito un tavolo tecnico da cui sono emersi i criteri generali da seguire per trasformare il corridoio in un sistema intermodale completo

Il tracciato del nuovo collegamento autostradale e ferroviario denominato *Corridoio Intermodale Roma - Latina* interessa tratti diversi e articolati del territorio comunale di Roma.

Si possono riconoscere tre diversi contesti paesistici:

- la *pianura fluviale* del Tevere, che rientra nel perimetro della Riserva naturale statale del litorale romano ed è caratterizzata dalla presenza di un'ansa morta del fiume, un meandro abbandonato formatosi a seguito della realizzazione nel 1940 del drizzagno di Spinaceto;

- la *valle di Malafede*, situata in riva sinistra del Tevere tra la Riserva naturale Decima Malafede e la Tenuta di Castel Porziano e caratterizzata dall'andamento ondulato delle ultime propaggini collinari delle colate laviche dei Castelli Romani, che rappresenta un insieme di notevole valore ambientale, storico e paesistico, in quanto racchiude alcuni habitat rappresentativi dell'Agro Romano altrove scomparsi o profondamente alterati;

- la *Campagna Romana*, aperta verso la pianura pontina e verso i Castelli Romani.

In tali ambiti paesistici si sono insediate altrettante realtà urbane con caratteristiche, densità e tipologie diverse:

- le *attrezzature "pesanti"* vicino ai centri principali, sia nell'area di valle (in prossimità dell'aeroporto il centro intermodale merci di Fiumicino, Cargo City, Commercium, Parco Leonardo e la nuova Fiera di Roma) che sul bordo delle colli-

ne che si affacciano sulla valle del Tevere (all'interno del Gra la centralità "Alitalia-Magliana" con, a valle, il Warner Village e la sede Telecom);

- *gli insediamenti residenziali* nati per addizioni isolate prevalentemente con tipologie a villini, come a Vitinia, o per addizioni unitarie ancora in costruzione con tipologie miste, come al Torrino-Mezzocammino o Giardini di Roma, che incombono sul fosso di Malafede, lasciando libere alcune zone immediatamente a ridosso della riva;

- *la realtà produttiva* tra Roma sud e Pomezia, composta dall'*agglomerato ASI* di Castel Romano, oggetto di profonde modifiche strutturali a seguito della realizzazione di un grande Outlet e della previsione di un polo per il tempo libero con un Parco a tema sul cinema, e dalla zona industriale di Pomezia, con una notevole consistenza di aree occupate da attività produttive ed un'altrettanto forte consistenza di previsioni di nuove aree per artigianato ed industria.

Questa porzione di territorio è fortemente caratterizzata dalle previsioni di sviluppo del nuovo P.R.G. di Roma.

Il tavolo tecnico predisposto all'interno degli uffici del Comune¹ ha seguito come *criteri generali* per la configurazione del tracciato, in primo luogo, l'obiettivo di costruire un *sistema intermodale completo* che ha suggerito di affiancare all'asse viario la linea ferroviaria merci e passeggeri e, in secondo luogo, l'esigenza di mantenere sempre un *ordinamento gerarchico e di funzionalità reciproca* tra nodi specializzati delle funzioni urbane e reti corrispondenti al medesimo livello organizzativo. Il nuovo progetto parte dall'assunto che bisogna progettare e realizzare un *fascio infrastrutturale integrato con il collegamento ferroviario*. Sfruttando la fascia ambientale che già si prevede di impegnare con la ferrovia, il sistema autostradale è declassato nel tratto urbano e diventa una strada con caratteristiche urbane di scorrimento che distribuisce su più punti di accesso i flussi veicolari di ingresso a Roma e risponde alla nuova domanda di mobilità generata dagli interventi previsti nel nuovo Prg. L'attenzione è stata, dunque, posta ai *luoghi delle funzioni e delle attività polarizzanti* - quelle che hanno la capacità di strutturare ed organizzare ampie

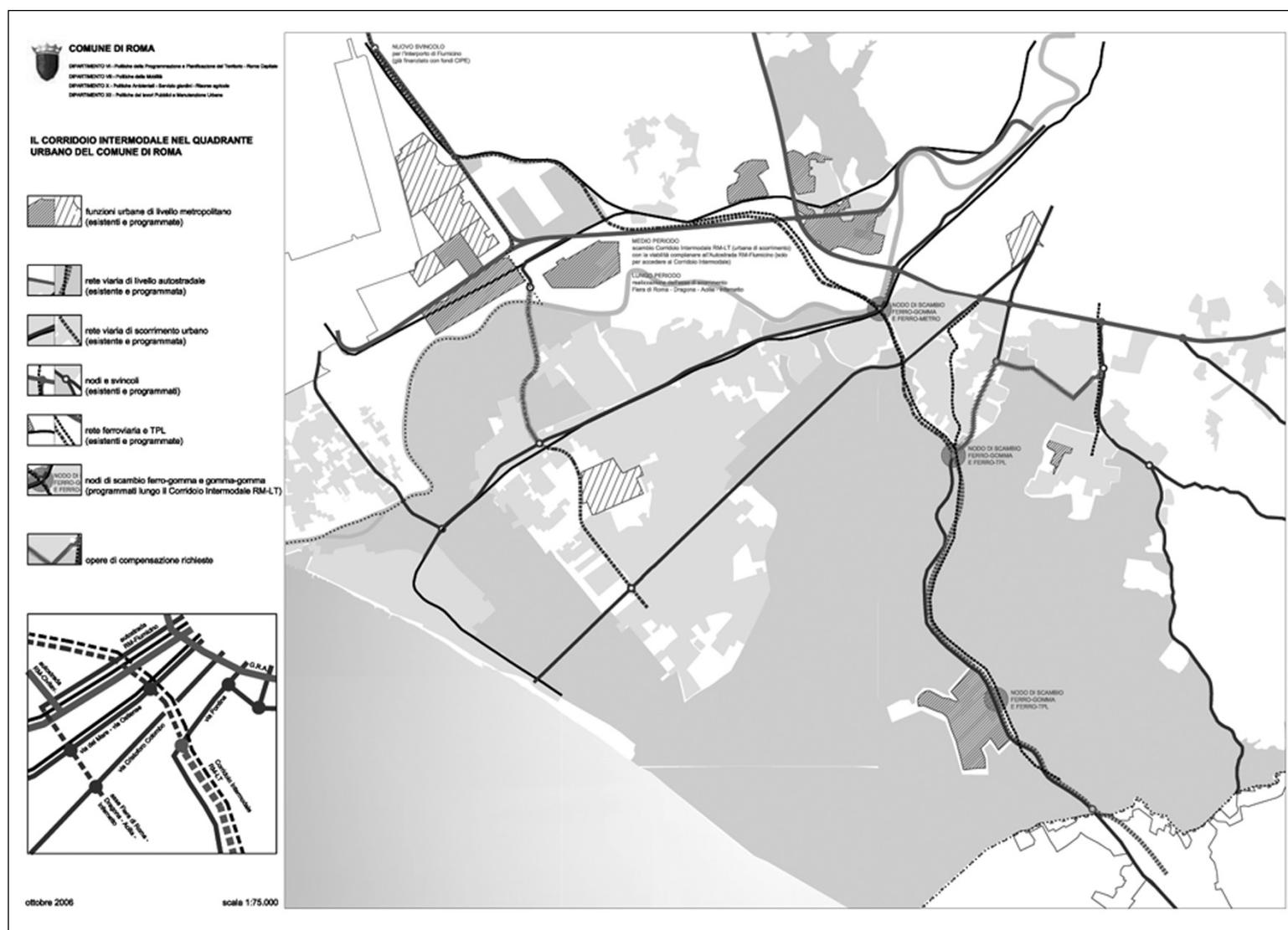
porzioni degli insediamenti urbani a scala territoriale - col presupposto che un sistema infrastrutturale di livello metropolitano non deve servire in maniera indifferenziata tutte le sedi delle funzioni urbane, ma deve invece selezionare un sistema a rete specializzato su gomma e su ferro per ottimizzare le relazioni tra le funzioni principali, utilizzando poli e infrastrutture esistenti o già programmati dal nuovo Prg.

Il tracciato proposto dall'Amministrazione ha ribaltato, dunque, la concezione iniziale del progetto, fondata su un collegamento autostradale orientato a disegnare un sistema interregionale senza tenere in considerazione gli effetti locali sul territorio e centrato su punti di accesso che favoriscano la massimizzazione delle possibilità di tariffazione. In dettaglio, il nuovo asse infrastrutturale dal punto terminale del sistema autostradale di Tor de Cenci, è stato pensato come un *corridoio di scorrimento che scambia* con la viabilità primaria e principale *solo in limitati casi*, specializzando i punti di ingresso ed uscita e le connessioni con la rete infrastrutturale esistente, localizzando le nuove stazioni ferroviarie in punti strategici di interscambio con il sistema del trasporto pubblico locale, in modo da determinare un sistema di relazione completo costituito da archi distinti e specializzati. Dal punto di vista viabilistico, il tratto di scorrimento urbano prosegue il tracciato tangenziale con funzione di supporto al Grande raccordo anulare ed intercetta la sola via del Mare/via Ostiense, con la quale scambia in tutte le direzioni. Da tali pochi nodi di interconnessione si accede ad un sistema di adduzione tramite la rete di scorrimento urbano e del trasporto pubblico già programmata dal nuovo Prg, per la quale è prevista l'integrazione con poche e definite opere accessorie.

In particolare:

- l'attuale Pontina funzionerà da compatto e da bretella di raccordo con Pomezia e con il casello Tor de Cenci per il polo di Castel Romano;

- la via di Valleranno, la via di Mezzocammino e via Alfonsine (da ristrutturare come opere accessorie) saranno le bretelle di raccordo lungo le aree artigianali e industriali, per il Campus Biomedico e per i traffici locali;



Il Corridoio Intermodale Roma - Latina nel quadrante urbano del Comune di Roma

- le trasversali di via del Divino Amore, via di Castel di Leva e via di Vallerano dovranno essere potenziate come archi con caratteristiche di viabilità interquartiere;

- la bretella intermodale trasversale Infernetto - Madonnetta - Fiera di Roma, con il nuovo ponte sul Tevere all'altezza di Dragona (opera già allo studio e finanziata) servirà a garantire anche il soddisfacimento della domanda di mobilità e di accesso alla rete autostradale da Ostia.

Il sistema descritto è organizzato in simbiosi con il trasporto pubblico locale su ferro che prevede, esattamente in corrispondenza degli svincoli completi della trasversale, i nodi di scambio rispettivamente di Tor de Cenci, come attestamento del sistema innovativo di trasporto pubblico dalla metro B Eur

Palasport a Spinaceto, e di Vitinia, come fermata della linea Roma Lido e della nuova linea gronda merci passeggeri ovest Rfi. Sono state inoltre evidenziate a Ponte Galeria altre possibili corrispondenze con la linea per l'aeroporto. L'intero sistema infrastrutturale del settore sud della città sarà dunque strutturato su archi con caratteristiche geometriche di *strade urbane di scorrimento* - corrispondenti ai tratti delle radiali dedicate a ricevere flussi con percorrenze prevalenti di livello metropolitano, associate ai movimenti locali interzonali per lavoro e servizi - e su archi con caratteristiche di *viabilità interquartiere* corrispondenti ad alcune trasversali esistenti da potenziare. Successivamente potrà essere preso in esame il proseguimento del tracciato di minimo impatto nella valle del Tevere fino alle compa-

nari alla Roma-Fiumicino, per raggiungere la piattaforma intermodale di Fiumicino e riprendere le caratteristiche autostradali con l'innesto definitivo sull'A12 Roma-Civitavecchia. Lo svincolo della piattaforma intermodale di Fiumicino con apposita bretella garantirebbe l'accesso alla rete autostradale per tutta quella domanda di spostamenti di più vasto raggio che oggi insiste sul Grande raccordo anulare.

*Architetto - Comune di Roma

Note

1. Il tavolo tecnico è costituito da: Vittoria Crisostomi, Federico Marabotto, Daniel Modigliani, Alessandra Cazzola e Luigi Todde per il Dipartimento Pianificazione, Antonio Mallamo come consulente per l'Assessorato alla Politiche della Programmazione e Pianificazione del Territorio - Roma Capitale; Alberto Tofani per il Dipartimento Mobilità; Romano Dellisanti e Pierluigi Patané per il Dipartimento Ambiente; Fausto Ferruccio per il Dipartimento Lavori Pubblici.

Milano. Quali politiche a sostegno della “cura del ferro”?

Alessandro Panighetti*

Entrerà in funzione a breve una nuova rete di trasporto pubblico sul ferro di valenza metropolitana/regionale: quali politiche pubbliche accompagneranno questa nuova accessibilità pubblica del territorio?

In questo articolo si riporteranno gli eventi salienti che hanno segnato lo sviluppo della rete ferroviaria milanese e la cui ormai imminente ultimazione può rappresentare un'importante occasione per un riequilibrio modale e territoriale della realtà metropolitana milanese/lombarda se accompagnata da adeguate politiche pubbliche. È da far risalire alla fine degli anni '50, inizio anni '60 l'avvio del processo di sviluppo delle linee metropolitane di Milano, con il via ai lavori per la costruzione della linea 1: un progetto pensato per far fronte a problematiche di scala urbana e con funzione di raccolta dei pendolari della prima periferia e di distribuzione all'interno del capoluogo¹. Ma gli anni '60, oltre a rappresentare il periodo dell'inaugurazione delle prime linee metropolitane, coincidono anche con la dismissione delle linee tranviarie extraurbane, anche se non è ancora chiaro che cosa andrà a sostituirle, considerando che la domanda per questo tipo di spostamenti comincia ad assumere una dimensione rilevante. Sono anni in cui, per contro, si comincia a dibattere di ferrovie metropolitane avviando una discussione che inizia a riconoscere Milano come nucleo centrale di un'area vasta. Una prima ipotesi viene formulata alla fine del 1965, quando il Comitato tecnico del Pim presenta all'Assemblea dei Sindaci i risultati della discussione attorno al tema dei trasporti, focalizzandosi in particolare sulla necessità di ristrutturare il sistema ferroviario esistente per la creazione di un servizio metropolitano. Comincia in quegli anni a prendere

forma la proposta di un servizio che, utilizzando in maniera più razionale le linee ferroviarie, sia in grado di assicurare i collegamenti interni dell'area metropolitana². Il punto fondamentale della proposta è l'eliminazione, per quanto possibile, degli attestamenti a Milano attraverso la penetrazione del sistema esterno basato sulla rete Fs e Fnm nell'area urbana venendo a costruire la nuova asta portante del sistema ferroviario urbano. Sono degli anni Settanta i primi studi della Regione Lombardia per l'organizzazione del trasporto ferroviario regionale, e del 1983 la stipula della Convenzione Generale tra Regione Lombardia, Comune di Milano, Ferrovie dello Stato e Ferrovie Nord Milano e dell'affidamento delle attività di progettazione e realizzazione a Metropolitana milanese Spa.

Il lungo periodo che intercorre tra l'ideazione del Passante e il suo completamento³ è dovuto principalmente alla discontinuità nella disponibilità dei finanziamenti: dopo oltre vent'anni di lavori ed un investimento di circa 890 milioni di euro⁴ il tratto urbano del Passante Ferroviario milanese, nel dicembre 2004, è finalmente completato.

In tale occasione viene avviato il nuovo Servizio ferroviario suburbano (Sfr) di assoluto rilievo per la mobilità in ambito milanese-lombardo. Un servizio, sulla scorta di esempi di successo che caratterizzano grandi metropoli europee come la Rer di Parigi o i servizi S-bahn di Berlino, Monaco, Zurigo e Copenhagen, costituito da un sistema di linee ferroviarie suburbane - le linee S - per muoversi più agevolmente da e per l'hinterland del capoluogo in un

raggio di 30 chilometri. Il nuovo servizio ha permesso di integrare tre diversi vettori (Le Ferrovie Nord, Trenitalia e Tilo) in un unico sistema di trasporto e di tariffe. Altre particolarità delle linee S riguardano: il *cadenzamento* dell'orario, l'orario esteso del servizio⁵, l'integrazione tariffaria⁶, la frequenza dei treni⁷. Le linee S hanno consentito inoltre di riaprire al traffico viaggiatori la “Cintura Sud”: cinque chilometri di ferrovia, tra Porta Romana e San Cristoforo, che consentono di raggiungere la zona meridionale di Milano, lambendo i poli universitari della Bicocca, del Politecnico, della Bocconi e dello Iulm.

Delle linee previste dal Sistema Suburbano, otto sono entrate in funzione a fine 2004 e, secondo le previsioni di RFI, dal 2008 diventeranno dieci, (tab.1).

L'avvio del Sistema dell'Alta Velocità/Alta Capacità

Il processo per la definizione del sistema AV è da far risalire all'inizio degli anni Novanta con la risoluzione del Consiglio d'Europa del dicembre 1990 in cui s'individua la rete continentale dei treni ad alta velocità (*Trans Europe Network*) con cui si apre il capitolo nuovo per le ferrovie nazionali. Gli interventi che questo documento considera prioritari per l'Italia sono il potenziamento delle relazioni internazionali, da realizzarsi lungo l'asse del Brennero, da Verona a Monaco, e lungo la linea del Moncenisio, da Torino a Lione. I successivi sviluppi ed approfondimenti da parte Fs porteranno all'individuazione di due itinerari sul territorio nazionale, il primo nord-sud di collegamento tra Milano e

Tab. 1 - Le linee S previste a Dicembre 2008

LINEA	PERCORSO	KM	GESTORE
S1	Saronno - Lodi	55,4	LeNORD
S2	Mariano Comense - Pavia	64,1	LeNORD
S3	Saronno - Milano Cadorna	23,6	LeNORD
S4	Camnago - Seveso - Milano Cadorna	21,2	LeNORD
S5	Varese - Gallarate - Pioltello	71,3	Trenitalia
S6	Novara - Treviglio	83	Trenitalia
S9	Seregno - Milano San Cristoforo	35	Tilo
S10	Milano Bovisa - Milano Rogoredo	12,3	LeNORD
TOTALE		497,4	

Fonte: Trasporti in Lombardia, n°54, gennaio 2007

Napoli, il secondo Est-Ovest Torino-Venezia. In un momento successivo verrà individuata un'altra direttrice prioritaria, la Milano - Genova, prevalentemente legata al trasporto merci. In questo contesto s'inseriranno in seguito due importanti progetti decisi dalla Svizzera e cioè la realizzazione del traforo di base del Gottardo e del nuovo traforo del Lötschberg, ampliando ulteriormente la dimensione transnazionale della rete.

In Italia le linee attualmente in fase realizzativa riguardano la direttrice Torino-Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli per complessivi 890 km⁸, con un investimento realizzato ad oggi di oltre 22 miliardi di Euro⁹. Le prime attivazioni sono avvenute tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006 con la Roma-Napoli e la Torino-Novara (per complessivi 288 km), ma il sistema raggiungerà la sua piena operatività nel 2009 con il completamento e l'attivazione delle tratte Novara-Milano, Milano-Bologna e Bologna-Firenze. Le altre tratte Milano-Genova e Milano-Verona-Padova, particolarmente significative per Milano, sono ad oggi in una fase progettuale¹⁰.

In tale contesto in ambito regionale è stata colta l'occasione della realizzazione delle nuove linee veloci come opportunità per aumentare la capacità della rete e le relazioni tra il sistema AV/AC inteso come programma di quadruplicamento, velocizzazione, adeguamento ed integrazione alla rete esistente, anche in funzione della massima efficienza dei sistemi ferroviari regionali e della capacità di connessione con il sistema transalpino ed europeo. L'aspetto più rilevante riguarda la scelta di realizzare, nelle tratte prossime al nodo milanese, i quadruplicamenti in sede, con l'intento di mantenere i servizi nelle stazioni esistenti, incrementandoli e velocizzandoli.

Focalizzando l'attenzione sulle linee che entro il 2010 entreranno in esercizio¹¹, il primo impatto sarà la significativa riduzione dei tempi di viaggio portandoli sotto una soglia che consentirà spostamenti di A/R giornalieri senza pernottamento da Milano fino a Napoli. Questa rilevante variazione di accessibilità ferroviaria collocherà Milano al centro di una rete di città di

media e grande dimensione, accentuandone il ruolo di rilevante polo dell'Europa meridionale.

Un ulteriore effetto atteso con l'entrata in esercizio delle linee AV/AC riguarda i suoi possibili effetti sulla mobilità. Secondo recenti studi (Liuc/Gruppo Clas, 2006), pur non essendovi dati disponibili, ma osservando le sperimentazioni già condotte all'estero, i sistemi ad alta velocità evidenziano come i treni veloci si caratterizzino per un elevatissimo potenziale attrattivo verso gli altri modi di trasporto, inducendo inoltre allo spostamento molti passeggeri che altrimenti avrebbero rinunciato al viaggio. Significativo sarà al riguardo l'impatto da attendersi sul sistema dei collegamenti aerei Milano-Roma e Milano-Napoli e sulla presumibile ridefinizione del ruolo dello scalo di Linate.

Infine, un ulteriore impatto dell'entrata in esercizio del sistema AV/AC, in termini di mobilità, si verificherà nel sistema stradale e autostradale, caratterizzato da una situazione di forte congestione e non competitivo con il treno sulle distanze medio lunghe in termini soprattutto di tempo di spostamento e di opportunità di impiego del tempo stesso durante il viaggio soprattutto per gli spostamenti business o turistici.

Conclusioni

Entro il 2010, per ciò che riguarda l'accessibilità complessiva del territorio metropolitano milanese, l'impatto conseguente all'attivazione dei servizi ad alta velocità, deve essere visto congiuntamente alla completa attivazione del servizio di trasporto ferroviario (SFR) legato al completamento del passante.

E' lecito attendersi, nell'ambito della grande Milano, effetti diretti nell'area di attestamento dei principali servizi ad alta velocità, vale a dire Milano Centrale, e nelle stazioni di porta dell'area metropolitana milanese che assumeranno un ruolo di interfaccia tra sistemi di lunga percorrenza e ambito urbano e suburbano¹²: tali stazioni si profilano come nodi ad elevatissima accessibilità ferroviaria regionale, nazionale e, in alcuni casi, anche internazionale e, in funzione dell'effettivo

programma di esercizio che sarà adottato sulla nuova rete; diverranno il luogo di interscambio massimo tra tutte le tipologie di servizi ferroviari che interessano il nodo ferroviario milanese ed avranno diretto accesso al centro cittadino, collocandosi in prossimità del capoluogo ed essendo ad esso collegato attraverso la rete metropolitana milanese¹³. Tra di esse appaiono di particolare rilievo, per le trasformazioni urbanistiche e funzionali in atto e in progetto, le stazioni di Rho Fiera con la recente attivazione del nuovo polo fieristico e l'alta accessibilità autostradale, e di Milano Rogoredo con il progetto Montecity.

Le "stazioni urbane" lungo il passante, con il loro interscambio con le tre linee metropolitane, assumeranno un ruolo di rilievo per l'elevato grado di accessibilità e l'elevata frequenza dei servizi offerti: tra queste è significativo il ruolo di Porta Garibaldi quale principale nodo dell'intero sistema di trasporto regionale e quelle di Cadorna e Domodossola ben interconnesse anche all'hub aeroportuale di Malpensa.

È questa un'occasione straordinaria per una metropoli sempre più luogo di flussi di spostamenti e di relazioni, un importante strumento per aumentare ed estendere l'accessibilità a luoghi e territori che fino ad oggi risultavano distanti, in termini di tempo consumato e di distanza da percorrere, o raggiungibili esclusivamente con il trasporto privato: una straordinaria occasione per incrementare opportunità di socialità, sia culturali che lavorative. Nell'arco dei prossimi due/tre anni le infrastrutture che entreranno in funzione, da questo punto di vista, potranno estendere notevolmente le possibilità di spostamento e l'accessibilità tra territori fino ad oggi ritenuti distanti e potranno costituire una nuova ossatura della realtà metropolitana milanese. Molto si è scritto e si è dibattuto in merito alle diverse visioni e ruoli di queste infrastrutture, ma oggi al momento della loro ormai prossima entrata in esercizio, non limitandosi allo sviluppo insediativo delle aree del capoluogo, è auspicabile che idonee e coerenti politiche pubbliche, cogliendo l'opportunità di riequilibrio territoriale che il sistema del ferro viene ad offrire,

accompagnino questo nuovo disegno con adeguate politiche di sviluppo e riequilibrio territoriale.

*Architetto.

Note

1. Negli anni sessanta s'inaugurano le prime metropolitane: nel 1964 entra in esercizio la linea 1 nel suo primo tratto "Lotto -Sesto Marelli", estesa due anni dopo con la diramazione "Pagano-Gambara", s'inaugura successivamente la linea 2 nel tratto "Caiazzo-Cascina Gobba". Alla fine degli anni sessanta la rete ha un'estensione complessiva di oltre 20km.
2. E' del 1968 il rapporto del Centro Studi Piano intercomunale milanese "Per una rete unitaria, integrata e passante" ove sono contenute le indicazioni in merito alla riorganizzazione del sistema dei trasporti su ferro.
3. la prima inaugurazione avviene nel dicembre 1997, con l'apertura ai treni nella tratta Bovisa-Porta Venezia, cui fa seguito nel maggio 1999 l'entrata in esercizio del ramo per Varese e Gallarate con la stazione di Certosa. Nel luglio 2002 entrano in funzione le stazioni di Villapizzone e Dateo. Nel dicembre 2004 il primo treno entra nella nuova stazione di Milano Porta Vittoria.
4. Investimento relativo alla tratta urbana (dato Rfi, Regione Lombardia).
5. Previsto dalle 6 del mattino a mezzanotte e mezza per 365 giorni l'anno.
6. Per gli spostamenti in città lungo le linee ferroviarie è utilizzabile il biglietto urbano ATM oltre ai consueti abbonamenti Trenitalia e Fnm, per le linee extraurbane vale anche il nuovo abbonamento *Treno-Milano* che integra l'uso dei mezzi urbani e ferroviari.
7. I Treni transitano (nelle realtà servite da una sola linea) uno ogni 30 minuti per arrivare ad uno ogni 15 (nel caso due linee abbiano una parte del percorso in comune) e addirittura ogni 6 nel caso di sovrapposizione di più linee (Passante, S, metropolitana) sullo stesso percorso.
8. Di cui 254km riguardanti l'adeguamento della Direttissima Firenze-Roma (operativa dagli anni '80).
9. Dato a gennaio '07, fonte www.tav.ferroviedellosta-to.it.
10. Per la tratta Milano-Genova è stato approvato dal Cipe il progetto definitivo, per la tratta Milano-Verona il progetto preliminare ma, per entrambe, ad oggi non vi è alcuna certezza in merito ai finanziamenti.
11. Tratte AV Torino-Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli e traforo svizzero del Lötschberg.
12. Rho Fiera, lungo la direttrice per Torino, ?Piolletto lungo la direttrice per Venezia e ?Rogoredo lungo la direttrice per Bologna e per Genova.
13. M1 a Rho Fiera, M3 a Rogoredo, M4 a Piolletto.

Grandi opere in Liguria: avanti con fatica

Giampiero Lombardini*

Mentre alcune "grandi opere" previste sul territorio regionale registrano significativi ritardi, altri interventi, più attenti al tessuto urbanistico e alle relazioni con il territorio, sembrano avanzare con meno difficoltà. D'altra parte, continua a mancare un disegno di insieme dei diversi progetti che li inquadri in un'ottica programmatica che superi il concetto della lista di opere

La Liguria pur essendo, per evidenti ragioni geografiche, una delle regioni con un indice di infrastrutturazione tra i più elevati a livello nazionale, ha in agenda un cospicuo numero di opere di notevole rilevanza, principalmente nel settore della mobilità. Perseguendo il duplice obiettivo di dare uno sbocco oltre Appennino al suo sistema portuale e di decongestionare la conurbazione costiera, sono stati avviati negli ultimi anni una quantità di progetti infrastrutturali che hanno trovato nella "Legge Obiettivo" la sede per essere rappresentati. Si tratta di progetti assai diversi tra loro sia per dimensione (economica e fisica), che per funzione, che per i territori coinvolti. Tuttavia la stagione di intensa progettualità che ne è scaturita, non ha prodotto, ad oggi, i risultati da molti auspicati. Difficoltà di vario genere si sono susseguite, rallentando l'iter di approvazione e soprattutto di finanziamento dei progetti. La tabella che segue riassume lo stato di avanzamento dei diversi progetti (Tab.1). Le maggiori criticità sono relative alla mancanza di un quadro di programmazione complessiva degli interventi sul territorio, articolato nel tempo e coerente dal punto di vista della funzionalità di sistema. Pochissime delle opere riportate nella tabella sono entrate a far parte (almeno nella loro

formulazione definitiva) in qualche piano regionale di area vasta, mentre si è tuttora in attesa dell'adozione del primo Piano Regionale dei Trasporti e della Logistica, attualmente in fase di formazione.

I principali progetti infrastrutturali lineari sono inoltre connessi a quelli relativi al potenziamento delle infrastrutture portuali (da inquadrarsi nel più generale sistema dei porti dell'Alto Tirreno), così come anche alla realizzazione di adeguati sbocchi oltre Appennino, dove si renderà necessario nei prossimi anni approntare importanti opere retroportuali e intermodali. Ma questa situazione, che potrebbe apparire, per le esternalità positive che sembrano in grado di creare, un'occasione per rendere "remunerative" molte delle opere previste rispetto al mercato, fino ad oggi è apparsa una risorsa non sfruttata.

Alla luce poi degli ultimi più prudenti criteri varati a livello ministeriale di finanziamento delle opere, si rende sempre più necessario inquadrare i diversi progetti in un programma che definisca tempi di realizzazione, risorse e canali finanziari, iter di approvazione con coinvolgimento delle comunità locali, definizione più precisa degli impatti e delle conseguenti opere di mitigazione e di compensazione (che potrebbero costituire un'importante risorsa per ridisegnare certi territori oggi marginali), individuazione dei soggetti finanziatori, attraverso un ricorso più sistematico al PF, laddove esso non snaturi il senso dell'opera pubblica. E' auspicata quindi da più parti la formalizzazione di un "master plan" delle opere strategiche (meglio se di livello sovra-regionale), che consenta di superare l'approccio della lista delle opere desiderate per passare al concetto del programma operativo, incardinato su un progetto più generale di sviluppo del territorio. Uno strumento dove i benefici delle opere potranno essere valutati non solo in termini di maggiori volumi ed efficienza trasportistica, ma soprattutto in funzione del valore aggiunto prodotto dalle attività economiche che le infrastrutture consentono di mantenere e/o di incrementare.

Allo stato attuale, si evidenziano inve-

Tabella 1

OPERA	CONTESTO	STATO AVANZAMENTO	COSTO STIMATO*	FONDI STANZIATI
Tunnel sottomarino di Genova	Urbano	Progettazione preliminare	421,00	–
Viabilità di scorrimento Lungomare Canepa	Urbano	Progettazione definitiva	53,02	19,08
Gronda autostradale di Ponente e nodo di Rapallo	Metropolitano	Progetto preliminare in corso di redazione	1.850,00	--
Adeguamento della SS28 Col di Nava	Interregionale	Progetto definitivo in corso di redazione	200,67	4,75
Aurelia bis (Imperia)	Urbano	Progetto definitivo in corso di redazione	213,85	4,99
Aurelia bis (Savona)	Urbano	Progetto preliminare	104,00	--
Aurelia bis (Savona - Albissole)	Urbano	Progetto definitivo	268,00	--
Aurelia bis (La Spezia)	Urbano	Progetto definitivo	255,00	--
Aurelia bis (La Spezia - Beverino)	Extra-urbano	Progetto preliminare	157,00	--
Raddoppio ferroviario ponente ligure (tratto Andora - S. Lorenzo)	Regionale	In corso di realizzazione	505,05	462,05
Raddoppio ferroviario ponente ligure (tratto Finale L. - Andora)	Regionale	Progettazione esecutiva in corso di realizzazione	1.540,10	619,80
Tratta ferroviaria AV/AC Terzo Valico dei Giovi	Interregionale, nazionale	Progetto definitivo	4.962,00	196,00
Nodo ferroviario di Genova	Metropolitano	In fase di affidamento a Contraente Generale	623,60	623,60
Programma Grandi Stazioni	Urbano, metropolitano	Progettazione esecutiva in corso di realizzazione	21,60	21,60
Viabilità di accesso al porto di Voltri	Urbano	Progettazione definitiva in corso di realizzazione	19,94	--
Viabilità di Chiavari e casello di Lavagna	Urbano	Progetto definitivo	10,28	10,28
Metropolitana di Genova - Tratto Brignole - Stadio di Marassi	Urbano, metropolitano	In corso di realizzazione	125,83	75,50

* In milioni di Euro. (fonte: "Le infrastrutture prioritarie", Ministero delle Infrastrutture, novembre 2006).

ce delle chiare difficoltà nell'attuazione delle opere previste. Rispetto ai finanziamenti, a fronte di previsioni di investimento molto ingenti, le risorse a disposizione sono molto limitate, persino per i progetti già in corso di realizzazione. Il ricorso al PF è molto circoscritto e ciò può essere l'indicatore di due fenomeni: o i progetti non hanno tenuto in particolare conto questa possibilità, oppure, più semplicemente, si tratta di progetti di esclusiva rilevanza pubblica, per i quali non è possibile prevedere rientri finanziari certi ed in tempi ragionevoli, ancorché di lungo periodo. Nel primo caso siamo di fronte alla necessità di meglio affinare la capacità di rendere appetibili rispetto al mercato alcune delle opere previste,

nel secondo caso ci si scontra con gli ormai noti limiti di finanza pubblica, che appaiono ad oggi difficilmente superabili. Rispetto al territorio, si rileva poi che i progetti in più avanzata fase di avanzamento sono quelli non solo più maturi sotto il profilo progettuale, ma anche quelli che hanno sviluppato relazioni significative con il contesto territoriale in cui si vanno a localizzare. Questo a testimonianza di una certa oculatezza politica nel selezionarli e nel portarli avanti, ma anche della congenita difficoltà da parte della Pubblica Amministrazione nel "cantierare" grandi progetti territoriali. Infatti i progetti già avviati hanno in comune tra loro la caratteristica di avere avuto

alle loro spalle iter di approvazione più semplici in conseguenza del ridotto numero di soggetti coinvolti. Sono inoltre i progetti che, collocandosi nel contesto urbano o metropolitano, hanno ricadute più dirette sui territori interessati ed hanno per questo sviluppato meno tensioni con i vari soggetti coinvolti.

Nel caso invece delle due principali opere previste in Liguria, orbitanti entrambe nell'area metropolitana genovese, ossia il progetto di collegamento ferroviario veloce tra Genova e Milano e il progetto della gronda autostradale, è evidente che le prospettive di potenziamento infrastrutturale della Liguria non si giustificano in una dimensione meramente regionale, ma soltanto in funzione delle esigenze di un sistema logistico efficiente, quanto meno per l'intera area del Nord Ovest. Si sconta, in questi casi, inoltre la mancata o perlomeno insufficiente "visione territoriale" di queste opere, cioè dei legami che queste potrebbero e dovrebbero sviluppare con i territori attraversati e di pensare, quindi, a progetti territoriali di grande scala, come in effetti questi sono.

*Inu Liguria.

Civitavecchia si collega al centro Italia

Vittorio Caporioni*

Con il progetto dell'ultimo tratto della Civitavecchia-Orte e con l'impegno della Regione Lazio a riattivare la ferrovia fino a Orte, il porto di Civitavecchia diviene sbocco naturale sul mare per l'Umbria

Con l'approvazione dell'Anas del progetto definitivo del tratto stradale che da Cinelli a Vetralla si innesta sulla SS 1 Aurelia, è verosimile pensare che in un tempo relativamente breve l'asse Mestre-Civitavecchia-Orte sia percorribile per l'intero percorso. Il collegamento Civitavecchia-Orte, oltre al grande valore strategico in se, acquista anche un valore simbolico di grande rilevanza.

Alla fine degli anni '60 per andare dal Veneto in Umbria, anziché utilizzare l'Autostrada del Sole, una certa quota del traffico Nord-Sud percorreva la SS 309 Romea fino a Ravenna per poi raggiungere, attraverso una serie di raccordi e tratti di viabilità ordinaria, l'inizio della E 45 la Cesena-Orte, così era comunemente conosciuta, non ancora completata, con tratti ad una corsia per senso di marcia con lunghe file di auto. Successivamente migliorò il collegamento della Romea con la Cesena-Orte. Quest'ultima fu completata con due corsie per senso di marcia. Sull'itinerario Venezia-Orte c'è ora una proposta di corridoio autostradale in *project financing* presentato dal raggruppamento di imprese di Gefip holding con altre. L'Anas ha dichiarato l'opera di pubblico interesse. E' seguito un accordo Stato-Regioni. E' tuttora aperta una discussione sul carattere autostradale del tracciato o l'adeguamento e messa in sicurezza del tracciato esistente. In ambedue i casi appare evidente l'importanza di un tracciato che congiunga in diagonale l'Adriatico al Tirreno, attraversando cinque Regioni e connettendosi alle tre arterie: il corridoio tirrenico, quello adriatico e la A1 Autostrada del Sole e collegando alla rete della grande viabilità una



Il corridoio stradale Civitavecchia - Orte - Mestre

parte importante dell'entroterra dell'Italia centrale.

Per la realizzazione dell'ultima tratta Civitavecchia-Orte dell'arteria si è evidenziato un grande interesse da parte della Regione Umbria per la possibilità di raccordare il progettato assetto infrastrutturale del "quadrilatero Marche-Umbria" al Tirreno e al porto di Civitavecchia; tale interesse diviene ancora più vivo per l'industria dell'area ternana e umbra, e per le Acciaierie Van Tissen, con specifico riferimento al "patto di territorio" sottoscritto a chiusura della vertenza delle Acciaierie. Per quanto riguarda la Regione Lazio si deve fare riferimento al raccordo Civitavecchia-Viterbo-Orte-Terni-Rieti che comprende la SS 675 Umbro-Laziale e la SS 79 Ternana: la prima afferisce al Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa, la seconda fa parte dei Corridoi Trasversali e Dorsale Appenninica.

La Civitavecchia-Orte, classificata come SS 675 Umbro-Laziale, è compresa nel primo programma delle infrastrutture strategiche della Legge obiettivo e, ai fini della sua realizzazione, si può considerare suddivisa in

quattro tratti: il primo riguarda il segmento tra Orte e Vetralla già in esercizio; per il secondo tra la SP Vetralla-Tuscania e la SS 1 bis di 7,5 Km si sono concluse la procedura Via e la Conferenza dei Servizi ed è già in atto la procedura d'appalto per la realizzazione delle opere; per il terzo tra il km 21,5 della SS 1 bis e il km 86 della SS 1 Aurelia, dopo l'approvazione del progetto definitivo, sono state avviate le procedure di finanziamento e di approvazione previste dalla Legge obiettivo; l'ultimo tratto riguarda l'adeguamento a quattro corsie dal km 86 della SS 1 Aurelia al raccordo con l'autostrada A12 Civitavecchia - Roma: il progetto è in corso di elaborazione da parte della Direzione Centrale Programmazione dell'Anas e se ne prevede il completamento entro la fine dell'anno.

Il progetto approvato dal CdA, anch'esso redatto dalla Direzione Centrale Programmazione dell'Anas e adeguato alle prescrizioni della procedura Via, mostra come l'asse stradale attraversa un territorio scarsamente urbanizzato, ma ricco di siti archeologici di notevole importanza e caratterizzato da una morfologia che richiede particolare attenzione. Il progetto tiene conto delle prescrizioni imposte dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali ed è stato redatto in stretto rapporto con la soprintendenza per i Beni Archeologici per l'Etruria Meridionale e la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio, per il Patrimonio Storico, Artistico e Demoetnoantropologico del Lazio. Da qui sono derivate le scelte progettuali che prevedono, partendo dall'innesto con la SS 1 Aurelia una galleria che sottopassa l'intera area archeologica, un tratto di 500 mt. e una seconda galleria necessaria per eliminare un viadotto prospiciente al Parco Archeologico di Tarquinia; il tratto successivo riprende il progetto originario sottoposto a procedura di Via senza particolari modifiche, salvo il dover tenere in debito conto della presenza di alcuni notevoli ritrovamenti che testimoniano una presenza continuativa di insediamenti sin dall'epoca romana. In corrispondenza dell'abitato di Monte Romano, dove è previsto l'unico svincolo del tratto stradale in esame, è pre-

visto un allungamento della galleria. L'intervento termina in corrispondenza dello svincolo in località Cinelli, già previsto nel tratto in appalto. Il progetto considera il rispetto della topografia della zona prevedendo quanto necessario per la continuità del tessuto viario secondario nonché dei collegamenti secondari e delle strade poderali. E' previsto inoltre, con un particolare dettaglio, tutto quanto riguarda le opere accessorie, i movimenti di terra e le piantumazioni. E' da apprezzare lo studio puntuale di tutti questi dettagli in fase di progetto preliminare al fine di consentire un controllo assai efficace da parte della stazione appaltante sulla fase di progettazione esecutiva e quindi di realizzazione dell'intervento.

Dalla descrizione dell'intervento che completa un tracciato di fatto già esistente da Venezia a Civitavecchia e, per quanto riguarda il Lazio in particolare, il collegamento Civitavecchia-Rieti, appare evidente che la questione del rapporto con il territorio si è di fatto costruito e consolidato nel tempo e che richiedeva proprio questo completamento per mettere a sistema la rete del trasporto su gomma dell'intera area. In considerazione di ciò, proprio nello stesso tratto, Civitavecchia-Orte, diviene importante integrare il ragionamento più generale della mobilità di persone e merci considerando anche il trasporto su ferro.

La messa in esercizio della ferrovia Orte-Capranica-Civitavecchia ha una lunga storia e molti sono i soggetti interessati (Autorità portuale, Acciaierie di Terni, Ministero delle Infrastrutture, Regioni Lazio e Umbria, Centro merci di Orte, Interporto di Civitavecchia); è del marzo 2006 la richiesta della Regione Lazio di cessione del tracciato e rinuncia alla concessione da parte delle Ferrovie. L'idea di una linea ferroviaria trasversale che collegasse Civitavecchia con il porto di Ancona è degli ultimi anni dell'800 e l'inizio dei lavori della Civitavecchia-Orte-Capranica è del 1922. Dopo alterne vicende la linea ferroviaria va prima in disuso e poi viene interessata da una serie di interventi, sempre parziali, fino all'anno 2000 in cui la questione torna di attualità anche perché il

porto di Civitavecchia l'ha inserita tra le opere fondamentali per lo sviluppo del nuovo scalo: se ne prevede un uso prevalentemente commerciale, ma anche come possibilità di trasporto per i numerosi passeggeri di traghetti e navi da crociera verso un porto che per questo tipo di traffico è il primo in Italia e il secondo nel Mediterraneo. Nel 2002 uno studio realizzato dalla facoltà di Architettura dell'Università Roma Tre, conferma la sua valenza come linea commerciale e turistica, e la non trascurabile possibilità di ridurre il traffico merci non generato o destinato alla città di Roma. Le Acciaierie di Terni indicano anche nel ripristino del trasporto su ferro la possibilità di acquistare competitività.

* *Urbanista*

Periferia di periferie. Il Basso Lazio

*Maurizio Di Mario**

I processi di metropolizzazione che investono il Basso Lazio dagli opposti epicentri di Roma e Napoli impongono più che mai la ricomposizione di un quadro strategico per le sue infrastrutture

Le pianure costiere e le retrostanti corone collinari e montane lungo la direttrice Roma-Napoli costituiscono nell'insieme, per densità demografica, per quantità e qualità dei sistemi urbani e produttivi, per la complessità delle relazioni infrastrutturali (viarie, ferroviarie, marittime), per la eccezionalità delle emergenze storico-archeologiche e paesaggistico-ambientali, un territorio ormai metropolitano tra i più rilevanti su scala europea, ma anche tra i più problematici per l'assetto e il governo integrato del territorio e delle sue trasformazioni. Non a caso, infatti, la sua riorganizzazione si annovera tra le priorità degli obiettivi comunitari indicati nello Schema di sviluppo spaziale europeo (Ssse)¹.

Il *Big Bang* demografico di Roma e Napoli, che alimenta da nord e da sud il muovere veloce di processi di "metropolizzazione", e le insufficienze dei sistemi infrastrutturali intermedi (sia trasversali sia longitudinali, tanto viari quanto ferroviari e marittimi), che non consentono né l'articolazione di una efficiente organizzazione policentrica né tantomeno l'adeguata metabolizzazione dei nuovi massicci fenomeni insediativi, pesano sul futuro del Basso Lazio, potenzialmente *ponte e porta* dell'Europa nel Mediterraneo, e invece oggi più che mai landa sospesa tra contrapposte periferie. La Regione Lazio, nonostante la stasi nell'articolazione di un adeguato quadro di riferimento territoriale, era riuscita, in passato, a elaborare previsioni in grado di fornire alcune importanti risposte alle necessità di adeguamento e implementazione dei sistemi infrastrutturali: la prevista realizzazione della bretella di collegamento Cisterna-Valmontone; il potenziamento della SS 156 Frosinone-Latina e la realizzata bretella per Terracina; l'a-

deguamento della SS 148 Pontina nel tratto Latina – Terracina, compresa la tangenziale di Latina e la bretella di collegamento tra Pontina stessa, SS 7 Appia e SS 156, in corrispondenza di Terracina; l'adeguamento della rete viaria tra Terracina e Formia con la cosiddetta "Appia bis" e l'annessa bretella di collegamento al porto di Gaeta; l'adeguamento delle infrastrutture viarie lungo la direttrice Fondi-Ceprano- Sora; la pedemontana di Formia.

Nel 2004, la previsione del Corridoio tirrenico sud ha invece cancellato, assorbendoli come con un colpo di spugna, tutti i residui finanziamenti del precedente disegno infrastrutturale.

Non vi è dubbio che l'orizzonte strategico di quella proposta avanzata dalla Regione Lazio, mirato all'intensificazione delle relazioni infrastrutturali lungo la dorsale tirrenica da La Spezia a Napoli, facendo perno sul nodo aeroportuale di Fiumicino e bypassando Roma, costituisca una fondamentale (e peraltro antica) prospettiva di riorganizzazione e riqualificazione per il territorio regionale. Eppure, la sua declinazione operativa, priva di adeguate relazioni intermodali con i sistemi viari esistenti come pure con i nodi ferroviari e le stazioni marittime (sia attuali sia potenziali), refrattaria a ogni possibile controindicazione di natura storica, ambientale e paesaggistica, e soprattutto tanto solipsistica da condannare l'intero sistema del Lazio meridionale alla moltiplicazione delle problematiche derivanti da una più generale situazione prossima al collasso, ha reso opportuna e giusta la decisione del suo sostanziale annullamento.

Tuttavia, l'autoreferenzialità e lo spregio per ogni forma di concertazione con gli enti locali che hanno contrassegnato la vicenda Corridoio tirrenico sud, e il vasto movimento di opinione che questi aspetti hanno generato riportando alla ribalta del dibattito le annose questioni riguardanti l'infrastrutturazione del Basso Lazio², non sono servite d'esperienza alla nuova amministrazione regionale per modificare radicalmente il senso e il segno delle politiche e dei programmi di governo del territorio.

Il Quadro di riferimento territoriale, infatti, resta tuttora sostanzialmente fermo alle previsioni del 1972, e l'ipotesi che pure sta prendendo corpo di un suo

aggiornamento mediante un procedimento *botton-up* di acquisizione dei contenuti strategici della pianificazione di scala provinciale appare difficile e lontana: difficile perché i piani provinciali, in assenza di un quadro chiaro e per sfuggire conflitti di opinione riguardanti questioni di scala superiore, tendono a eludere le scelte di competenza regionale; lontana perché comunque il loro cammino per l'approvazione, specie quello del Ptpg della Provincia di Latina, è ancora lungo.

Stesso dicasi per il Piano territoriale paesistico, vigente ancora nella vecchia versione, mentre per l'atteso nuovo, di cui per fortuna già si conosce il più ampio e articolato orizzonte di tutela e riqualificazione, si profilano però tempi d'approvazione ancora lunghi.

Nel frattempo la Regione Lazio sta prospettando (come prima della vicenda corridoio tirrenico e con logiche purtroppo ancora parziali) vecchi e nuovi programmi di infrastrutturazione riguardanti il Basso Lazio.

È il caso della previsione di spesa inclusa nel bilancio regionale per la pedemontana di Formia e del collegamento tra Mercato ortofrutticolo di Fondi e porto di Gaeta; una previsione che appare però troppo confinata nell'ambito della cosiddetta "Area del Golfo", e dunque priva delle necessarie connessioni strategiche con i sistemi sia dell'Agro pontino sia della Valle del Sacco.

È ancora il caso della nuova autostrada Roma-Latina, frutto di un'intesa stipulata lo scorso novembre tra Ministero delle Infrastrutture, Regione Lazio e Anas, che insieme all'altra pure prevista tra Civitavecchia-Orte, rappresentano, in forma di surrogato, una riedizione del corridoio tirrenico meridionale. Un surrogato probabilmente necessario, ma che appare tuttavia insufficiente a garantire un adeguato grado di continuità infrastrutturale lungo la direttrice tirrenica in linea con gli obiettivi strategici comunitari, poco utile alla necessaria organizzazione di un sistema policentrico nel Basso Lazio, forse anche dannoso nella misura in cui si limiti solo ad avvicinare, e quindi ad inghiottire definitivamente Latina, come già avvenuto per Pomezia e Aprilia, nell'orbita insediativa dell'area metropolitana romana.

È infine il caso (in verità confermando

procedure già avviate dalla precedente amministrazione) dei programmi di portualizzazione riguardanti l'ampliamento e la costruzione ex novo di infrastrutture per il diporto lungo l'intera fascia costiera compresa tra il delta tiberino e la foce del Garigliano (Fiumicino, Ostia, Anzio, Nettuno, Latina-Borgo Sabotino, Latina-Rio Martino; Sabaudia-Lago di Sabaudia, San Felice Circeo, Terracina-Badino, Terracina, Fondi-Lago di Fondi, Sperlonga, Formia). Programmi che stanno prendendo corpo senza tenere adeguatamente conto delle accertate controindicazioni imposte dalle caratteristiche della morfologia marina e costiera dell'intero tratto interessato, in assenza di coerenti valutazioni e soluzioni relativamente alle prevedibili ripercussioni funzionali e logistiche con i retrostanti sistemi urbani e territoriali, senza necessarie previsioni di connessione intermodale con la più generale infrastrutturazione viaria e ferroviaria, in contraddizione con le operazioni di ripascimento costiero di cui al programma Interreg III-C denominato *Beachmed* e persino in palese violazione rispetto alle finalità di cui allo studio *Eurosion* da cui lo stesso programma *Beachmed* (e il relativo finanziamento comunitario) pure discende.

Insomma, il destino del Basso Lazio sembra ancora non dar segni di mutamento. E mentre si profila una nuova devastazione degli habitat costieri, il *ponte* dell'Europa nel Mediterraneo, in barba al futuro possibile descritto dallo Ssse, sembra spezzarsi sotto i nostri occhi: da una parte l'Area del Golfo, sempre più prigioniera del "Regno di Napoli"; dall'altra l'Agro pontino, ormai alla mercé dell'espansione dell'area metropolitana romana. In mezzo niente. La Terra di nessuno. Quella dei briganti.

Note

1. Interessante in tal senso l'iniziativa assunta dalla Provincia di Napoli, per ora di concerto con Regione Lazio e Provincia di Bari nell'ambito del programma *Polimetrex plus*, al fine di predisporre un schema di assetto territoriale rispondente agli obiettivi comunitari di cui allo Ssse.

2. Per approfondimenti sulla vicenda Corridoio tirrenico nel Lazio, si rimanda a: Inu Lazio (a cura di), *Documento di valutazione sulla proposta di realizzazione del Corridoio Tirrenico Sud, avanzata dalla Regione Lazio nel gennaio 2004*, Roma 21 marzo 2004., consultabile nel sito web dell'Inu Lazio.

Il corridoio sea-land-sea bridge

Matteo di Venosa*, Rosario Pavia **

Il corridoio sea-land-sea bridge come elemento per riequilibrare le traiettorie di sviluppo dello spazio europeo e per scongiurare il processo di marginalizzazione della regione adriatica.

Il potenziamento delle trasversali del Corridoio Adriatico verso l'interno delle regioni del centro Italia e la dorsale tirrenica, assume una diversa e più solida prospettiva se le politiche infrastrutturali e trasportistiche ponessero i sistemi portuali adriatici in connessione con quelli tirrenici.

Lo studio *Sea Bridge*¹ ha riscontrato le potenzialità trasportistiche ed economiche della trasversale infrastrutturale Roma-Civitavecchia-Pescara-Ortona nel permettere un collegamento diretto tra i porti del Mediterraneo occidentale (Valenzia, Barcellona, Marsiglia) e i porti di Ploce (Croazia) e di Bar (Montenegro), *gateways* di accesso per le aree continentali dell'Europa settentrionale e per i paesi balcanici.

La proposta *Sea Bridge*, condivisa a livello istituzionale tra i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, le regioni Abruzzo e Lazio e l'Autorità portuale di Civitavecchia, consiste nel promuovere progetti di potenziamento del corridoio infrastrutturale *sea-land-sea bridge* (Barcellona-Civitavecchia-Pescara-Ortona-Ploce-Bar), prevalentemente a servizio dei traffici Ro-Ro, come parte integrante delle reti transeuropee di trasporto.

La fattibilità trasportistica ed economica di tale corridoio è molto alta soprattutto se si considera: l'importanza del porto di Civitavecchia come terminale Ro-Ro e Ro-Pax delle rotte marittime del Mediterraneo occidentale; l'efficienza della tratta Autostradale Roma-Pescara che collega il versante tirrenico a quello adriatico; la grande quantità di scambi commerciali che transitano nei porti tirrenici di Civitavecchia, Napoli e Livorno per proseguire verso i paesi balcanici utilizzando le linee di traffico che gravi-

tano prevalentemente sui nodi portuali di Ancona e Bari.

Il corridoio *sea-land-sea bridge*, collocato in posizione mediana rispetto ai Corridoi VIII e V, potrebbe sia riequilibrare le grandi traiettorie di sviluppo dello spazio europeo che scongiurare il processo di periferizzazione e marginalizzazione della regione adriatica.

Nelle prospettive appena delineate i "territori snodo" di Civitavecchia-Roma e di Pescara-Ortona assumerebbero un'importanza strategica. In particolare, il sistema Pescara-Ortona insieme ai nodi portuali di Ploce e Bar configurerebbe un *cluster* infrastrutturale transadriatico con elevate potenzialità tecniche e con un alto grado di competitività economica e territoriale. Tale *cluster*, collocato baricentricamente all'interno della euro-regione adriatica, rappresenterebbe una cerniera di collegamento tra le aree continentali europee baltiche e balcaniche (attraverso i corridoi Danzica-Budapest-Ploce e Vilnius-Timisoara-Belgrado-Bar) e i paesi del Mediterraneo occidentale. Con riferimento a tale scenario trasportistico ed economico, nell'ambito della ricerca *Sea Bridge*, è stata avanzata l'ipotesi di pianificare in modo più integrato le reti infrastrutturali che interessano l'area metropolitana Chieti-Pescara-Ortona considerando gli scali di Pescara ed Ortona come un unico sistema logistico e trasportistico.

Pescara-Ortona porto unico

La prospettiva di considerare Pescara e Ortona come un'unica realtà portuale deve fare i conti con lo scarso peso trasportistico che attualmente riveste il sistema portuale abruzzese e con le forti criticità funzionali riscontrabili nei due scali regionali.

Alcuni dati possono fornire immediatamente la misura dell'inconsistenza trasportistica dei porti abruzzesi: le merci

movimentate ogni anno a livello nazionale sono circa 400 milioni di tonnellate; di questi solo 3 milioni dai porti abruzzesi.

Il peso commerciale trascurabile dei porti abruzzesi è rilevabile, inoltre, dall'analisi dei traffici sull'interscambio con i paesi dell'area balcanica¹. Ogni anno il nostro Paese scambia con questi paesi circa 14 milioni di merci, prevalentemente via mare; le regioni del Mezzogiorno movimentano il 12% dell'interscambio nazionale; la capacità commerciale della regione Abruzzo è di circa 150.000 tonn./anno.

L'interpretazione dei dati sui flussi di traffico non può non tener conto, inoltre sia del limitato interesse che i porti regionali di Pescara, Ortona e Vasto esercitano per le aree commerciali del loro immediato *hinterland* (le aree industriali della Val Pescara e della Val di Sangro), sia delle scarse capacità infrastrutturali degli scali regionali di Pescara (limitatezza dei pescaggi, problemi d'insabbiamento del canale, esiguità degli spazi a terra per le movimentazioni e gli stoccaggi, mancata interconnessione con l'asse attrezzato,...) e Ortona (insabbiamento dell'avamposto, sovrapposizione funzioni commerciali e pescherecce, la mancanza di un efficiente collegamento con l'autostrada A14), soprattutto se considerate in rapporto ai nodi portuali dislocati sull'opposta sponda adriatica. Tali criticità sono all'origine dello scarso peso infrastrutturale dei due porti abruzzesi e della loro ridotta dimensione commerciale rispetto ai porti di Ploce e Bar. Se si escludono le buone performance del porto di Ortona nel mercato delle rinfuse liquide, le altre tipologie di traffico marittimo sono scarsamente rappresentate. I traffici container sono completamente assenti.

Come è possibile invertire questa situazione e fare della portualità abruzzese un sistema ponte tra l'Adriatico e

Tab. 1 - I traffici portuali (2004)

Porti	Rinfuse imb/sbarc.	Merce varia imb/sbarc.	Passeggeri imb/sbarc.	Contenitori imb/sbarc.
	t x 1000	t x 1000	n.	teu
Ploce	1.684	347	104.829	15.686
Ortona	1.198	201,4	3.651	--
Pescara	259,4	23,7	32.286	--
Bar	1.438	510	65.856	11.430

Tirreno che intercetti la domanda potenziale del corridoio mediano transeuropeo *sea-land-sea bridge*? Alcuni fattori da cui partire sono noti: la posizione geografica, la localizzazione nella regione di distretti industriali di notevole consistenza, la presenza di un'efficiente rete autostradale e di nodi infrastrutturali come l'interporto di Manoppello e l'aeroporto, il collegamento con l'area metropolitana di Roma, un'interconnessione con i porti tirrenici e in particolare con Civitavecchia.

Manca, tuttavia, una politica di investimenti finalizzati al potenziamento dei porti (bacini più capaci, attracchi e fondali adeguati, piazzali e aree di depositi) e alla loro interconnessione con le reti autostradali e ferroviarie. Ma anche, ed è questo il punto, manca una politica di indirizzo e di coordinamento dei porti regionali che andrebbero dotati di strutture gestionali efficienti. A tal riguardo va ripresa la proposta contenuta nello *Studio di fattibilità per la razionalizzazione e il potenziamento del sistema portuale regionale* condotto dalla Regione Abruzzo nel 2001, in cui si delinea l'istituzione di una Agenzia portuale regionale in grado di coordinare le attività dei singoli porti.

La costituzione di una Agenzia portuale è del resto determinante non soltanto per promuovere e integrare le diverse risorse finanziarie (europee, nazionali, regionali) ma anche per avere un'interfaccia istituzionale nelle politiche di partenariato con i porti tirrenici e balcanici. L'ipotesi di considerare Pescara-Ortona come porto unico può rappresentare un primo passo in questa direzione. I due porti distano solo 20 Km, sono complementari e potrebbero costituire un primo accordo programmatico in vista della realizzazione dell'Agenzia. La loro integrazione funzionale deve essere tuttavia flessibile. È astratto affermare che Pescara ha una vocazione passeggeri e Ortona una più commerciale-industriale. Le navi trasportano di norma sia merci che passeggeri. Investire tutto su Pescara o tutto su Ortona è un errore, occorre considerarli appunto come un porto unico. Pescara-Ortona, con nuove infrastrutture di ammodernamento e potenziamento, potrebbero inserirsi efficacemente nella rete delle Autostrade del mare: collegamenti con Taranto (il vero

hub del Corridoio adriatico) e con l'Adriatico settentrionale (Monfalcone, Trieste); con Civitavecchia, sulla direttrice trasportistica che collega la Spagna ai Balcani.

Pescara-Ortona come poli di un sistema in grado di inserirsi nel trasporto marittimo mediterraneo, guardando non solo ai Balcani ma anche alla Grecia e alla Turchia, con traghetti passeggeri e merci la cui dimensione dovrebbe essere alla base della nuova infrastrutturazione dei porti. Pescara-Ortona come porto unico è il primo passo per un sistema più articolato in cui dovranno inserirsi anche Vasto e Giulianova.

Gli scenari infrastrutturali delineati non vanno considerati esclusivamente per il loro significato tecnico e trasportistico. Al contrario, essi andranno implementati attraverso progetti integrati anche dal punto di vista economico, territoriale ed ambientale. Gli scambi commerciali in cui si inseriscono i nodi portuali di Pescara e Ortona visualizzano flussi e relazioni complesse in cui si coordinano componenti modali differenziate (tratte terrestri, ferroviaria e stradale, tratta marittima), nodi infrastrutturali (porti, autostrade, aeroporti, interporti, inland terminal), attrezzature e centralità territoriali (stazioni marittime, ferroviarie, aree commerciali, parcheggi). Il progetto di interconnessione di tali elementi interessa il campo specialistico delle reti tecniche ma, nello stesso tempo, non può non considerare i valori dei contesti territoriali attraversati dalle relazioni infrastrutturali.

* Dart, Dipartimento Ambiente Reti Territorio, Facoltà di Architettura di Pescara.

** Dart, Dipartimento Ambiente Reti Territorio, Facoltà di Architettura di Pescara.

Note

1. *Sea Bridge 2004-2006* è un progetto di cooperazione transnazionale realizzato nell'ambito del programma comunitario Interreg III A che ha coinvolto numerosi partners istituzionali italiani e stranieri tra cui: la regione Abruzzo (*lead partner*), i comuni di Pescara e di Ortona; il Dipartimento Ambiente Reti Territorio della Facoltà di Architettura di Pescara; le Autorità portuali di Ploce in Croazia e Bar in Montenegro.

2. I paesi considerati sono: Croazia, Albania, Montenegro, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Ungheria, Romania e Bulgaria.

Una metropolitana per Parma

Paolo Gabbi*

Il progetto relativo al "Sistema di trasporto rapido di massa per la città di Parma" nasce dall'esigenza, rilevata dall'Amministrazione Comunale, di supportare il previsto sviluppo urbanistico, territoriale ed economico della città con una nuova infrastrutturazione avente carattere di linea di forza su cui impennare le trasformazioni attese

Il Consiglio Comunale di Parma ha approvato la variante generale al Piano strutturale comunale, all'interno della quale si rileva lo sviluppo che dovrebbe interessare la città nei prossimi decenni, sviluppo caratterizzato dalla crescita di aree destinate alla produzione, ai servizi, al sapere.

In particolare sono previsti:

- ambiti di tipo produttivo artigianale, nella parte nord est del territorio (SPIP, quartiere artigianale Paradigna, ...);
- aree destinate alla logistica, intesa come centro di *governance* della *supply-chain*, nella zona nord ovest del territorio in prossimità dell'aeroporto;
- ambiti destinati al terziario nel cuneo a sud dell'Autostrada del Sole compreso tra via Rastelli e via San Leonardo che andrà a costituire la porta nord della città;
- l'estensione della zona a sud della città in corrispondenza del Campus Universitario.

A questo si deve aggiungere una profonda trasformazione connessa alla revisione del piano dei grandi centri del commercio con apertura di nuove sedi in corrispondenza della fiera a nord ovest e dello SPIP a nord est della città. La scelta dell'Amministrazione Comunale di dotarsi di una infrastruttura di questa rilevanza è da ritenere una delle poche occasioni in cui in Italia si sia puntato decisamente sulla pianificazione del disegno di una nuova città.

Alla base del progetto esiste uno studio relativo alla valutazione degli impatti

indotti dalla realizzazione di una nuova linea di trasporto collettivo in sede fissa, sul sistema dei trasporti della città di Parma, articolato in 6 passi:

a) costruzione di un quadro informativo organico sui fenomeni di mobilità relativi all'area provinciale e comunale;

b) studio del sistema territoriale di riferimento;

c) costruzione di un modello rappresentativo dell'offerta di trasporto attuale;

d) costruzione di matrici O/D rappresentative della domanda di mobilità attuale;

e) costruzione di un modello rappresentativo dell'offerta di trasporto per lo scenario di progetto, comprensivo della nuova linea di trasporto su ferro;

f) stima ragionata della domanda di mobilità relativa all'assetto di offerta di progetto e previsione degli impatti che la nuova linea di trasporto pubblico su ferro genererà sul sistema complessivo.

Il progetto del nuovo sistema infrastrutturale subisce una decisa accelerazione nel dicembre 2003 quando viene siglata l'Intesa Generale Quadro tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Emilia Romagna.

Il 26 aprile 2004 il Consiglio Comunale approva il progetto preliminare costituito da tre linee (A, B e C):

- la linea A caratterizzata da una percorrenza nord-sud (dal casello dell'Autostrada A1 fino al Campus Universitario passando per la stazione ferroviaria ed il centro della città) per oltre la metà in galleria;
- la linea B con andamento ovest-est (dalla stazione ferroviaria fino a p.le Maestri) completamente superficiale a parte un breve tratto in galleria in comune alla linea A;
- la linea C costituita dal collegamento ferroviario tra la fermata Stazione RFI e l'aeroporto utilizzando i binari della linea storica MI-BO.

A seguito dell'approvazione, il Comune incontra tutti i quartieri, le associazioni e mette a disposizione della cittadinanza il progetto e lo studio di impatto ambientale per le eventuali osservazioni. Per effetto delle numerose osservazioni ricevute, l'Amministrazione recepisce fin da subito alcune modifiche di tracciato relative alla linea A oltre a "congelare" la linea B.

Il 4 agosto 2004 a Roma viene ratificato ufficialmente l'accordo fra Ministero delle Infrastrutture, Regione Emilia Romagna, Provincia e Comune di Parma per realizzare le linee A e C della Metropolitana Leggera di Parma. Nell'ottobre 2004 la Provincia di Parma esprime parere favorevole al progetto preliminare delle linee A e C (con prescrizioni) e la Regione approva la richiesta di finanziamento.

Il 20 dicembre 2004 il progetto preliminare della metro leggera viene approvato dal Cipe.

Nel novembre 2005 avviene la consegna del progetto definitivo, che recepisce le prescrizioni di Provincia e Regione, con approvazione in data 29 marzo 2006 da parte del Cipe.

Infine il 9 febbraio 2007 viene pubblicato sulla GUUE il bando di gara per affidamento unitario a contraente generale.

Ad oggi (maggio 2007) il progetto definitivo della metropolitana leggera di Parma approvato dal Cipe prevede un tracciato di circa 11,5 km e sono previste 20 fermate, delle quali 11 sotterranee.

Premesso che il progetto attuale è suscettibile di variazioni tecniche in sede esecutiva, il tracciato misto - in superficie e nel sottosuolo - collegherà le due estremità del territorio comunale, lungo l'asse Nord-Sud. Si tratta di una metropolitana leggera a guida manuale perché, a differenza di quelle tradizionali presenti nelle grandi città, avrà strutture e treni meno ingombranti: stazioni di minor estensione, vagoni di 10-12 metri in convogli di 2-3 carrozze al massimo.

La metropolitana di Parma è stata pensata facente parte di un sistema integrato di trasporto, conformemente al progetto predisposto dalla Provincia, che avrà il suo nodo principale nella rinnovata stazione ferroviaria.

La nuova infrastruttura sarà infatti collegata alla linea ferroviaria Parma-aeroporto-Fidenza-Salvo (sul sedime della linea storica MI-BO), alla linea ad alta capacità Milano-Bologna, ed alle linee ferroviarie locali (in particolare la nuova Pontremolese, la Colorno-Casalmaggiore e la Sorbolo-Brescello). Da qui si apre il tema dei rapporti con il Paese: la nuova stazione sarà il cuore

di un sistema di trasporti su scala cittadina e provinciale, e collegata a infrastrutture nazionali e internazionali.

A livello locale, la metro inoltre si intersecherà in vari punti con gli autobus del servizio urbano ed extraurbano. In particolare i parcheggi scambiatori di testa (zona casello autostrada A1, zona Campus, zona Aeroporto-via Mercati verranno riqualificati per ospitare i capolinea delle linee extraurbane provenienti rispettivamente da nord, sud ed ovest, liberando la viabilità cittadina nelle ore di punta da oltre settanta mezzi che attualmente arrivano fino nel centro della città.

La "rete" del trasporto pubblico locale prevista al momento dell'entrata in esercizio del metrò leggero renderà gli spostamenti - sia per gli abitanti di Parma sia per quelli di varie zone della provincia - più rapidi, più sicuri, più "ecologici" in una città il cui centro storico diverrà sempre meno accessibile al traffico privato.

Attualmente il costo previsto dell'opera, comprensivo dei convogli, è di 318 milioni di euro.

Oltre la metà di questa cifra sarà a carico dello Stato, mentre la restante parte sarà reperita nel mercato finanziario da Metro Parma S.p.A.

Dal punto di vista tecnico, la galleria (circa 7,3 metri di diametro) si sviluppa ad una profondità compresa tra i 18-22 metri sotto il livello del suolo, e con una tecnica che prevede la posa dei sostegni contestuale all'avanzare dello scavo. I pochi cantieri visibili saranno quelli in corrispondenza delle fermate. La scelta di dotarsi di una infrastruttura che per oltre metà del suo tracciato corre in galleria nasce dall'esigenza di garantire una velocità commerciale adeguata al tipo di servizio che si intende offrire ma anche e soprattutto dalle caratteristiche di tipo urbanistico della città che all'interno del centro storico non consente sostanzialmente l'adozione di tracciati superficiali.

Peraltro la scelta di realizzare infrastrutture per il trasporto di massa secondo la tipologia della metropolitana sotterranea si sta estendendo anche a realtà medio-piccole come ad esempio Losanna in Svizzera, 140.000 abitanti ed una metro di circa 7 km, o Palma di Maiorca in Spagna, città di

320.000 con una infrastruttura di 8,3 km.

La validità sta nella nuova filosofia alla base di questa scelta: che non è solo la "risposta" ai problemi del traffico, congestione e inquinamento, ma anche – se non soprattutto – un nuovo modo di intendere la città e gli spostamenti, veloce, puntuale, confortevole e moderno.

Nel caso di Parma la metropolitana consentirà di bilanciare lo schema di sviluppo della città tra l'asse Est-Ovest e l'asse Nord-Sud, un intento già presente nella pianificazione urbanistica degli anni '60 e mai tradotto in realtà per la predominante attrattività della Via Emilia.

Per quanto riguarda gli aspetti legati a possibili interferenze con manufatti di valore archeologico, il progetto posto alla base della gara per affidamento a contraente generale definisce la metodologia per il piano delle indagini archeologiche che dovranno essere realizzate successivamente sotto la direzione scientifica della Soprintendenza Archeologica. Le successive fasi della progettazione avranno inoltre cura di integrare eventuali strutture archeologiche rintracciate in situ, adeguando il progetto in modo da contenere i resti, lasciati in situ od organizzati lungo un percorso espositivo sempre accessibile al pubblico, sulla scorta di quanto già fatto in altre città.

Infine si deve rilevare che un progetto di tale consistenza impone un costante monitoraggio in termini di tempi, costi, salvaguardia ambientale, ecc.

Tra questi, uno dei più importanti in quanto di più immediata percezione per la comunità è quello riguardante lo stato di avanzamento dei lavori e le problematiche contingenti indotte dai cantieri.

Le fasi e le attività di cantiere saranno quindi monitorate mediante controllo centralizzato dell'intero processo riguardante i lavori complessivi della linea e delle stazioni.

Tale funzione troverà luogo all'interno di uno spazio in corso di definizione - *URBAN CENTER*- dedicato all'informazione, comunicazione e partecipazione della cittadinanza in merito al progetto della metropolitana

Oltre a ciò il progetto ed i lavori saran-

no costantemente monitorati in merito alla salvaguardia dell'ambiente.

Innanzitutto il progetto si prefigge l'obiettivo di interferire il meno possibile con le aree verdi di pregio e con quelle destinate ad attività ludiche e ricreative (in particolare le interferenze sono principalmente in fase di cantiere e si prevede il completo ripristino delle aree allo stato ante-operam).

L'impresa che si aggiudicherà la realizzazione dell'opera sarà altresì tenuta a svolgere un adeguato piano di monitoraggio del rumore, delle vibrazioni, dei parametri atmosferici, ecc..

In particolare, è prevista una valutazione ante-operam, in corso d'opera e successivamente all'entrata in esercizio dell'infrastruttura, in accordo con il piano di monitoraggio validato da ARPA.

Un aspetto fondamentale della valutazione degli impatti è la gestione delle terre con l'individuazione dei flussi e dei materiali da asportare da ogni cantiere e la quantificazione dei mezzi pesanti per il loro allontanamento e relativo instradamento. I materiali saranno asportati, accumulati con procedure gestionali e quindi smaltiti. La rumorosità prodotta dai cantieri urbani verrà contenuta all'interno degli stessi mediante l'installazione di idonee barriere antirumore (per circa 3600 m) collocate a mo' di recinzione, di altezza adeguata a schermare i ricettori residenziali più prossimi, schermature che assolvono anche la fondamentale funzione di limitare l'emissione di polveri. Per quanto riguarda invece la mitigazione antirumore di esercizio dei tratti di linea "a raso", si adotteranno schermature antirumore (oltre 1000 m) opportunamente dimensionate e scelte stavolta in modo da garantire lunga durata, gradevole inserimento architettonico-paesaggistico e mantenimento nel tempo delle prestazioni acustiche.

** Responsabile del procedimento- Metro Parma S.p.A.*

Variante alla via Emilia Est di Modena

Simona Tondelli, Alberto Caula**, Marco Stancari****

Il progetto di una nuova infrastruttura diviene occasione per l'applicazione di regole perequative che consentano sia il finanziamento dell'opera, sia la valorizzazione territoriale delle aree interessate

Il territorio del comune di Modena assolve ad un importante ruolo di collegamento tra diversi tratti stradali, autostradali e ferroviari, che conferisce alla città notevoli opportunità commerciali, ma che determina anche alcune criticità locali. In particolare, il tratto di via Emilia Est compreso tra la località Ponte S.Ambrogio e la tangenziale, che rappresenta il principale collegamento non autostradale della città con Bologna e con gli altri importanti centri urbani localizzati lungo l'asse della via Emilia, come Castelfranco Emilia ed Anzola nell'Emilia, è caratterizzato dalla presenza di numerose intersezioni, di cui alcune ad elevato carico di traffico, e da una serie di sottostrade che, per la presenza di spazi troppo angusti - in particolare per la manovra di mezzi pesanti - contribuiscono a rallentare i flussi di traffico. Un'approfondita analisi trasportistica, supportata dai dati relativi alle indagini sulla circolazione e rilievi del traffico condotti dal comune di Modena nei mesi di aprile e maggio 2005, ha fatto emergere con chiarezza lo stato di gestione cui è sottoposta la via Emilia Est nel tratto considerato, sia nell'ora di punta del mattino (7:45-8:45) che nell'ora di punta della sera (18:00-19:00). Tale situazione interessa anche alcune delle principali vie che si immettono su di essa.

In base alle indicazioni desunte dall'analisi della domanda di trasporto sull'asse della Via Emilia Est, è stata dimensionata una nuova infrastruttura in variante al tracciato storico. Questa, progettata come una strada extraurbana secondaria di tipo C1, è stata concepita come un percorso parallelo alla

sede della via Emilia attuale, in grado di captare gran parte del traffico di attraversamento (che, secondo i rilievi e le indagini O/D effettuati, è pari oltre al 60% del totale), restituendo alla via Emilia "storica" la connotazione di strada urbana principale.

Il nuovo asse andrà ad occupare un corridoio privo di sensibili variazioni altimetriche, posto a sud dell'attuale sede viaria, ad oggi prevalentemente costituito da terreno agricolo, in parte coltivato, in parte improduttivo, caratterizzato dalla presenza di due corsi d'acqua (torrente Grizzana e torrente Tiepido) che lo intersecano nella zona centrale.

Per garantire l'assolvimento di una funzione di scorrimento del nuovo asse, è stato progettato, nel rispetto degli edifici e dei vincoli esistenti, un andamento dell'asse pressoché rettilineo, limitando il più possibile la presenza di intersezioni e intercettando ortogonalmente i due torrenti. Sono previsti due punti di raccordo tra la variante e la via Emilia: il primo è rappresentato da via Scartazza, sulla quale si è deciso di realizzare due rotatorie; il secondo è costituito da una strada di progetto, anch'essa dimensionata come C1, parallela a via Scartazza, collegata tramite uno svincolo "a trombeta" alla nuova infrastruttura e, con una rotatoria (che sorgerà nei pressi del centro commerciale "OBI"), alla via Emilia. L'andamento altimetrico dell'asse rileva, a fronte di un piano di campagna pressoché livellato, notevoli variazioni: sia ad ovest che a est i punti di raccordo con l'attuale sede della via Emilia e con la rotatoria a livelli sfalsati in corso di realizzazione in corrispondenza dell'intersezione con la tangenziale si presentano ad un'altezza di circa 1,5 m sul piano di campagna, mentre per la realizzazione dell'intersezione con via Scartazza è necessario raggiungere una quota pari a circa 6 m. Per ragioni economiche ed ambientali si è deciso, dove possibile, di costruire l'infrastruttura in rilevato e di limitare i tratti costruiti in viadotto solo dove assolutamente necessario: l'intersezione con via Scartazza e l'attraversamento dei torrenti e dei sottopassi di servizio degli insediamenti presenti a sud dell'attuale tracciato.

Sono inoltre stati considerati alcuni interventi, anche se non strettamente connessi alla progettazione dell'infrastruttura stessa, ma che si rendono comunque necessari per consentire la fruibilità di alcune zone che, diversamente, rimarrebbero isolate dalla realizzazione della nuova infrastruttura. Questi prevedono la realizzazione di due rotatorie di collegamento fra la nuova infrastruttura ed il tracciato storico di via Emilia, la creazione di un percorso di collegamento alla sede storica di via Emilia verso un nucleo abitato posto ad est dell'intersezione con Ponte S.Ambrogio, la realizzazione del ponte di via Curtatona per il raggiungimento di un insediamento costituito da una decina di edifici.

Per valutare la performance trasportistica del nuovo tracciato e quindi per apprezzarne l'utilità, si è proceduto all'integrazione del modello predisposto dal comune di Modena con la caratterizzazione della rete viabilistica di progetto, tenendo conto delle caratteristiche generali della rete viaria comunale e delle modifiche alla viabilità previste nel progetto stesso. Oltre a considerare l'incremento dei flussi di traffico a livello comunale, ipotizzato nel PUM nell'ordine del 16% al 2015, sono stati stimati gli spostamenti originati e attratti dai nuovi insediamenti che potrebbero localizzarsi nell'area interclusa tra vecchio e nuovo tracciato della via Emilia Est.

L'incremento dell'estensione della rete stradale principale nello scenario di progetto è di circa 16 km direzionali, costituiti dal nuovo asse parallelo alla via Emilia (lungo circa 3,6 km), dagli interventi ad esso complementari e dalle due rotatorie in corso di realizzazione nelle intersezioni tra via Vignolese e la tangenziale e via Emilia Est e la tangenziale.

Considerando l'ora di punta del mattino, l'incremento complessivo delle percorrenze sulla nuova rete, a parità di domanda di mobilità (quella futura), è pari all'11%, con un aumento della velocità media del 7%. L'aumento delle percorrenze avviene in un quadro di generale miglioramento del livello di servizio indicato dalla riduzione dei tempi totali di viaggio necessari a servire la stessa domanda (-30%), e da

una minore densità di flusso (-16%), cioè da una ridotta presenza di veicoli per tratto stradale. Per quanto riguarda gli indici di congestione, infine, la nuova rete permette una consistente diminuzione del numero di veicoli per km con $I_c > 1$ (-62%) e dei km di rete in congestione (-71%); allo stesso tempo, aumenta il numero di veicoli per km con $I_c < 0,75$ (16%) e dei km di rete non in congestione (19%). Situazione analoga si registra anche nell'ora di punta della sera.

Complessivamente, dal punto di vista della performance trasportistica, la variante garantisce una condizione migliore sia nell'ora di punta del mattino che nell'ora di punta serale, rispondendo all'obiettivo di porre rimedio ad una situazione che, allo stato attuale, si rivela già congestionata e che secondo le proiezioni previste sulla domanda di mobilità, diventerebbe estremamente critica in assenza dell'intervento in oggetto. Le simulazioni dimostrano inoltre come le aree intercluse fra il tracciato attuale e quello di progetto acquisiscano idoneità insediativa proprio in virtù della realizzazione della nuova infrastruttura, grazie alla sostituzione di un sistema stradale congestionato che allo stato attuale non sarebbe in grado di sopportare ulteriori aggravii.

Dal disegno planimetrico del progetto della Variante alla via Emilia Est è stato anche possibile risalire agli approderamenti interessati dall'intervento; sono così state individuate le aree occupate dall'infrastruttura, comprese le fasce di rispetto necessarie per il suo inserimento, le aree inedificabili per ragioni geometriche o per vincoli ambientali e la superficie delle aree a cui la realizzazione dell'infrastruttura stradale potrebbe conferire capacità insediativa.

Secondo un approccio tradizionale, si potrebbe ipotizzare un indice di utilizzazione fondiaria (U_f) di queste ultime pari a 0,65 mq/mq, dato medio relativo alle aree a destinazione industriale nel comune di Modena, da cui si ricava la superficie utile prevista per le aree edificabili, pari circa a 230.000 mq. Attribuendo invece un indice perequativo medio (U_t) di 0,26 mq/mq, si perviene comunque alla realizzazione di

230.000 mq di Su, ma l'indice edificatorio, inferiore a quello tradizionale, viene applicato a tutte le aree interessate dall'intervento, seppur con qualche distinzione derivante dalla loro posizione (ad esempio, l'indice destinato alle fasce lungo i due torrenti, che saranno destinate a corridoio ecologico, è minore rispetto a quello individuato per le aree poste lungo la via Emilia esistente) ed è ripartito fra i proprietari dei suoli destinati ad usi economicamente vantaggiosi e quelli i cui suoli sono destinati ad ospitare attrezzature pubbliche o infrastrutture, secondo quanto previsto dalla logica perequativa di giusto ed equo ristoro. La soluzione perequativa ipotizzata garantisce sia il principio di uguaglianza fra i cittadini, offrendo a tutti gli utenti della città la possibilità di migliori condizioni insediative, sia un identico trattamento delle proprietà coinvolte nel processo di trasformazione urbana. Essa offre l'opportunità di costruire la città pubblica attraverso la cessione da parte dei privati di una quota dell'incremento di valore che si viene a generare in seguito alla realizzazione della variante, permettendo al Comune sia di finanziare interamente l'opera (il cui costo è stato stimato in termini parametrici nell'ordine dei 16 milioni di euro), sia di garantire la realizzazione di opere di riqualificazione e salvaguardia ambientale, in questa ed in altre aree urbane.

*Ricercatrice. l'Università di Bologna.

** Responsabile del Servizio Progettazione Reti e Gestione Traffico del Comune di Modena.

*** Dirigente Settore Pianificazione Territoriale, Mobilità e Trasporti del Comune di Modena.

Impatto della stazione AV/AC di Salerno

Roberto Gerundo*, Isidoro Fasolino**, Carla Eboli***

Valutazioni di carattere urbanistico-territoriale relative alla localizzazione della stazione di Salerno dell'Alta Velocità nei territori di Baronissi e Pellezzano

L'alta velocità/alta capacità (AV/AC) nei progetti di rete ferroviaria italiana (Rfi) realizza una sorta di collegamento diretto tra due delle grandi città del nord, Torino e Milano con una delle più grandi città del sud, Napoli. All'altezza di Casoria è prevista la realizzazione del collegamento con la linea dell'alta velocità Roma-Napoli con la linea a Monte del Vesuvio che permetterà ai treni veloci provenienti da nord di proseguire in direzione Salerno-Battipaglia-Reggio Calabria.

La stazione a nord di Salerno della linea a Monte del Vesuvio ricade nella Valle dell'Irno, al confine tra i comuni di Baronissi a nord e Pellezzano a sud, in località Acquamela di Baronissi.

La stazione di Salerno è, in particolare, localizzata a sud del territorio di Baronissi ed è destinata all'interscambio con alla nuova *bretella* ferroviaria Salerno-Baronissi-Campus dell'Università degli studi di Salerno (Fisciano)-Mercato S. Severino. Tale *bretella* è prevista nell'ambito del progetto della *metropolitana regionale della Campania* e, unitamente all'ipotesi di potenziamento della linea che da Mercato S. Severino prosegue per Avellino, farebbe del nodo infrastrutturale di Acquamela la stazione di Salerno-Avellino dell'AV/AC.

Il tracciato della linea dell'AV/AC e la localizzazione della stazione secondo il progetto ufficiale di Rfi, presenta alcune criticità e inefficienze che hanno spinto il comune di Baronissi, nel dicembre del 2005, a proporre una nuova ipotesi di tracciato e localizzazione della stazione, con la conseguente riorganizzazione del territorio direttamente interessato. A tale ipotesi di diversa soluzione ha contribuito il Gruppo di lavoro di *Tecnica e pia-*

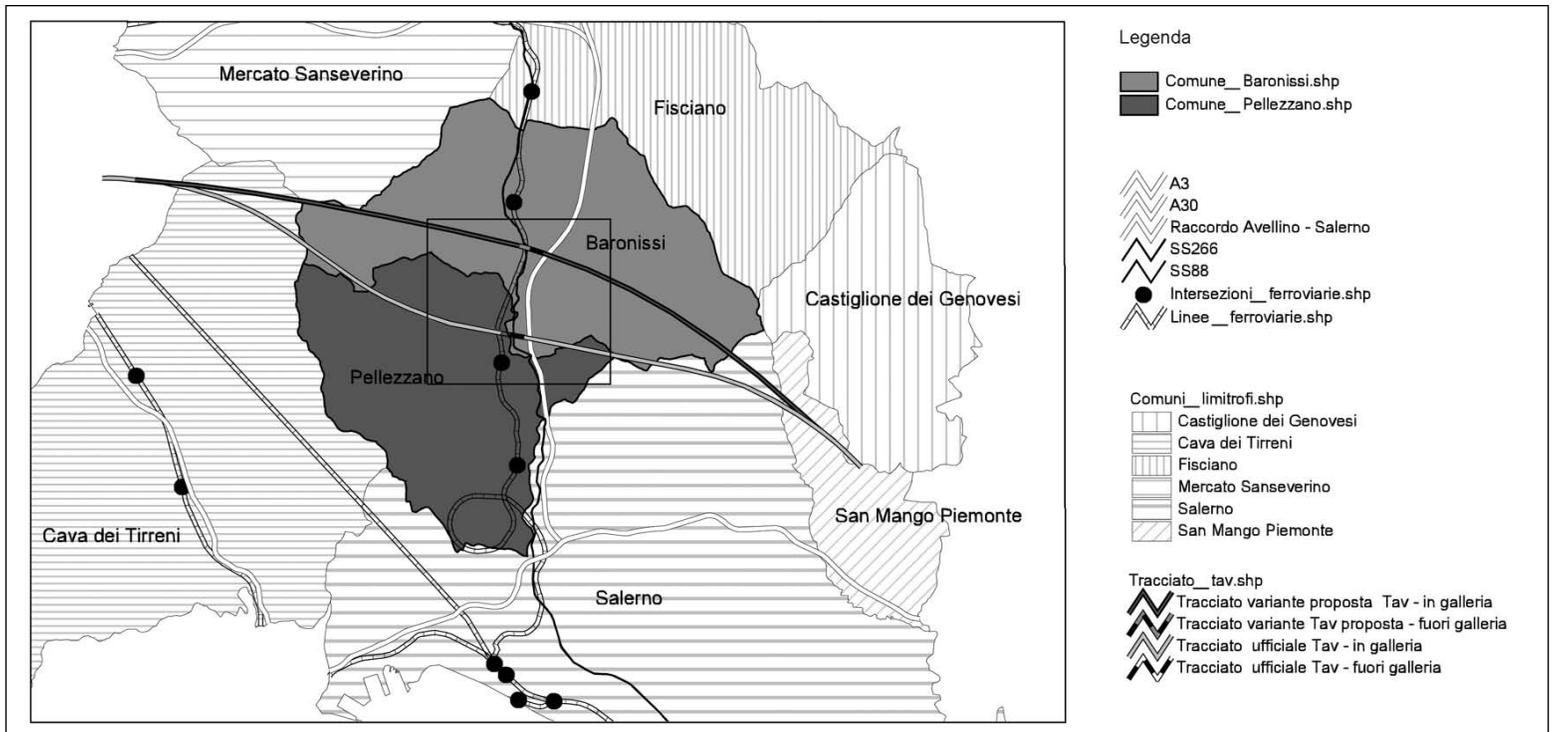
nificazione urbanistica operante presso il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Salerno. Peraltro, tra le priorità di Rfi vi è la massima attenzione all'inserimento urbanistico, ambientale e sociale delle nuove opere ferroviarie, con la consapevolezza di quanto simili opere possano incidere su di un territorio, alterandone gli equilibri ambientali, urbanistici e sociali.

La soluzione è stata individuata sulla base di una analisi dettagliata dell'assetto del territorio e delle trasformazioni consentite dalle previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica del comune di Baronissi e dei regimi di tutela e sicurezza sovraordinati.

L'attività ricognitiva ha comportato l'acquisizione e la lettura della strumentazione urbanistica sovraordinata, generale ed attuativa vigente nel comune dell'area oggetto di indagine, nonché delle dotazioni infrastrutturali presenti e programmate nell'ambito della stessa.

A valle di tutte le analisi effettuate, sono state riscontrate alcune notevoli criticità, che qui di seguito sinteticamente si descrivono:

- il tratto interessato dall'attraversamento della linea dell'AV/AC è caratterizzato da asperità geomorfologiche, condizioni notevolmente accidentate dei suoli e accentuata acclività dei versanti;
- il territorio è estesamente interessato dal vincolo idrogeologico, da considerare quale indicatore di particolare attenzione ai problemi di stabilità dei versanti e di corretto regime-idraulico forestale.
- l'attuale percorso della linea risulta interessare almeno cinque sorgenti di alimentazione della falda conferente nell'Irno, di cui due aventi una portata rilevante;
- elevata farraginosità nelle relazioni della stazione con il sistema della viabilità esistente circostante e, nel pur breve tratto emerso della linea, complesse interferenze tra il tracciato e lo stesso sistema della viabilità esistente;
- non elevata funzionalità dello svincolo di Baronissi del raccordo autostradale Salerno-Avellino, situato, peraltro, a circa 1 Km a nord della ipotizzata stazione, con una non immediata accessibilità funzionale all'interscambio con la stazione, con la conseguente necessità di realizzarne uno apposito;
- l'area interessata dal tratto emerso



Inquadramento territoriale

della linea è caratterizzata da una densa edificazione che rende oltremodo complesso il sistema degli interventi necessari alla realizzazione del tracciato e della stazione, comportando, tra l'altro, il ricorso più esteso ad interventi di demolizione di manufatti edilizi ai fini di rendere le aree idonee alla realizzazione delle opere e degli interventi connessi al progetto;

- le stesse parti della linea che corrono sotto il livello del piano campagna si troverebbero ad una quota di immersione troppo esigua, con conseguenti problemi in ordine a rumori e vibrazioni che andrebbero ad investire gli edifici sovrastanti.

- l'area investita dal progetto della stazione va ad interessare due piani attuativi del Prg del comune di Baronissi; si tratta, in particolare, di un Plc, in fase di ultimazione, e di un Pip, la cui attuazione è, per entrambi, in fase avanzata.

- tutte le condizioni caratterizzanti i luoghi determinano una disponibilità assai ridotta di superfici idonee ad ospitare sia la stazione, sia tutte le indispensabili funzioni ad essa strettamente connesse;

- la insufficienza di aree idonee a nuova urbanizzazione determinano, in particolare, conseguenti difficoltà nel reperimento degli ampi spazi per parcheggio necessari ad integrare la funzione di

interscambio della stazione; risulta analogamente insufficiente la disponibilità di aree sulle quali prevedere la realizzazione di strutture idonee ad ospitare funzioni complesse di accompagnamento ed integrative di quelle precipue della stazione.

Da tali motivazioni scaturisce la proposta del Gruppo di lavoro di *Tecnica e pianificazione urbanistica* per una diversa soluzione che interessi sia il tracciato che la ubicazione della stazione dell'AV/AC, con il complessivo spostamento a nord, in un'area che meglio si presta al passaggio dell'infrastruttura e ad ospitarne il nodo di interscambio. Tale soluzione produce senza dubbio un impatto molto più limitato. La diversa soluzione di tracciato produce, infatti, una serie di vantaggi urbanistico-ambientali rispetto al progetto Rfi:

- una maggiore quota di immersione della linea, con minori ripercussioni in termini di rumori e vibrazioni nei confronti del tessuto edificato presente in superficie;

- una migliore possibilità di relazione con la rete viaria preesistente e, in particolare, con la rete autostradale, in ragione di una maggiore prossimità allo svincolo del raccordo autostradale Salerno-Avellino.

- maggiore prossimità allo svincolo di

Baronissi, in località Antessano, del raccordo autostradale Salerno-Avellino, opportunamente adeguato e meglio connesso alla rete preesistente, sarebbe caratterizzato da immediata accessibilità funzionale all'interscambio;

- la tangenziale di Baronissi, in fase di realizzazione, garantendo un percorso alternativo all'attuale SS 88 in prossimità del passaggio a livello, consente non solo una viabilità più fluida, in quanto priva di interruzioni, ma è altresì in grado di assorbire il traffico veicolare dovuto alla nuova ipotesi di tracciato proposta;

- la zona interessata dalla nuova proposta è scarsamente antropizzata, con poche case sparse, e molto più ampia e morfologicamente meglio localizzata, bene adattandosi a trasformazioni per accogliere sia la nuova stazione dall'AV/AC, sia nuove strutture a servizio della stessa (parcheggi autobus e auto, centri di ricezione turistica, ecc.). Il tracciato e la localizzazione proposta per la stazione, in definitiva, non soffrirebbe dell'angustia di spazi idonei che caratterizza la soluzione Rfi e, quindi, meglio si presterebbe ad assolvere alla importante funzione assegnatagli.

* Università degli studi di Salerno.

** Università degli studi di Salerno.

*** Dottore di ricerca. Università degli studi di Salerno.

Norme e politiche

Infrastrutture strategiche nel codice dei contratti pubblici

Domenico Crocco*,
Luigi Emilio Mandracchia**

Un contributo per inquadrare, in una visione d'insieme, i provvedimenti che hanno seguito e immediatamente preceduto il Codice dei contratti pubblici

L'Italia è impegnata a costruire, per i lavori pubblici, una nuova impalcatura normativa, di cui il nuovo Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizi e forniture può dirsi il compimento. C'è un chiaro obiettivo politico, comune ai diversi governi succedutisi nel tempo, a sostenerla: la volontà di modernizzare la Penisola, di trasformarla in un grande cantiere, sbloccando grandi e piccole opere, garantendo la massima qualità nel minor tempo e mobilitando, quanto più possibile, il capitale privato. Questo è il filo conduttore che consente di inquadrare, in una visione d'insieme, tutti i provvedimenti normativi che hanno seguito e immediatamente preceduto il Codice dei contratti: i decreti correttivi al Codice, le nuove disposizioni relative al "leasing in costruendo" introdotte dalla legge finanziaria 2007, la Legge obiettivo e i decreti legislativi attuativi con la disciplina relativa alle infrastrutture strategiche, le riforme alla Legge n. 109/1994 apportate attraverso la legge n. 166/2002.

La *Legge obiettivo*, n. 443/2001¹, ha introdotto la previsione di realizzare una riforma normativa con l'emanazione di uno o più decreti legislativi con "l'obiettivo" di favorire la *modernizzazione infrastrutturale e lo sviluppo economico e sociale* dell'Italia.

La riforma è incentrata su *tre elementi principali*.

Innanzitutto sono *riviste le attività di programmazione* delle infrastrutture, che devono essere attuate in stretta intesa tra Stato e Regioni ed in connessione con la programmazione economico-finanziaria. Si prevede l'individuazione delle infrastrutture strategiche, con i relativi stanziamenti, mediante un programma, predisposto dal Ministero delle Infrastrutture d'intesa con le Regioni interessate e previo parere del Cipe, da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria, il Dpef. Come secondo elemento sono *rivisti i procedimenti autorizzatori*, individuando nel Cipe, allargato alle Regioni, l'autorità unica in cui sono accentrati i diversi poteri, da gestire tuttavia in un quadro di massima apertura alle valutazioni di tutti i soggetti portatori di interessi qualificati, siano essi pubbliche amministrazioni, associazioni o cittadini, ma assumendo, in ultima analisi, la responsabilità decisionale finale con la possibilità di contemperare ed anche subordinare gli interessi qualificati all'interesse dell'intera comunità di dotarsi di infrastrutture adeguate con tempi e spese sostenibili.

Infine sono riviste le *modalità realizzate*, agevolando la partecipazione di capitali di rischio privati, assai ridotta

prima della riforma delle concessioni e della finanza di progetto, e introducendo la nuova figura del contraente generale, quale soggetto esecutore altamente qualificato ed adeguatamente attrezzato, in conformità alla prassi europea ed internazionale.

Nel dettaglio la riforma della fase programmatica è introdotta direttamente dalla Legge obiettivo e porta alla approvazione del "1° Programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale" (Delibera Cipe 21.12.2001, n. 121). Tale programma è aggiornato annualmente unitamente al Documento di programmazione economico-finanziaria, il Dpef.

Con il *Dlgs. 20.8.2002, n. 190*² sono disciplinate organicamente la *fase autorizzativa e realizzativa*.

In particolare l'introduzione nel nostro ordinamento della figura del contraente generale costituisce un'importante novità. Il contraente generale è individuato come esecutore con qualsiasi mezzo di un'opera rispondente alle esigenze specificate dal committente. E' un appaltatore di opere, che però, a differenza dell'appaltatore di lavori pubblici regolato dalle leggi ordinarie, può realizzare l'opera ad esso affidata "con qualsiasi mezzo" cioè anche subaffidandola in tutto o in parte a terzi dallo stesso prescelti e coordinati. Inoltre deve fornire i servizi collaterali quali la progettazione definitiva ed esecutiva, l'acquisizione di aree, i rapporti con i terzi ed le indennità agli stessi, necessari alla realizzazione integrale dell'opera a partire dal progetto preliminare redatto dal committente. Con il successivo *Dlgs. 10.1.2005, n. 9*³

è istituito per i contraenti generali un nuovo sistema di qualificazione, differente da quello degli appaltatori delle opere ordinarie, in considerazione della natura sostanzialmente diversa delle attività da compiere: a differenza dell'appaltatore, il contraente generale può "far costruire" e partecipa in modo essenziale alle attività collaterali alla esecuzione; il taglio economico delle opere da realizzare è ben diverso, in quanto al contraente generale sono riservate opere di importo superiore a 250 milioni di euro.

Infine con il *Dlgs. 17.8.2005, n. 189*⁴ sono introdotte le *nuove norme relative alla progettazione*.

Tali disposizioni, riportate nell'allegato tecnico, ora allegato XXI al Codice dei contratti pubblici, riprendono quelle vigenti, oggetto del regolamento n. 554/1999, adeguandole alle nuove e diverse esigenze poste dalle procedure della Legge obiettivo. In particolare sono arricchiti i contenuti del progetto preliminare, che diventa il progetto da porre di regola a base di gara e che deve consentire la localizzazione e la valutazione di impatto ambientale; è disciplinata per la prima volta in modo organico la procedura di verifica dei progetti al fine della validazione; sono previste disposizioni specifiche in materia di archeologia preventiva.

Dal 2006 i tre decreti legislativi attuativi sono riportati in modo organico nel Codice dei contratti pubblici nella parte II, titolo III, capo IV "Lavori relativi ad infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi".

* *Direttore generale per la regolazione dei lavori pubblici. Ministero delle Infrastrutture*

** *Ingegnere. Ministero delle Infrastrutture*

Note

1. Legge 21.12.2001, n. 443, "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

2. *Dlgs. 20.8.2002, n. 190*, "Attuazione della Legge 21.12.2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale".

3. *Dlgs. 10.1.2005, n. 9*, "Integrazioni al Decreto legislativo 20.8.2002, n. 190, per l'istituzione del sistema di qualificazione dei contraenti generali delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, a norma della Legge 21.12.2001, n. 443".

4. *Dlgs. 17.8.2005, n. 189*, "Modifiche ed integrazioni al Decreto legislativo 20.12.2002, n. 190, in materia di redazione ed approvazione dei progetti e delle varianti, nonché di risoluzione delle interferenze per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale".

Risvolti applicativi della Legge obiettivo

Giuseppe Mele*,
Daniele Sterrantino**

Una serie di ricorsi presentati da amministrazioni comunali e da cittadini che vedono sovrapporsi gli interessi nazionali sul diritto privato ostacolano l'attuazione della Legge obiettivo nata come strumento per garantire la programmazione e l'attuazione di opere di interesse nazionale

Come noto, con la *Legge obiettivo* nel 2001, il governo ha inteso dotare il paese di uno strumento in grado di *garantire la programmazione e l'attuazione di opere infrastrutturali ritenute di preminente interesse nazionale* e, quindi, strategiche per imprimere un forte impulso ad una economia il cui dinamismo produttivo è spesso presente e localizzato solo in alcune regioni già dotate di una rete infrastrutturale sufficiente ad incoraggiare gli investimenti.

Al fine di dare risposte omogenee ed integrate si è provveduto da un lato, a *concertare* con tutte le regioni la migliore programmazione individuando le relative risorse finanziarie (Cfr. Legge Finanziaria 2007 art. 1, comma 977.), dall'altro a *sollecitare l'intervento dei privati* attraverso lo strumento del project financing.

Tuttavia, se la legge indica modi e tempi di approvazione delle opere, i relativi decreti di attuazione prevedono fasi istruttorie ed approvative le cui ricadute sul territorio interferiscono con gli interessi privati. Ed invero, si assiste ad una lunga serie di ricorsi presentati sia da amministrazioni comunali che da cittadini i quali, vedendo sovrapporsi gli interessi cosiddetti nazionali sul diritto privato, avviano procedure legali per tutelare i propri diritti, spesso orientate all'annullamento della Delibera approvativa del Cipe.

E' da sottolineare, a tal proposito, che fin dal progetto preliminare, il parere

sulla localizzazione dell'opera espresso dalle regioni, sentiti i comuni, risulta di particolare rilevanza rispetto a qualsiasi altra osservazione proprio perché trattasi di opere già inserite nelle programmazioni sia statali che regionali. Durante l'attività istruttoria dei progetti di competenza del Ministero delle Infrastrutture, oltre al parere delle regioni, intervengono i pareri sia della Commissione Speciale di Via del Ministero dell'Ambiente, che del Ministero per i Beni e le Attività Culturali attraverso le Direzioni Regionali e le Soprintendenze locali di competenza; ne consegue che, il progetto prima di approdare al Cipe, è sottoposto ad una scrupolosa ed attenta verifica di tutti gli aspetti che concorrono nella valutazione finale dell'opera.

Le richieste di annullamento della delibera di approvazione del Cipe, sono motivate giuridicamente dal cosiddetto vizio di "eccesso di potere per difetto di presupposto e difetto di motivazione nella proposta approvativa". I ricorrenti spesso sollevano aspetti legati *alla non conformità urbanistica degli interventi* rispetto alla pianificazione territoriale comunale.

Gli stessi, tuttavia, non considerano che, al fine dell'approvazione dell'opera, la legge prevede l'accertamento della compatibilità ambientale e perfeziona l'intesa Stato-Regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati nell'ambito del cui procedimento, interessante la fase del progetto preliminare, non è richiesta alcuna comunicazione agli interessati alle attività espropriative.

Così, alcuni ricorrenti, hanno evidenziato come l'infrastruttura, ad esempio la Tangenziale Est di Milano, tagliasse in due il territorio compromettendo l'unità del sistema delle reti e delle comunicazioni, oltre ad essere, nella sua fase progettuale, carente delle necessarie verifiche con riferimento al rapporto tra i benefici ed il costo globale di costruzione, ed alla qualità sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale. Spesso però si verifica che, i punti richiamati in tali atti, trovino risposte adeguate nei pareri espressi dalle

amministrazioni centrali durante la fase istruttoria con i quali il soggetto aggiudicatore viene chiamato alla più scrupolosa osservanza di quanto disposto dalle prescrizioni impartite, utili a migliorare il progetto e ad incontrare, per quanto possibile, le esigenze espresse dagli enti locali con gli interessi di un Paese, il cui obiettivo è quello di assicurare alle persone ed alle merci di viaggiare nel più breve tempo possibile e soprattutto in condizioni di sicurezza.

* Responsabile delle attività istruttorie della Struttura Tecnica di Missione. Ministero delle Infrastrutture.
** Avvocato. Studio MS & Partners.

ISpace innovazione dello spazio delle infrastrutture aeroportuali in Italia

Mosè Ricci*

Gli aeroporti minori si candidano ad essere una rete specializzata funzionale alle nuove forme e modi di trasporto (rete VLA Very Light Airport) che interpreta e disegna una nuova geografia territoriale della produttività, della conoscenza e del loisir

Negli ultimi anni, la domanda di trasporto aereo in Italia** è cresciuta ad un tasso annuo del 6% circa. Questo incremento è stato favorito soprattutto dallo sviluppo degli aeroporti regionali, ovvero da quegli aeroporti non appartenenti ai sistemi di Roma Fiumicino e Milano Linate-Malpensa. Hanno pesato, inoltre, il proseguimento del processo di liberalizzazione dei servizi che ha avuto come conseguenza la creazione delle reti *hub and spoke* e la nascita delle compagnie *low-cost*.

Fin dagli anni '80, con la progressiva deregolamentazione del mercato del trasporto aereo, il cosiddetto "*hubbing*" è diventato una caratteristica cruciale del prodotto-servizio offerto da molte compagnie aeree. A partire dagli anni '90, però, si è assistito ad un ritorno di espansione dei servizi di tipo non-stop rispetto a quelli di tipo *hub and spoke*. In particolare, le compagnie *low-cost*, che negli ultimi anni hanno realizzato le migliori prestazioni economiche, hanno impostato i loro servizi di tipo *point to point* con voli non-stop. Si tratta di rotte di lunghezza medio-breve esercitate su aeroporti secondari, ma spesso situati in prossimità di aree ad alta densità di domanda di trasporto aereo. Tutto ciò ha comportato l'aumento di competitività, la riduzione delle tariffe, l'aumento del traffico aereo, la tutela della clientela con programmi *frequent flyers*, gli accordi tra compagnie.

Il progredire del processo di integrazio-

ne europea è destinato ad alimentare un intenso traffico continentale di tipo *point to point*, con caratteristiche nuove in termini di domanda, di qualità e di flessibilità dei servizi. Inoltre, le dinamiche del traffico aereo sono sempre più condizionate dall'aumento di mobilità generato dai settori turistico e business.

Questo fenomeno non mette in discussione la centralità degli *hub*, ma apre interessanti prospettive riguardo alle possibilità di utilizzazione sul territorio nazionale degli scali minori come volano delle economie locali. Obiettivi strategici come quelli di assecondare la crescita dei traffici *point to point* domestici e infraeuropei, di sviluppare le potenzialità di cattura del traffico turistico e di aumentare l'accessibilità dei distretti e delle piattaforme produttive, possono rappresentare altrettanti livelli di qualità condivisa per i programmi di sviluppo dei contesti locali. La crescita dei livelli di servizio degli aeroporti regionali potrà generare un'offerta di servizi che attraggono nuovi investimenti, laddove già vi è domanda.

Un altro fattore importante è la creazione, da parte dei principali vettori, di compagnie *low-cost*, che tendono a localizzarsi in scali in cui le tasse aeroportuali sono minori. Inoltre, per limitare lo sviluppo delle nuove compagnie (*low cost new entrance*) i vettori storici hanno messo a punto una politica delle alleanze che sta creando sinergie e complementarità di *network*. In questo quadro, il "core" della concorrenza si configura sempre più come competizione fra alleanze, come concorrenza fra reti estese anche agli aeroporti minori.

In questo panorama, i piccoli aeroporti italiani (68 aeroporti minori e 92 avio-superfici), svolgono una rilevante funzione di supporto ai grandi scali. Sono, infatti, la struttura base per lo svolgersi di diverse esigenze collegate ai compiti della protezione civile, alla sicurezza dei cittadini, alla salvaguardia e al monitoraggio del territorio, al trasporto passeggeri in determinate aree ad alta densità turistica e al trasporto merci nel caso di aree caratterizzate da particolari e importanti produzioni.

Il sistema delle categorie aeroportuali

regionali e locali può costituire un valido strumento di sviluppo dell'economia locale, integrato nelle politiche di governo e trasformazione del territorio. Soprattutto sembrano interessanti a questo fine gli aeroporti che hanno modeste quantità di traffico, trasportato con aeromobili di dimensioni contenute, su rotte a bassa frequentazione per servizi aerei domestici e transfrontalieri, nonché quelli aperti al traffico dell'aviazione generale, aerotaxi, e destinate al volo sportivo ed alla scuola di volo.

Un ulteriore fattore, importante per lo sviluppo degli aeroporti regionali è rappresentato dall'innovazione dei vettori aeronautici e in particolare dalla diffusione, già in atto in termini di produzione e acquisto negli Usa dei "Very Light Jet VLJ": aerei piccoli, comodi e veloci di nuovissima generazione capaci di atterrare in piste di ridotte dimensioni (<1 km) e di svolgere un servizio di aerotaxi collettivo. La prossima, annunciata, invasione dei mercati con i VLJ, considerati come i taxi collettivi dell'aria, induce a considerare due fondamentali scenari. Uno è quello dello sviluppo e della riqualificazione che investirà il sistema degli aeroporti minori, con implicazioni di carattere tecnologico (potenziale innovazione nella progettazione), architettonico (strutture e nuovi paesaggi), territoriale (pianificazione), ed anche di nuove prospettive di economie dello sviluppo locale. L'altro scenario è quello del grande impulso che ne trarrà l'industria aerospaziale, in termini di produzione, occupazione e sviluppo delle tecnologie.

L'innovazione tecnologica e quella aeronautica in atto, fanno sì che ai piccoli aeroporti venga affidato, in un futuro prossimo, un compito molto più importante di quello che hanno oggi con lo sviluppo dei cosiddetti "inner city airport", scali vicini alle città, spesso all'interno del tessuto urbano. Configurandosi come nodi in cui i network della mobilità globale e locale trovano un punto di incontro, divenendo i maggiori acceleratori di prossimità. La loro competitività si fonda su due fattori principali:

- il tempo: i *city airport*, spesso immersi nel tessuto della "città disper-

sa a densità variabile", possono notevolmente ridurre i tempi dei collegamenti terrestri tra città ed aeroporto (tempi che in molti casi mettono in dubbio l'utilità stessa dello spostamento in aereo), e trasformare il tradizionale viaggio effettuato secondo il sistema "hub and spoke" in un viaggio che si realizza quasi "point to point";

- il costo: i voli *low-cost*, riducendo il prezzo del biglietto fin quasi ad annullarlo, hanno trasformato l'aereo in un mezzo di trasporto di massa, non più ad uso esclusivo di una élite, ed hanno trasformato gli aeroporti minori da marginali isole specializzate in ipernodi dello scambio. I voli del tipo "aerotaxi collettivo" o "bus jet" adottano programmaticamente questo modello di riferimento.

I piccoli aeroporti e le aviosuperfici, fino ad ora, sono stati realizzati in chiara relazione con esigenze locali. Sia che si trattasse di un aeroclub, o di un ritrovo di paracadutisti, o di un aeroporto turistico, la localizzazione e l'organizzazione interna dell'aeroporto hanno trovato le loro ragioni soprattutto nelle esigenze funzionali e nella relazione con il contesto più immediato. L'immissione sui mercati e sulle rotte dei *light-jets* di nuova generazione e degli *airbus* a decollo verticale cambierà completamente questo scenario, andando ad insistere su un modello di aeroporto che, attraversando le diverse scale sia capace di rispondere non solo alle trasformazioni funzionali e tecnologiche, ma anche e soprattutto a quelle del territorio e delle relazioni che lo attraversano.

Da un punto di vista territoriale, il parametro che cambia è l'importanza che assume la "rete" rispetto al singolo aeroporto. Il *Very Light Airport VLA* è, per sua stessa natura, un ipernodo, nodo di scambio tra le vie d'aria e terrestri, ma anche nodo di una rete che si organizza a partire una nuova concezione del trasporto aereo.

E' necessario analizzare, rappresentare e problematizzare la mappa dei piccoli aeroporti in relazione al territorio nazionale e alle altre infrastrutture, mettendo in evidenza i temi comuni tra la progettazione di queste infrastrutture e la programmazione della trasformazione del territorio. E' infatti

importante per la definizione di un modello preliminare di *VLA* definire il suo rapporto con l'ambiente ed il paesaggio in cui si inserisce. Definire le strategie insediative o di adeguamento più idonee al fine di minimizzare gli impatti sia sulle risorse ambientali che sul patrimonio paesaggistico esistente, attraverso l'attivazione di "codice ambientale" condiviso e che concorra alla definizione della identità *VLA*.

L'ultimo parametro è quello più strettamente architettonico, che vede i piccoli aeroporti come strutture urbane a tutti gli effetti, aperte alle comunità sia per il loro surplus di servizi collettivi sia perché rappresentano una risorsa di spazio vuoto, in parte verde, in parte potenzialmente parco accessibile al pubblico.

Le regole della competitività industriale e della collocazione geografica degli affari stanno cambiando. I grandi aeroporti, oggi, rappresentano i nodi significativi che disegnano la rete territoriale della produzione globale e dei sistemi commerciali. Sono motori dello sviluppo economico locale, e agiscono come magneti che attraggono affari, legati all'attività aeroportuale ed al trasporto aereo (persone e merci) ed indotti in tutti i settori dell'economia (produzione, distribuzione, *e-commerce*, servizi, logistica, tecnologie).

Intorno all'aeroporto e lungo il sistema infrastrutturale di accessibilità appare dominante una crescente concentrazione di attività e volume di affari, correlati all'universo degli aeroporti internazionali, che dà origine a nuove forme di insediamento urbano.

L'aeroporto e l'immediato ambito, sono essi stessi nodo commerciale e di trasporto multimediale, innescano nuove dinamiche territoriali e condizionano nuovi paesaggi: parchi d'affari legati al settore dell'aviazione, parchi logistici, parchi industriali, centri di distribuzione, complessi legati alla *information technology*, fiere, mercati, esposizioni ed eventi si distribuiscono sul territorio, in successione o raggruppati lungo le vie di connessione. Gli aeroporti sono i catalizzatori delle opportunità di successo della competizione la cui legge dominante è la "velocità".

Sedi regionali di grandi società ed enti, sedi di rappresentanza di categorie,

centri per conferenze e incontri d'affari, industrie basate sull'informazione intensiva (agenzie di consulenza, pubblicitarie, legali e finanziarie, informatiche, commerciali, amministrative), imprese del settore della tecnologia per l'informazione e la comunicazione, dell'*higt-tech*, centri di ricerca e sperimentazione, ecc., si insediano nel territorio dell'aeroporto che acquista valore in termini di risorse e specificità.

Nelle dinamiche di un mercato in cui il capitale intellettuale sempre più assume il ruolo di fattore primario nella produzione di ricchezza, la dimensione temporale acquista sempre maggiore importanza per *business men* e *knowledge workers* che, allo stesso modo della produzione materiale, sono investiti e condizionati dall'accelerazione dei processi di una economia che impone condizioni di rapidità, mobilità e accesso globale. Le reti della conoscenza, degli affari, dei collegamenti via aria si sovrappongono e si alimentano reciprocamente. Sull'onda dell'economia globale, le flotte ed il traffico della *business aviation* stanno crescendo a ritmi sostenuti.

Nel 2005 il 6,9% di tutti i voli strumentali in Europa è stato classificato come d'affari e dal 2001, questo segmento di traffico, è cresciuto a ritmi doppi rispetto alle altre tipologie, registrando nel 2005 un totale di 630.000 voli con un incremento dell'8,9% sul 2004.

La *business aviation*, espressione operativa più vera del trasporto aereo "*point to point*", è caratterizzata principalmente dal risparmio di tempo e dalla flessibilità dei piani di volo, e, considerato che la maggior parte dei voli è tra città non servite da collegamenti schedulati, rappresenta anche una risposta ai problemi di accessibilità, seppure settorialmente con riferimento alla tipologia di utenti, che condizionano i bacini territoriali serviti. Le società di aerotaxi che operano su collegamenti tra destinazioni normalmente poco servite dai voli di linea, sono orientate a sfruttare un mercato latente che chiede nuove forme di trasporto, veloci, efficienti ed economicamente sostenibili. La creazione di un segmento aerotaxi a tariffa contenuta ha, come potenzialità di mercato, una

prospettiva di successo nel rivitalizzare l'industria dell'aviazione generale, ormai da troppo tempo sofferente, e nell'innescare trasformazioni di natura più ampia anche sul piano socio-economico. Un "taxi dei cieli", a differenza dell'auto o dei voli di linea, rende possibile nell'arco di un'intera giornata lavorativa una serie di meeting in località diverse, a centinaia di miglia di distanza, con la possibilità di far rientro a casa in serata.

Certamente questo modello teorico, espressione di una industria emergente, deve ancora trovare piena convalidazione nella pratica, ma la portata in termini di innovazione è già considerata come realtà. L'era del "trasporto personale su domanda", parte dagli Stati Uniti dove trova il bacino territoriale di massima espressione. La Smart Air Travel Solutions SATS AIR - "soluzioni intelligenti per il trasporto aereo", oggi in piena espansione in Florida, propone un programma di sviluppo di forme alternative ed efficienti di trasporto, investendo nelle nuove tecnologie applicate all'aviazione generale e puntando sulla rete di aeroporti minori esistenti negli States.

Sempre in Florida, e a breve in Georgia, la società Dayjet, unica fra tutte, propone la formula di trasporto "*per seat on-demand*" un servizio che gestisce in tempo reale - attraverso un sistema informatizzato - domanda e programmazione dei voli.

Anche in Europa, il settore della *business aviation* è in continua crescita e la possibilità di utilizzare forme di "trasporto personalizzate" è sempre più considerata come uno strumento di lavoro indispensabile.

La Netjets Europe, nata negli Usa, già dal 1996 opera in Europa con una flotta di 68 velivoli e tra i mercati di punta della compagnia figura l'Italia che, tra aziende e privati (con un'interessante varietà tipologica di utente: manager, professionisti, collezionisti d'arte, stilisti, sportivi), fornisce il 7% della clientela.

In Italia, nel 2004, la Netjets ha registrato un incremento dell'attività del 37 % rispetto all'anno precedente, effettuando circa 7000 voli su oltre 40 aeroporti e nel 2005 l'incremento ha raggiunto il 45%.

Questi scenari offrono nuove opportunità al sistema degli aeroporti minori che possono assumere il ruolo di strumento operativo funzionale alle richieste e alle strategie di mercato del trasporto aereo.

La distribuzione capillare, caratteristica strutturale di un sistema di aeroporti minori, è da considerare fondamentalmente come risorsa economica di un territorio, nel senso che tradotta in capacità (potenziale od espressa in funzione della operatività della rete) di collegare le aree interne di un paese, concorre a definire i livelli di accessibilità territoriale (accessibilità diffusa), il fattore più significativo per lo sviluppo economico e sociale di un territorio.

Gli aeroporti minori si candidano ad essere una rete specializzata (*knowledge e business*) funzionale alle nuove forme e modi di trasporto (rete VLA *Very Light Airport*) che interpreta e disegna una nuova geografia territoriale della produttività, della conoscenza e del *loisir*.

*Urbanista.

**Gruppo di ricerca PRIN Unige Piccoli Aeroporti: Mosè Ricci, Laura Clerici, Romina Ghezzi, Chiara Rizzi.

Deficit infrastrutturale e vulnerabilità insediativa nel milanese

Gabriele Calmanti*

Nonostante la recente realizzazione di alcune opere di grande importanza il deficit infrastrutturale mette a rischio la competitività economico-produttiva del territorio lombardo nel suo complesso

La regione metropolitana milanese è oggi interessata da una abbondante offerta di progetti in parte duplicati e alternativi fra loro. Tale situazione è generata sia dalla molteplicità degli attori pubblici e privati e delle fonti di finanziamento, che dalla settorialità e separatezza con cui le politiche e i progetti di infrastrutture vengono gestiti con riferimento agli specifici processi decisionali e in rapporto alle politiche territoriali, che continuano a latitare a livello di capoluogo tanto quanto a livello di area vasta.

A questo si è aggiunto il fatto che il nuovo quadro normativo nazionale di riforma della disciplina dei Lpp e della Via, incentrato sulla Legge Obiettivo, ha cambiato la logica di azione nell'ammodernamento della rete infrastrutturale italiana, passando da un concetto di pianificazione del sistema nel suo complesso, alla realizzazione di singole opere a prescindere dal contesto territoriale e dagli strumenti della pianificazione.

Nonostante la recente realizzazione di alcune opere di grande importanza quali il nuovo hub aeroportuale di Malpensa (su cui permane il problema del raggiungimento della piena accessibilità rispetto alle previsioni e della conflittualità con Fiumicino in merito ai reciproci ruoli), il Passante Ferroviario di Milano (quasi completato) la linea AV/AC Torino-Milano (la tratta lombarda Novara-Milano rimane da completare), il deficit infrastrutturale mette a rischio la competitività economico-produttiva del territorio lombardo nel suo complesso.

Il quadro complessivo degli interventi

infrastrutturali previsti dagli strumenti di pianificazione sovracomunali vigenti e dai documenti di programmazione regionali e nazionali consente comunque di delineare uno scenario di medio-lungo periodo che, se realizzato, risulterà di grande impatto, oltre che a livello metropolitano e regionale, anche sulle dinamiche localizzative e degli spostamenti a livello intercomunale e locale.

Tali interventi risultano però nel loro insieme allo stato attuale piuttosto eterogenei per la diversa portata territoriale, per tipologia di trasporto, per attuale livello di attuazione, per tempistica di realizzazione, per copertura finanziaria e fattibilità più in generale. Dal punto di vista viabilistico le opere previste si inseriscono in un obiettivo più generale di razionalizzazione e gerarchizzazione dell'intero sistema, con interventi tesi a spostare il traffico di attraversamento dal nodo di Milano e a far confluire le differenti tipologie di mobilità veicolare su percorsi il più possibile 'specializzati', tra i quali risultano basilari:

- i nuovi tronchi autostradali, per risolvere specifiche problematiche di connessione sul territorio;
- i collegamenti est-ovest e nord-sud, per separare il traffico a lunga percorrenza dall'area centrale milanese;
- la riqualificazione complessiva della maglia viaria diffusa.

Tra questi, alcuni importanti interventi, già in fase di realizzazione, dovrebbero concludersi in un orizzonte temporale di breve periodo; in qualche caso nel rispetto dei tempi previsti (2007 per la quarta corsia nel tratto Milano-Bergamo dell'autostrada A4), in altri casi con ritardi 'accettabili' (fine 2007 per il completamento dell'accessibilità del nuovo Polo fieristico di Rho-Pero originariamente prevista per il 2006 con Fiera inaugurata nel 2005), in altri ancora con difficoltà preoccupanti (2008 rispetto all'originario 2006 è l'ultima previsione non certa per la conclusione della superstrada Malpensa-Boffalora-A4, nuovo asse di collegamento incluso nell'AdP per l'Accessibilità di Malpensa).

Il futuro scenario viabilistico della regione metropolitana milanese si poggia inoltre su tre pilastri attual-

mente ancora incerti come la Tangenziale est esterna (Tem), la direttissima Milano-Brescia (BreBeMi) e la Pedemontana lombarda. Tra mille difficoltà di natura finanziaria (copertura e piano finanziario: extra costi, redditività, durata delle concessioni, tariffe future), progettuale (tracciati, opere complementari, interferenze con cantieri di altre grandi opere), di consenso locale (alternative di tracciato, mitigazioni e compensazioni ambientali), e tempistica attuativa (complementarietà tra BreBeMi e Tem), stanno seppur lentamente completando la fasi procedurali preliminari.

A seguito delle approvazioni da parte del Cipe nel 2005 dei progetti preliminari delle tre opere e dopo un anno di sostanziale emparse dovuto al problema delle risorse e alle incertezze politiche legate al cambio di legislatura, sono stati firmati nella primavera 2007 gli AdP e le relative Convenzioni per BreBeMi e Pedemontana (partita ancora da chiudersi per quanto riguarda la Tem). A tal scopo e con l'obiettivo di velocizzarne complessivamente l'attuazione attraverso il decentramento delle procedure, Regione Lombardia e Anas hanno dato vita ad inizio anno, come previsto nella Finanziaria, alla società mista al 50% Cal spa (Concessioni Autostrade Lombarde). L'auspicio in tal senso è che, al di là degli intenti dichiarati, l'introduzione di un ulteriore ente non generi un appesantimento dei momenti decisionali.

Nonostante i recenti passi compiuti abbiano consolidato la fragile architettura finanziaria che dovrà garantire la realizzazione e la gestione futura delle infrastrutture in esame, queste ultime vedranno la luce, se tutto procede senza ulteriori difficoltà, negli ultimi anni del prossimo decennio, dovendosi ancora affrontare le fasi della progettazione definitiva e dell'avvio dei lavori veri e propri, e non avendo in parallelo, nonostante i recenti accordi, sciolto in modo convincente il nodo del consenso delle comunità locali interessate. Completano il quadro dei principali interventi programmati per il miglioramento della rete della grande viabilità afferente al nodo milanese la riqualificazione della SS36-SP5 nel tratto Monza-Cinisello-Milano, il completa-

mento della Tangenziale Nord, la riqualificazione della Paullese, la Variante alla Statale del Sempione, il collegamento Magenta-Tangenziale ovest; al di là dei singoli differenti stadi di attuazione raggiunti, nessuno di essi è ancora giunto all'avvio dei lavori, e per alcuni permangono forti problemi in merito alla copertura finanziaria.

Sul fronte ferroviario la pianificazione sovracomunale e l'insieme degli atti della programmazione regionale e nazionale hanno espresso un insieme di interventi che riguardano il nodo milanese con gli obiettivi più generali di allontanare i traffici merci verso l'esterno tramite un sistema di 'gronde', realizzare un sistema di collegamenti ad Alta Capacità verso i valichi alpini e il sud della penisola, sfruttare con il Sfr le tratte ferroviarie liberate dalle nuove penetrazioni veloci, ed integrare e rafforzare la rete di trasporto pubblico per gli spostamenti metropolitani radiali su Milano.

Il sistema Av/Ac gravitante sul nodo milanese presenta diversi livelli di avanzamento: sono in fase di completamento la tratta Novara-Milano (2009) con attivazione dell'interscambio tra Ac e Sfr al Polo fieristico di Rho-Pero, e la tratta Milano-Bologna. Rimane problematica la situazione della tratta Milano-Verona che presenta una mancanza di copertura finanziaria e non ha ancora terminato la fase della progetto definitivo.

Per quanto concerne i sistemi di gronda, mentre complessivamente la costruzione-riqualificazione dell'asse Novara-Saronno-Seregno (Gronda Nordovest) procede nel proprio iter, la Seregno-Bergamo e la connessione al Gottardo (Gronda Nord-est) devono ancora completare la progettazione definitiva e sono afflitte dalla mancanza di risorse.

I principali interventi volti a raggiungere la piena funzionalità del Sfr sono costituiti invece dal completamento del Passante di Milano a sud, dagli interventi sui nodi di Rogoredo e Certosa, dal quadruplicamento della tratta Milano-Treviglio, dal terzo binario Rho-Gallarate, dallo studio di fattibilità del 2° Passante ferroviario, e dal raddoppio della linea Milano-Mortara, che

attraversa una fase particolare.

L'opera è suddivisa in tratte che presentano un differente grado di avanzamento. La tratta centrale presenta alcune forti criticità da affrontare, tra le quali la risoluzione del problema dell'attraversamento dell'abitato del comune di Abbiategrasso.

La linea attualmente esistente, a binario unico, percorre a raso il tratto urbano della città costituendosi perciò come una barriera fisica, interrotta esclusivamente da passaggi a livello che costituiscono l'unica via di accesso alle zone centrali e complessivamente del territorio urbanizzato dalla strada Vigevanese.

Il progetto preliminare approvato dal Cipe ha previsto un abbassamento della linea nel tratto urbano di Abbiategrasso proprio per eliminare i numerosi passaggi a livello, ma optando per un tracciato in trincea scoperta che, seppur migliorativo della situazione attuale, non ha colto l'occasione vera di riqualificazione urbana dell'intorno della stazione, che sarebbe possibile invece con un leggero ulteriore abbassamento per consentire la copertura completa del tracciato in quel tratto, come illustrato negli studi commissionati dal comune di Abbiategrasso al Politecnico di Milano e al Centro Studi Pim, che ne hanno anche quantificato i costi aggiuntivi. Stimati in circa 5 mln di euro, gli extracosti potrebbero essere coperti da una eventuale valorizzazione funzionale dell'ambito, reso libero dall'interramento del tracciato e della stazione. La soluzione definitiva però non è stata ancora concordata con Rfi.

Altro fattore controverso è l'ubicazione del capolinea delle linee S suburbane sulla Milano-Mortara, cioè, in estrema sintesi, il problema è fin dove far arrivare la frequenza maggiore di treni e dove localizzare l'interscambio ferroviario. Il progetto preliminare approvato ha posto il capolinea appena prima di Abbiategrasso in una frazione di un comune limitrofo in aperta campagna. Logica avrebbe voluto che il terminale delle linee suburbane fosse la stazione di un centro di importanza superiore come Abbiategrasso stesso; è però innegabile che i futuri assi stradali programmati (Magenta-tangenziale

ovest di Milano e tangenziale sud di Abbiategrasso) renderanno estremamente accessibile il capolinea extraurbano previsto, evitando un aggravio di traffico in centro città e favorendo gli utenti dal comprensorio abbatense. Questo significherebbe però uno svantaggio per i non pochi abitanti di Abbiategrasso in termini di frequenza di treni della stazione urbana e peggiore accessibilità all'interscambio extraurbano.

Nei ragionamenti propedeutici alla redazione del progetto definitivo Rfi sta studiando le possibili soluzioni, anche se l'inizio dei lavori del raddoppio della linea nella tratta prossima a Milano darebbe come sicuro il fatto che l'interscambio rimanga dove già progettato e, soprattutto, finanziato. A meno che le recenti proteste a Corsico, lungo i cantieri appena aperti, a motivo dell'attraversamento a raso in aree molto sature, non blocchino anche la parte di opera avviata e tutto torni possibile ... ma mai realizzato.

**Architetto, Commissione nazionale Politiche infrastrutturali Inu.*

Strumenti di coerenza territoriale in Abruzzo

Mauro D'Incecco*

L'attenzione che deve essere rivolta al paesaggio nella realizzazione della rete delle grandi infrastrutture

Se il pensiero rivolto all'Abruzzo delinea i profili di una Regione "verde" i cui parchi e le cui riserve contribuiscono efficacemente alla costruzione dell'Appennino Parco d'Europa, emerge in prima istanza la grande attenzione che la realizzazione della rete delle grandi infrastrutture deve rivolgere al paesaggio.

Tuttavia, e per fortuna, esiste anche un Abruzzo economico i cui attivi Sistemi Locali del Lavoro travalicano la struttura "a pettine" degli Ambienti Insediativi Locali emersi con la ricerca Itaten (1996) sottolineando l'impellenza di ridare efficienza alla rete infrastrutturale. Gli spostamenti casa-lavoro si incardinano su una rete di relazioni transregionali che legano l'Abruzzo non solo alle regioni limitrofe (Marche, Lazio e Molise), con cui condivide i distretti industriali, ma si aprono anche a regioni lontane e transfrontaliere, anche grazie all'offerta di voli *low-cost*.

Sotto il profilo programmatico, le due Piattaforme Territoriali Strategiche Interregionali introdotte dal Quadro Strategico Nazionale hanno colto, seppur in parte, la scala transregionale dei sistemi geo-economici abruzzesi promuovendo integrazioni con il Lazio e lungo la dorsale appenninica. Si è recentemente assistito all'avvio della redazione del Piano Paesistico, ma il QRR - Quadro di Riferimento Regionale (2000) resta il documento d'indirizzo regionale per il governo del territorio. Per quanto concerne la pianificazione delle grandi opere infrastrutturali, il PRIT - Piano Regionale Integrato dei Trasporti e della Logistica, che è ormai alla stesura definitiva (Report5), ha predisposto un momento di verifica di congruenza della progettualità, spinta fino al livello provinciale, che riguarda i diversi livelli amministrativi assumendo come riferimenti per la politica

di settore nazionale il QSN, lo SNIT (Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti) e la Legge Obiettivo.

La ricerca di coerenza con il territorio viene invece perseguita attraverso la costruzione di tavoli interistituzionali di concertazione che hanno per oggetto ipotesi di "configurazioni" d'assetto infrastrutturale. Le configurazioni proposte, che vengono redatte alla scala vasta prendendo in considerazione porzioni di territorio intercomunali e talvolta interprovinciali, mettono in rete le risorse locali e territoriali senza rinunciare ad un confronto comparativo tra prestazioni trasportistiche, economiche e compatibilità ambientali. Un'interessante applicazione della procedura è stata prodotta con lo sviluppo della ricerca sulla "Dorsale attrezzata" il cui coordinamento è stato svolto dalla Facoltà di Architettura di Pescara che ha lavorato accanto all'ATI affidataria della redazione del PRIT. La ricerca offre soluzioni per il breve e medio termine facendo riferimento alla struttura delle centralità, che caratterizza l'area compresa tra l'Interporto di Manoppello ed il Porto di Pescara, suggerendo pochi e mirati progetti di rilevanza strategica per il settore della mobilità.

Alla luce dei risultati raggiunti e del costituendo palinsesto programmatico sopra esposto, il PRIT pone in essere due importanti assunti verso le possibili forme di gestione che lo attendono: se da un lato emerge chiaramente la necessità di rendere congruenti l'investimento in opere infrastrutturali con le linee di assetto del territorio, dall'altro s'impone l'urgenza di innovare le politiche di integrazione delle competenze attraverso la costruzione di intense su opere significative capaci di generare effetti di trascinamento nello sviluppo dei territori locali.

La modalità di selezionare le infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del territorio assume un ruolo centrale nella definizione delle scelte al fine di estrapolarle da algoritmi costruiti sui tradizionali modelli di stima: domanda ed offerta di infrastrutture vanno radicate al territorio, in un coordinamento tra i mutamenti introdotti dalle grandi reti TEN e PEN ed i processi locali di sviluppo, in uno sfondo che ricostrui-

sca una congruenza tra gli interventi infrastrutturali ed i progetti urbani e territoriali.

Inoltre, se la programmazione, la concertazione ed il partenariato diventano il palinsesto di progetti sensibili ai luoghi ed ai paesaggi, sono proprio i piani regionali che dovranno assumere sempre più la forma di quadri di coerenza entro cui ricomporre strategie per la competizione territoriale e la coesione europea.

Ma forse su questi argomenti specifici potrà fare un po' di chiarezza la futura e quanto mai attesa nuova Legge Urbanistica Regionale abruzzese.

* Inu Abruzzo-Molise.

Le suggestioni infrastrutturali del territorio meridionale

Giuseppe Gangemi*

la politica infrastrutturale del Paese sembra rientrare sempre più nella programmazione economica e sempre meno nella pianificazione territoriale

L'interesse del tema della "mobilità" circoscrive le questioni della città contemporanea e del territorio alle trasformazioni indotte dalle politiche infrastrutturali che sembrano procedere – nelle agende dei governi nazionali e regionali – con un'evidenza di modernizzazione e di crescita democratica proporzionata alle specifiche capacità d'integrazione con l'Unione europea da un lato e con il bacino del Mediterraneo, dall'altro.

Ciò vale soprattutto per le "nostre" città e i "nostri" territori, intendendo per "nostri" quelli meridionali e insulari. Non tanto per citare l'antica questione meridionale, quanto per connotare un territorio considerato "terminale" per la frontiera europea, ma "transfrontaliero" o "transnazionale" per una inedita geografia di altri affacci o confini costieri di diversa, articolata e multiculturale provenienza per lo sviluppo.

Il rischio è che, negli obiettivi di coesione sociale e di competitività dei sistemi locali, i nodi critici del complesso rapporto tra infrastruttura e territorio finiscono con l'ostruire gli ordinari strumenti della pianificazione territoriale. I quali tuttavia – negli ordinamenti delle democrazie occidentali – rappresentano ancora un ottimo sistema regolamentare e di controllo contro l'anarchia del sistema delle decisioni, quindi delle scelte; ma ancora più contribuiscono a costruire l'antefatto indispensabile e insostituibile del *progetto*, in urbanistica come in architettura.

La questione del rapporto fra infrastrutture e territorio, dunque, si sposta sul livello di recepimento, o meglio sulla capacità di adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale alle trasformazioni indotte dai "pro-

grammi" infrastrutturali. Si insiste sul termine "programmi" per il significato finanziario ed economico delle previsioni di infrastrutture di mobilità. D'altronde, la politica infrastrutturale del Paese rientra sempre più nella programmazione economica e sempre meno nella pianificazione territoriale. C'è motivo di ritenere che l'impatto sociale, che spesso caratterizza (e blocca) la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali in Italia, sia causato in misura sempre più devastante dalla carenza o dalla debolezza della pianificazione territoriale e dei suoi criteri di verifica sociale e ambientale, compreso il principio del contraddittorio e/o delle controdeduzioni che appartiene da sempre alla sua tradizione disciplinare e al concetto pubblicistico di origine anglosassone di autoregolamentazione endoprocedimentale.

Si parla sempre più di valutazione dei programmi in ordine a un bilancio d'attuazione delle opere infrastrutturali, ma si dimentica la scala del confronto in rapporto al territorio investito. L'operatività dell'ente locale viene esautorata da una strategia di *governance* regionale che non si confronta, come invece dovrebbe, con gli strumenti della pianificazione territoriale d'area vasta. Ad una critica condivisa di un sistema gerarchico ("a cascata") non si sostituisce un sistema pianificatorio improntato al principio della sussidiarietà, della flessibilità, della copianificazione. La pianificazione del territorio considera il Piano dei trasporti, nazionale e regionale, come una mera "pianificazione di settore" separata, appartenente di scelte politiche indiscusse. Così il corridoio "Berlino-Palermo" serve a giustificare l'ipotesi del Ponte sullo Stretto; ma se il corridoio diventa "Berlino-Bari" o "Berlino-Reggio Calabria", esso serve ad accreditare la caduta dell'ipotesi del Ponte nell'opinione pubblica diffusa. Come se la pianificazione di quello stesso territorio non esistesse. Entrambe le due ipotesi, quella del Ponte e quella senza il Ponte, non valgono granchè senza il territorio; non valgono nulla senza la sua pianificazione. Nel Piano infatti possono essere affrontate, per esempio con il metodo delle valutazioni comparative o con altri metodi che apparten-

gono all'impalcatura della disciplina, le verifiche di capacità della rete (i "corridoi" sono i trèfoli della fune che costituisce la rete della mobilità) di rapportarsi al sistema delle più ampie *relazioni di contesto* e alle sue ricadute sul sistema insediativo e sul sistema ambientale.

Questo rapportarsi al confronto valutativo con il complessivo *sistema delle relazioni di contesto* può costituire, oggi, il vero nodo critico, ma anche l'elemento strutturale e strategico di *progettualità territoriale* per la formazione del Piano, ancora l'unico e indiscusso strumento capace di azioni condivise di trasformazione delle nostre città e dei nostri territori.

* Ordinario di Urbanistica Università di Palermo.

La casa e le politiche abitative nelle grandi città

a cura di Lucio Contardi*, Francesco Sbetti

A 20 anni dalla scadenza del piano decennale del 1978, si annuncia un nuovo piano casa. Torna il tema delle abitazioni, spinto dall'acuirsi della domanda – meno estesa ma più intensa – e dal contemporaneo esaurimento delle risorse nazionali delle "trattenute Gescal". In assenza di finanziamenti pubblici gli enti locali, e soprattutto le grandi città, hanno intanto maturato esperienze innovative che coniugano strumenti diversi: l'uso di aree pubbliche per coinvolgere, attraverso bandi, gli investitori privati del social housing; la contrattazione nel governo delle riconversioni funzionali; la perequazione nelle trasformazioni urbanistiche dei nuovi piani; l'estensione della tecnica dello standard per riservare quote di mercato all'edilizia in affitto. Da queste esperienze emergono nuove declinazioni delle politiche abitative: l'obiettivo di creare parti di città più "miste", per caratteri sociali e generazionali; il rapporto tra offerta abitativa in locazione e competitività del sistema urbano; la necessità di coinvolgere le risorse private; la ricerca di nuovi interlocutori imprenditoriali, interessati al rendimento nella gestione edilizia più che all'estrazione di rendite urbane.

In primo luogo proviamo a delineare, schematicamente, alcune questioni che caratterizzano oggi la questione della casa.

La prima osservazione è che l'attuale emergenza abitativa non deriva da una carenza assoluta del bene casa, ma dalla sua *distribuzione*; per la grande quantità di famiglie proprietarie la casa non costituisce un problema, ma diventa un problema quasi insormontabile per chi deve rivolgersi al mercato dell'affitto e per chi deve acquistare la sua prima casa, in primis i giovani. Rispetto ai decenni passati il problema è meno esteso ma concentrato nelle grandi città, in molti comuni capoluogo e in alcuni specifici segmenti sociali ed anagrafici.

Negli ultimi due decenni, nell'edilizia residenziale pubblica ha prevalso nettamente l'edilizia convenzionata ed agevolata, quella cioè orientata all'acquisto, sull'edilizia sovvenzionata, finalizzata all'affitto. Le politiche abitative, nel quarantennale ciclo della L. 167/62, si sono involute in politiche di settore, orientate a sostenere la produzione edilizia, rispetto all'originaria vocazione di politiche sociali, orientate alla domanda. Oggi, per tornare a rispondere alla domanda sociale, le politiche abitative si devono preoccupare prima di tutto delle modalità d'uso del patrimonio edilizio esistente, integrandosi con misure fiscali che agevolino l'affitto e scoraggino il patrimonio vuoto.

La seconda osservazione è che la difficoltà di accesso alla casa, in particolare per i giovani e per gli immigrati, è

strettamente legata all'*incertezza del futuro*, alla maggiore flessibilità e precarietà del lavoro. Probabilmente i modelli più statici che un tempo segnavano le prospettive della vita lavorativa non torneranno più, ma il maggiore dinamismo produttivo richiede da un lato uno stato sociale capace di garantire continuità di reddito anche a chi lavora con contratti a tempo determinato, e dall'altro città più pronte ad offrire abitazioni temporanee. Il rilancio del mercato dell'affitto è anche una necessità di marketing urbano, cioè è una condizione per rendere competitivi i nostri sistemi urbani, per attrarre i nuovi lavoratori della conoscenza caratterizzati da una forte mobilità internazionale ed intercontinentale.

La terza osservazione è che la grande produzione edilizia degli anni '80 e '90 – che ha incrementato fortemente il numero di famiglie proprietarie – è stata generalmente caratterizzata da modelli estensivi; questo fenomeno è stato alimentato dalla *crisi dei sistemi urbani* – potremmo dire una caduta di *appeal* della città – e, a sua volta, ne ha alimentato i fattori di criticità, ambientale, trasportistica e, in misura sempre più evidente, anche sotto il profilo della sicurezza. Il rischio di questa tendenza è che la parte compatta delle nostre città diventi campo esclusivo da un lato delle attività terziarie e di ristrette fasce privilegiate che si localizzano nelle zone centrali e pregiate, e dall'altro della residenza più svantaggiata; per tutti gli altri residenti l'offerta edilizia tende ad affidarsi ad

una crescita basata su un sempre più esteso consumo di suolo. Per invertire questa tendenza, le politiche abitative non possono essere separate dalle politiche di riqualificazione urbana, devono anzi sostenersi in una nuova tendenza centripeta che coniughi la qualità con la densità urbana e l'intensità sociale. I quartieri prodotti dalle passate esperienze di edilizia pubblica sono anche quelli in cui sono più necessarie le azioni di riqualificazione urbana e che, attraverso queste ultime, possono portare nuovi valori di centralità nelle periferie.

La quarta osservazione riguarda gli effetti dell'impostazione perequativa dei nuovi piani urbanistici: quando la L. 167 ha impostato l'attuale legislazione sull'edilizia residenziale pubblica, il problema centrale dei comuni era l'*acquisizione dei suoli edificabili*, risolto attraverso l'esproprio proprio dalle leggi 167/62 e 865/71. La successiva lievitazione del costo degli espropri, insieme a ragioni etiche e di equità, ha imposto alla disciplina la sua attuale evoluzione perequativa, che risolve in termini differenti il problema dell'acquisizione pubblica dei suoli: i nuovi piani offrono spesso l'opportunità di acquisire consensualmente aree e diritti edificatori all'interno delle nuove trasformazioni urbanistiche private e, così, di integrare l'edilizia sociale in nuovi insediamenti socialmente e funzionalmente misti. Oggi il problema centrale per realizzare nuova edilizia sociale è costituito dal suo costo di costruzione. I piani, cioè, possono anche azzerare i costi di compensazione dei diritti proprietari, ma rimane il problema delle risorse per realizzare la nuova edilizia sociale.

La limitatezza delle risorse pubbliche per le politiche abitative congiuntamente alla pressione della domanda ha indotto alcuni grandi comuni a sperimentare politiche innovative, che possono essere semplificate in due diversi modelli:

- il primo fa affidamento sulla imposizione, contenuta in alcuni nuovi piani, di una quota di edilizia per l'affitto in tutte le nuove trasformazioni urbanistiche, come una sorta di nuovo standard;
- il secondo è basato sulla disponibilità

pubblica di aree trasformabili ed intende coinvolgere soggetti privati (imprese, cooperative, fondazioni bancarie, nuovi soggetti dell'housing sociale) in operazioni di edificazione mista, parte in proprietà e parte in affitto.

È chiaro che questa stagione di "sperimentazione dal basso" dei comuni, in assenza di un impegno nazionale legislativo e finanziario, non è sufficiente a rispondere alla gravità dei problemi, ma ha già delineato alcune possibili risposte:

- nel disegno di legge sui *Principi del governo del territorio* proposto dall'Ulivo è stata inserita l'edilizia sociale come una delle componenti delle dotazioni territoriali, nella nuova formulazione che dovrebbe sostituire i vecchi standard urbanistici;
- il documento licenziato il 16 maggio 2007 dal Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, definisce le linee guida per un nuovo programma nazionale, che tra l'altro raccoglie le esperienze promosse dai comuni, e stima in 1,2 - 1,5 miliardi di euro annui il finanziamento necessario per la sua attuazione.

In questa fase di reimpostazione positiva delle politiche abitative, emergano alcune questioni.

La prima riguarda *le risorse finanziarie da investire*: per programmare interventi non episodici di edilizia sociale, occorrono flussi finanziari costanti basati su canali dedicati. L'entità delle risorse necessarie eccede le capacità dei bilanci comunali e, per il principio di sussidiarietà, serve un serio supporto della fiscalità generale che potrebbe arrivare, se le conclusioni del tavolo governativo saranno tradotte in decisioni coerenti. Però, proprio per il necessario legame tra politiche abitative e politiche urbane, occorre accompagnare gli interventi di edilizia sociale con azioni di riqualificazione urbana, che devono necessariamente essere decise autonomamente a livello locale. E, dato che il potere decisionale non può essere scisso dalla responsabilità della spesa, occorre sviluppare anche nella fiscalità locale canali dedicati alle politiche urbane. Questa affermazione, apparentemente ovvia, appare in controtendenza rispetto alla progressiva scomparsa della finalizzazione urbani-

stica delle entrate provenienti dagli oneri concessori e dalle stesse alienazioni patrimoniali. Occorre constatare che, stante l'attuale crisi della finanza locale, la flessibilità nella gestione delle risorse di bilancio va a detrimento degli investimenti sulla città.

La seconda riguarda *la definizione stessa di edilizia sociale*, alla quale oggi il dibattito politico fa riferimento per segnare una discontinuità rispetto all'edilizia residenziale pubblica: un carattere essenziale di questa nuova definizione dovrebbe essere la natura non necessariamente pubblica di quest'offerta abitativa, ossia l'inclusione nel nuovo termine di quella edilizia privata che risponde alle medesime esigenze. In altri termini, stanti le attuali scarse disponibilità di risorse pubbliche per rispondere alla questione abitativa, occorre coinvolgere anche risorse private, come avviene per esempio negli interventi delle fondazioni dell'housing sociale.

La terza considerazione riguarda *la natura dell'edilizia sociale in rapporto al fattore tempo*. Ovviamente l'uso di edilizia residenziale privata come edilizia sociale non può costituire un vincolo irreversibile ma, proprio per questo, deve essere incentivato con misure fiscali limitate nel tempo, anziché con misure urbanistiche irreversibili. Più esplicitamente: diverse amministrazioni comunali usano la premialità urbanistica (incrementi volumetrici, cambi di destinazione) per ottenere che una quota di prodotto edilizio venga usata per un certo periodo (generalmente 8 o 12 anni) quale edilizia sociale. Se constatiamo che l'attuale scarto tra l'offerta abitativa e la capacità di spesa di ampi segmenti sociali non è solo una congiuntura di breve periodo, non possiamo contrastarlo con azioni emergenziali. Se il governo del territorio assume il principio della sostenibilità, esso non può programmare trasformazioni irreversibili per raggiungere benefici temporanei.

La quarta ed ultima considerazione riguarda *l'assimilazione dell'edilizia sociale ad una dotazione territoriale*. Questa innovazione, contenuta in alcuni piani urbanistici e nel citato disegno di legge dell'Ulivo sul governo del territorio, ha il doppio pregio di indivi-

duare una strada per acquisire gratuitamente le aree necessarie all'edilizia sociale e, insieme, di affermare l'integrazione sociale come valore, di proporre cioè un modello urbano in cui la qualità dei quartieri è nella pluralità sociale e generazionale dei residenti. Un rischio che può essere generato dall'assimilazione dell'edilizia sociale allo standard (o ai livelli minimi di dotazione territoriale) consiste nell'applicazione di una giusta misura in maniera indifferenziata a realtà territoriali profondamente diverse, anche in rapporto alle tensioni di mercato. Il fabbisogno di edilizia sociale non è omogeneamente diffuso: 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. Le politiche abitative, dotate di risorse sempre più scarse, devono aumentare la loro efficacia adattando la loro intensità alla rilevazione del bisogno. In questa direzione un compito fondamentale spetta allo Stato che, in accordo con le Regioni e con i Comuni, dovrebbe realizzare un osservatorio permanente sulla condizione abitativa. L'obbligo di riservare all'edilizia sociale una quota aggiuntiva di dotazioni territoriali dovrebbe essere articolato dalle leggi regionali che, sulla base dei dati dell'osservatorio nazionale e delle politiche territoriali regionali, possono individuare le aree di maggiore intensità della domanda sociale e quelle di offerta programmata, in cui i piani possono imporre la quota aggiuntiva di dotazioni territoriali per l'edilizia sociale. La modulazione geografica di una riserva di aree e diritti edificatori per l'edilizia sociale avrebbe 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.

* Inu Lazio.

Milano

Sergio D'Agostini*

Non si può parlare di casa a Milano senza estendere lo sguardo all'intera area metropolitana. La popolazione del capoluogo è passata da oltre 1.700.000 abitanti a metà degli anni '70 a meno di 1.300.000 a fine millennio, mentre la Provincia nel complesso, su un territorio grande come il comune di Roma, ha continuato a rimanere stabilmente poco al di sotto di 4 milioni di abitanti. Dunque la grande maggioranza dei residenti espulsi da Milano si è fermata nell'area metropolitana, grosso modo coincidente con la Provincia, reiterando un modello di spostamenti residenziali a fontana connotato da arrivi nel capoluogo da aree lontane e da uscite verso i comuni della corona con zampilli a gittata crescente.

Questa evoluzione, che sintetizza movimenti molto più complessi e relazioni territoriali articolate e strettissime, è stata sostanzialmente guidata dal mercato, solo per tratti marginali e sporadici condizionato dalle politiche pubbliche, soprattutto nella prima parte degli anni Ottanta. Tale impotenza delle politiche è ben testimoniata dalle indagini sui fabbisogni residenziali, che periodicamente mobilitano prestigiosi istituti di ricerca per riproporre, di decennio in decennio, quantità sempre uguali e "curiosamente" coincidenti con quei 120/140.000 alloggi che nei dieci anni vengono regolarmente prodotti nell'area, senza peraltro scalfire di una unità il mitico fabbisogno. Ed è a tutti evidente che le abitazioni di volta in volta realizzate non servono a coprire il bisogno (per taglia, localizzazione, canoni, prezzi,

ecc.), ma vanno invece a soddisfare le esigenze di trasformazione e miglioramento della quota solvibile della popolazione.

Da tempo ormai non v'è fra gli addetti ai lavori chi non conosca e non denunci l'ipocrisia che sottende tali processi, ma poco cambia e comunque con tempi troppo lenti. Tuttavia, a partire da fine millennio, sembra affiorare una accresciuta coscienza della necessità di affrontare con maggiore concretezza l'ulteriore aggravamento della situazione, determinata da un insieme di fattori concomitanti: il ritiro dello Stato dalla casa, la più lunga fase di crescita dei valori immobiliari, la comparsa di nuovi e inattesi bisogni abitativi endogeni e da immigrazione. Così, finalmente, c'è accordo sulla necessità che l'impegno pubblico debba essere rivolto all'affitto, a canone contenuto, aumentandone l'offerta sia con nuove costruzioni, sia con operazioni di recupero e riqualificazione, sia con azioni di sostegno fiscale e amministrativo all'affitto privato concordato.

Ma la distanza fra affermazioni e realizzazioni concrete continua ad essere troppa. Se alcuni interventi di Comune ed Aer (ex Iacp), concernenti quasi esclusivamente alloggi a canone sociale, cominciano a decollare, rimane al palo il sempre ribadito intento di coinvolgere soggetti e risorse private nella fornitura di alloggi sociali.

Col primo Programma regionale Erp 2002-04 la Lombardia fa una scelta radicale: finanziare con le risorse rese disponibili per la produzione, quasi 1 miliardo di euro, solo l'affitto, a cano-

ne sociale e moderato. Buona parte di tali finanziamenti giungeranno in provincia di Milano, soprattutto a favore di Aler e comune capoluogo; una piccola porzione, erogata soprattutto attraverso il Programma Operativo Regionale in attuazione della legge nazionale 02/01, consentirà anche a qualche cooperativa a proprietà indivisa di realizzare alcune centinaia di alloggi a canone concordato ex 431. Dunque, a seguito del primo Prepr e di risorse comunali integrative, possiamo dire che in provincia di Milano circa 2.000/2.500 alloggi in affitto, in larga prevalenza a canone sociale, sono in fase avanzata di attuazione e in piccola parte già ultimati o assegnati. Una boccata d'ossigeno, dopo anni di assenza totale di intervento. Ma drammaticamente poco rispetto all'eccezionale produzione di nuove abitazioni (85.000 abitazioni ultimate nell'area nella prima metà del decennio!) e anche rispetto ai roboanti annunci. Sono trascorsi più di tre anni da quando la seconda giunta Albertini licenziava un ambizioso piano di utilizzo di aree pubbliche per alloggi sociali, che una leggina regionale (Borghini) consentiva di considerare servizio pubblico anticipando indirizzi oggi nazionali, e che l'assessore Verga, padre nobile di tali orientamenti, presentava allora come "20.000 alloggi in affitto", realizzabili a Milano in breve tempo. Ma la delibera ci metteva più di un anno per passare in Consiglio comunale (con maggioranza largamente bipartizan) e a tutt'oggi, dopo che la istituzione dell'assessorato alla casa, da molti auspicato e poi attuato dalla giunta Moratti, finiva per provocare conflitti interassessorili invece di risolverne, non si intravede ancora l'uscita del bando di attuazione se non forse per una prima tranche di tali aree (9 sulle oltre 40) che, comunque, non potranno produrre alla fine più di 1.500 alloggi in affitto (e circa altrettanti in vendita convenzionata). La partita delle aree viene oggi gestita dal nuovo assessore al territorio senza apprezzabili relazioni con l'azione di quello ora incaricato della casa, lo stesso Verga, che in precedenza gestiva entrambi i fronti. Ed è stato quest'ultimo che ha rappresentato Milano al tavolo nazionale ex lege

9/07 e che, privato del territorio, ha puntato tutte le sue carte - in accordo con Aler - sul recupero, la riqualificazione, e il potenziamento dell'ancora cospicuo patrimonio pubblico di cui la città dispone. Ne è uscito un "piano casa" per 9.000 alloggi, che ha una dimensione importante e significativamente relazionata con le 12.000 domande di Erp risultate idonee all'ultimo bando cittadino, ma sui cui tempi e gradi di fattibilità è lecito nutrire più di un dubbio. In sostanza, quindi, un quadro di politiche che sembrano aver assunto le modalità di intervento più aggiornate e opportune, in buona sintonia con le linee guida uscite dal Tavolo di concertazione, ma che procede senza coordinamento e senza un programma attuativo convincente e credibile. E' in questo quadro di promesse e di chimere che la Provincia, cenerentola del settore, ma che con la legislatura in corso ha affidato una nuova delega per la casa all'assessore al piano strategico (v. Urbanistica Dossier n. 97), prova a mettere ordine e a fornire il necessario quadro di riferimento metropolitano alle politiche abitative. Con un discorso semplice: serve un coordinamento di area vasta che possa mettere in rete i soggetti preposti alla partita e garantire la massima efficacia, per qualità e quantità, all'impiego delle risorse disponibili e indirizzabili. Obiettivo del Patto Metropolitano per la Casa: rendere abitabili nell'area milanese 10/12.000 alloggi ad affitto sociale e moderato nell'arco di tre-cinque anni. In pratica, realizzare il più possibile nel più breve tempo possibile: un obiettivo minimo ma concreto, che può fornire la massa critica per arrestare la frana dell'affitto e influire positivamente sul mercato e sulla mobilità abitativa. Dei nuovi alloggi almeno 6.000 dovranno essere realizzati in Milano mentre gli altri potranno essere diffusi nei comuni della corona purchè con localizzazione strettamente relazionata col capoluogo lungo le linee del ferro in prossimità delle fermate. Ed è comunque Milano ad essere più avanti su questa strada, avendo in corso di attuazione o avviati interventi in affitto calmierato per oltre 2.000 alloggi (2 concorsi "Abitare a Milano" per alloggi a canone sociale su

otto aree pubbliche, quasi interamente finanziati da risorse comunali, e interventi del primo Prepr Lombardia), e avendo inoltre predisposto programmi per incrementare notevolmente questa offerta, pur se come detto in misura certamente più contenuta rispetto alle cifre annunciate.

La circostanza è comunque preziosa per stimolare gli altri comuni, che appaiono salvo rarissime eccezioni più in ritardo, e che potranno così essere gradualmente indotti ad attenuare la ritrosia a realizzare alloggi sociali sul proprio territorio nel timore di attrarre dal capoluogo soggetti sociali problematici e bisognosi di assistenza e di servizi, alterando gli equilibri locali raggiunti. In tal quadro la Provincia ha già iniziato ad operare nell'aiuto e supporto ai comuni per la formazione dei programmi e per le procedure di accesso ai finanziamenti, e intende proporre e stimolare, anche utilizzando le nuove opportunità offerte dalla legislazione urbanistica regionale, la sperimentazione di procedure di perequazione e compensazione.

La scommessa della Provincia, che potrebbe apparire una forzatura (benchè sia complessivamente accolta con favore, non manca chi la vive come indebita invasione di campo), copre in realtà uno spazio non rinunciabile per una politica di respiro metropolitano, che peraltro non nasce dal nulla: nell'attesa, da decenni frustrata, di un livello di governo di area vasta, l'area milanese ha infatti sviluppato una solida tradizione di analisi e di gestione unitaria delle tematiche abitative attraverso l'esperienza del Pim e del Cimep, enti che la Provincia ha oggi coinvolto come proprie strutture tecniche operative per la casa. E fin dal dicembre 2004, quando l'allora prefetto Ferrante aveva chiamato la città a uno sforzo eccezionale contro l'emergenza abitativa, la Provincia era stata indicata a gestire il Tavolo di coordinamento dei comuni e degli enti, squagliatosi poi purtroppo in pochi mesi man mano che l'attenzione mediatica sulla questione andava attenuandosi.

* Consulente per la casa Centro Studi Pim e Provincia di Milano.

Venezia

Manuela Bertoldo*

Per affrontare i temi legati alla “casa” e alle politiche abitative nel Comune di Venezia, è necessario tener conto della particolare conformazione del territorio comunale che comprende: il centro storico, la terraferma e le parti insulari. Nel corso del 2006 il comune di Venezia ha registrato un calo di circa 750 residenti, pari a un saldo negativo del 2,8%. Tale perdita comunque è più contenuta rispetto agli anni precedenti, è stata compensata dalla “buona” capacità attrattiva del comune di Venezia con l’iscrizione di circa 6.000 nuovi residenti. Il decremento demografico ha riguardato in prevalenza la “città storica”, anche se a Venezia, come per altri centri storici c’è da aggiungere ai residenti una quota consistente di cittadini non residenti “city user”, che abitano, lavorano e vivono la città come i residenti: studenti, docenti, lavoratori temporanei e stranieri.

In un tale contesto l’elemento “casa” assume un significato centrale e strategico per il governo della città e per la politica dell’Amministrazione comunale, per contrastare l’esodo dal centro storico e contemporaneamente puntare alla sua rivitalizzazione.

L’articolazione del patrimonio abitativo

Il patrimonio abitativo veneziano, fotografa una realtà caratterizzata da profonde trasformazioni in rapporto ad un recente passato. La tradizionale ripartizione tra abitazioni occupate e non occupate spiega infatti sempre meno i modelli di utilizzo in quanto si registrano situazioni di occupazione di tipo temporaneo e di uso continuativo da parte di non residenti. Il dato riferito alla consistenza di abitazioni intestate a residenti risulta infatti più basso nel centro storico (82,7%) dove

questi fenomeni sono maggiormente marcati (studenti, turisti, city user) rispetto alla terraferma (94,5%). Un altro elemento che incide nei comportamenti e conseguentemente nella domanda abitativa è rappresentato dalla consistenza del patrimonio in affitto. La “questione affitto”, che significa una ridotta disponibilità di abitazioni in locazione sul mercato e a prezzi alti, rappresenta sicuramente il nodo problematico del problema casa, e alimenta processi di concorrenza tra diversi tipi di domande: studenti, giovani coppie, lavoratori in mobilità, cittadini stranieri.

La ridotta disponibilità di alloggi per il mercato delle locazioni, anche in una città “ricca” come Venezia con un tasso di abitazioni in proprietà pari a circa il 70% del totale, fa sì che la dimensione del problema casa, assuma una forte importanza. Un altro fattore rilevante è rappresentato dalla composizione del patrimonio in affitto, che a Venezia è per il 50% di proprietà pubblica, fenomeno che se da un lato indica come si possa disporre di una significativa risorsa per attivare politiche pubbliche, dall’altra segnala come si sia in presenza di un comparto estremamente rigido nel suo utilizzo e come vi sia una sostanziale ridotta presenza di un’offerta privata in affitto. Attraverso le analisi effettuate dall’Osservatorio casa del Comune di Venezia e nello specifico quelle riferite alla consistenza del fenomeno del non occupato e alla domanda sociale risulta possibile effettuare delle stime in grado di fornire in buona approssimazione

Tab. 1- Modello d’uso del patrimonio abitativo nel comune di Venezia nel 2006 (valori percentuali)

	Centro storico	Estuario	Terraferma	Totale comune
Abitazioni occupate continuativamente, ovvero utenti residenti e non residenti con consumi normali	93,7	95,5	97,5	96,2
<i>Di cui residenti</i>	<i>70,9</i>	<i>79,6</i>	<i>87,8</i>	<i>82,0</i>
<i>non residenti</i>	<i>22,7</i>	<i>16,0</i>	<i>9,7</i>	<i>14,2</i>
Abitazioni a bassi consumi (inferiori ai 300Kw di energia elettrica annua)	6,3	4,5	2,5	3,8
<i>Di cui residenti</i>	<i>2,6</i>	<i>2,2</i>	<i>1,7</i>	<i>2,0</i>
<i>non residenti</i>	<i>3,7</i>	<i>2,3</i>	<i>0,8</i>	<i>1,8</i>
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Stime dell’Osservatorio Casa su dati ENEL e Vesta.

gli ordini di grandezza dei fenomeni. Attraverso questi dati si evidenzia come una grande quota di abitazioni che il censimento definisce come non occupate in realtà siano in qualche misura utilizzate. Dai dati forniti da Enel e Vesta¹ risulta l'analisi della consistenza e del peso del patrimonio con contratto intestato a non residenti che presenta comportamenti in termini di consumi uguali alla media. Tale segmento pari a circa il 22% del totale nella città storica e al 9,7% in terraferma, è rappresentato da studenti, lavoratori temporanei, persone che per diversi motivi (lavorativi, famigliari o altro) hanno più di una abitazione nello stesso o in altri comuni o con contratti particolari e costituisce sempre più un carattere peculiare della città.

La domanda abitativa

A fronte di questo patrimonio sempre più rigido per i motivi sopracitati, il quadro della domanda sociale, così come si presenta attraverso i canali dal sostegno pubblico, risulta ancora piuttosto elevato:

- 2.835 famiglie che hanno fatto domanda di alloggio pubblico con l'ultimo bando Erp;
- 1844 richieste di contributo all'affitto (di cui circa 1200 sovrapponibili, per motivi di reddito con la domanda di alloggio pubblico);
- 2.000 domande di edilizia agevolata considerando le modalità con cui si sono alimentati bandi e assegnazioni nel periodo 2001-2005.

Non si sono considerati gli sfratti perché sono già compresi all'interno della domanda urgente.

Ma la frammentazione del mercato della domanda abitativa è un fattore molto complesso in relazione alla struttura sociale ed economica delle diverse parti del territorio comunale. Volendo provare a quantificare la domanda potenziale di alloggi per il prossimo futuro emerge come il mercato sia molto più ampio di quanto si pensi e quindi spinga a pensare sempre più a modelli innovativi e di intervento, sia dal punto di vista finanziario ma soprattutto della gestione per rispondere alla domanda abitativa crescente.

La stima della domanda di abitazioni future è infatti identificata da segmenti e target che per il comune di Venezia possono essere così riassunti²:

- la domanda Erp non soddisfatta;
- la domanda proveniente da nuove coppie;
- la domanda proveniente dall'incremento dei nuclei unipersonali;
- la domanda proveniente dagli sfratti;
- la domanda legata alla mobilità dall'esterno o interna al territorio comunale;
- la domanda di miglioramento di condizioni di disagio;
- la domanda sociale;
- la domanda universitaria studenti/insegnanti.

Considerando anche delle sovrapposizioni, complessivamente si tratta di una domanda potenziale di circa 10 mila alloggi, senza considerare che già chi risiede in affitto potrebbe rappresentare una ulteriore domanda di alloggi in locazione

Offerta e programmi dell'amministrazione comunale

A fronte di questa nuova dimensione quantitativa e qualitativa della domanda abitativa, l'Amministrazione Comunale di Venezia ha cercato di dotarsi di politiche indirizzate alla individuazione di strumenti in grado di fornire risposte articolate per i diversi settori di domanda. Il comune ha infatti riconosciuto, tra le sue strategie, la centralità delle politiche per la residenza. Oltre ai tradizionali strumenti in possesso dell'Amministrazione per rispondere alla domanda come: assegnazioni alloggi ERP, i contributi all'affitto (regionali e comunali) i contributi per l'acquisto della prima casa, sono emersi negli ultimi anni nuove forme di offerta.

Primi fra tutti i programmi di *social housing*, destinati dare risposta alle esigenze di un segmento di domanda a reddito medio, medio-basso che non trova soluzione nel libero mercato. Nella terraferma sono già in fase di realizzazione 1400 alloggi e nella città storica ne sono in progetto degli altri. Seguono il ricorso a *intese con la proprietà privata* che consentono di immettere sul mercato delle locazioni a

prezzi compatibili (il comune si fa garante con i proprietari di alloggi per il rilascio).

Dal punto di vista urbanistico inoltre le previsioni nella terraferma veneziana, oggetto di una recente Variante adottata nel 2004, prevedono in diverse zone di piano e del Peepvigente, una futura capacità insediativa complessiva di circa 7000 nuovi alloggi.

**Sistema VE - consulente Osservatorio Casa Comune di Venezia.*

Note

1. Fornitrici di servizi di elettricità e acqua.
2. Quadro Conoscitivo per un programma di social housing, Coses 2006.

Firenze

Franco Ladini*, Luigi Pingitore*

Un lungo e tormentato processo di redazione del nuovo Piano strutturale¹ ha rallentato o perlomeno condizionato il sedimentarsi di nuove pratiche e strategie per affrontare le questioni dell'edilizia sociale. In un faticoso confronto pubblico privato, sono all'orizzonte una serie di proposte tra cui una specifica sperimentazione che consente la formazione, senza oneri pubblici, di un patrimonio immobiliare da destinare all'affitto

Sul tema delle politiche abitative si sta ormai delineando un quadro di riferimento nazionale² che si incardina e si aggiunge a quanto proviene dalla programmazione regionale. In questo senso, la Regione Toscana ha varato il Piano casa nel 2004 e i Comuni sono ora in piena fase di attuazione³. Le linee fondamentali del piano sono: il sostegno al mercato dell'affitto, la scomparsa della distinzione tra agevolata e sovvenzionata, l'attivazione di programmi integrati come leva per mobilitare le risorse private. Questi ultimi fanno parte di quell'impianto procedurale-urbanistico e finanziario denominato programmazione complessa in cui risorse pubbliche e private vengono finalizzate alla riqualificazione urbana e territoriale. E qui, alcune riflessioni in merito appaiono doverose, perché nel momento in cui la Regione affida la realizzazione degli alloggi in affitto previsti nel piano casa alla formula del programma integrato, è chiaro che si impone una valutazione ragionata e partecipata degli esiti quali-quantitativi dei programmi complessi in generale. Soprattutto considerando che i Comuni

continuano a navigare a vista per via di procedure, strumentazioni e codici che risalgono agli anni '70. Si consideri l'ultimo quindicennio, iniziato con l'introduzione dei programmi complessi: essi forzavano l'urbanistica tradizionale italiana proprio mentre la Toscana svecchiava il panorama normativo nazionale con la legge 5/1995. Ebbene, essendo quasi contemporanea alle prime esperienze, la legge n. 5 non comprendeva alcuna delle novità di matrice statale. Nel giro di dieci anni, cioè con l'emanazione della legge 1/2005 che ha riformato proprio la 5, è stata accolta la filosofia di tali programmi⁴ (comprendendone perfino la denominazione). Filosofia che è stata intrisa fin dall'origine con la questione Casa. Com'è noto i programmi complessi sono nati all'interno del Segretariato Cer e in tutta la loro storia hanno interessato le politiche abitative; o meglio, anche le politiche abitative. Essi si sono rapidamente diffusi a livello regionale - la Regione Toscana è appunto intervenuta con i *Programmi Integrati di Intervento*⁵ - e hanno prodotto interventi che, anche in Toscana, meriteranno approfondimenti: 3 Prusst, 4 Contratti di Quartiere, 5 Contratti di Quartiere II, 20 Programmi integrati di intervento, 31 Pii "seconda edizione"; e poi, ancora, i Programmi di recupero urbano, i Programmi di riqualificazione urbana. I soli Contratti di Quartiere hanno realizzato, nei quattro comuni selezionati, intorno ai 300 nuovi alloggi oltre a quelli recuperati. I programmi di riqualificazione urbana⁶ su base nazionale hanno inciso per il 10% sul-

l'edilizia sociale e in Toscana ne sono stati finanziati ben 11.

È assolutamente indubbio che anche Firenze sia una delle città interpreti dell'epoca dei programmi complessi. In un fase in cui l'attenzione per edilizia sociale è stata bassa si può sostenere che il capoluogo toscano, così come è avvenuto in altre aree urbane del paese, ha cercato di garantire un minimo di continuità alle politiche per la casa con un'urbanistica operativa decisamente contaminata dai programmi complessi. Questa è la posizione dell'architetto Roberto Melosi, direttore dell'Ufficio edilizia residenziale pubblica del Comune di Firenze: *"stiamo attraversando una fase di transizione: sono a completamento gli ultimi interventi di un corpus di programmi complessi avviati quasi dieci anni fa che a oggi si possono interpretare, in un'ottica di visione integrata, come un sistema di azioni rivolte alla riorganizzazione strutturale e allo sviluppo sostenibile della città, incentrate sulla rivitalizzazione del centro storico, sulla riqualificazione delle periferie pubbliche, sul riuso delle aree industriali dismesse e, più in generale, al recupero del patrimonio residenziale pubblico. Gli interventi quali il recupero dell'ex carcere delle Murate"* - afferma Melosi - *"in cui, oltre a funzioni di servizi alla città si realizzano circa 70 alloggi sociali; oppure il recupero, mediante un programma sperimentale, di 280 alloggi di edilizia pubblica realizzati in prefabbricato pesante negli anni '80 nel Peep delle Piagge, hanno proiettato Firenze in un circuito di eccellenza costituito da network di città*

europée ove è stato possibile confrontare e accrescere le esperienze. Sono interventi localizzati in nodi strategici del tessuto urbano per favorire processi di rigenerazione diffusa della città; costituiscono un modo concreto di offrire nuovi spazi urbani, attrezzature e servizi in contesti deboli”.

Ma assieme agli altri Comuni della piana fiorentina il Comune sta attuando gli interventi, finanziati dal piano casa regionale '03-'05, destinati a favorire l'incremento e la diversificazione dell'offerta di abitazioni in locazione. Si tratta di 124 nuovi alloggi localizzati in aree sparse del territorio comunale e costruiti da Casa S.p.a (l'ex Iacp), dal Comune e da Affitto Firenze⁷. *“Sono interventi che contribuiscono ad alleviare la tensione sul mercato degli affitti, - continua ancora Melosi - però non incidono sulla rigenerazione urbana; interventi frazionati che investono aree ancora libere del territorio comunale e, stante la lunga fase di adozione del nuovo Piano strutturale, spesso necessitano di una variante al piano regolatore attuale”.* Insomma, di fronte alle difficoltà della scarsità degli alloggi in affitto e a un prezzo equo, del costo delle aree necessarie alla costruzione di nuovi alloggi, dell'incidenza della rendita sui valori degli immobili, stenta a manifestarsi una visione condivisa sulle caratteristiche dei problemi e sulle soluzioni da adottare tra istituzioni e operatori. Uno di questi, la cooperativa di abitazione Unica, importante protagonista della politica di attuazione dell'edilizia sociale, affida al Cresme periodiche indagini sulla domanda abitativa e sul mercato locale, regionale e nazionale. *“Siamo una realtà consolidata nel territorio toscano” - dichiara il presidente, l'ingegnere Stefano Tossani - “costituita nel 1972, la cooperativa ha costruito 4000 alloggi e ad oggi conta 5000 soci iscritti. Ogni anno rileviamo la domanda di 1200 famiglie che si rivolgono a noi per trovare casa: è un'utenza prevalentemente giovane, alla ricerca della prima casa per costituire una famiglia, con risorse limitate ma che non rientra nei requisiti per la edilizia popolare; ci ritiene competitivi ed ha una soglia critica di investimento che si aggira sui 240.000 euro. Siamo quindi una delle componenti di una*

offerta abitativa che deve comprendere soggetti diversi e necessariamente deve essere articolata e mirata sulle diverse aree di fabbisogno: dinnanzi alle dimensioni dei problemi necessita un maggiore confronto e maggiore fantasia nelle proposte. Firenze ha problemi come altre città ma bisogna tener presente che il mercato dell'abitazione è ulteriormente drogato dal turismo e dalla domanda studentesca.

Per quanto riguarda il nostro contributo, partecipiamo alla società Affitto Firenze e costruiremo 160 alloggi nel programma “20.000 alloggi in affitto”; abbiamo costruito assieme ad altri operatori 340 posti letto per studenti e ne gestiremo altri 60 costruiti con project financing”. Due indagini commissionate da Unica sui residenti in affitto e sugli studenti fuori sede residenti a Firenze contribuiscono a far luce sulle varie facce della domanda abitativa: nella prima indagine emerge che il 43% degli indagati supera la soglia critica del 30% di incidenza dell'affitto sul reddito con contratti di affitto di cui uno su quattro potremmo definirlo “anomalo” mentre nel secondo caso sono circa 20.000 gli studenti fuori sede che risiedono a Firenze in affitto da privati e che costituiscono ulteriore aumento di tensione sul mercato (330 euro/mese per posto letto).

Firenze è in mezzo al guado, nelle more della defatigante adozione del nuovo Piano strutturale, sotto la tutela della pianificazione territoriale regionale del Pit⁸ e della legge urbanistica regionale. In una città che vede il 72% delle famiglie abitare in alloggi di proprietà e solo il 15% delle famiglie che vivono in affitto risiedere in alloggi Erp, lo stock di nuove abitazioni pubbliche è crollato nell'arco di un ventennio (1984-2004) di quasi il 95%. Il dibattito e l'attività intorno al Piano strutturale⁹ hanno finora condizionato la possibilità di costruire linee di azione innovative. Malgrado ciò Firenze si è contraddistinta in campo nazionale con una norma che, in sede di adozione del piano, è stata introdotta per rendere obbligatoria la cessione al mercato locativo calmierato di una quota degli alloggi privati realizzati. Pertanto, al di là delle difficoltà di gestione amministrativo-legali, la norma ha il pregio di aver posto l'at-

tenzione sul governo del mercato immobiliare¹⁰ cercando di ristabilire un miglior equilibrio rispetto al problema, tutto italiano, del rapporto edilizia in proprietà/edilizia in affitto. Inoltre, come in numerosi nuovi piani (già a regime in diverse città italiane) che individuano nelle procedure perequative e compensative i mezzi per contenere il peso della rendita fondiaria sui valori immobiliari e assicurare aree a basso prezzo per l'edilizia sociale, anche il piano fiorentino prospetta simili soluzioni. Lo fa tramite due norme: la prima è contenuta nell'art. 33 e riguarda la cessione del 50% delle aree oggetto di trasformazione per fini di interesse generali che, per il Comune di Firenze, comprendono anche l'edilizia sociale¹¹; la seconda è riferita all'Articolo 50, dove si afferma genericamente che la residenza sociale sarà rimandata a “forme più idonee di pianificazione di settore che pongano le condizioni urbanistiche ed economiche per garantire questo fondamentale diritto”.

Resta infine l'analisi che l'Amministrazione ha espresso sul reperimento delle risorse per l'edilizia residenziale pubblica. Oltre al fondo comunale per l'abitazione sociale¹² la riflessione muove dalla constatazione che è necessario un nuovo approccio verso il patrimonio edilizio. Se è vero come è vero che in Toscana si è scelto di perseguire lo sviluppo sostenibile del proprio territorio escludendo il consumo di nuovo suolo, allora si deve guardare ad “uno sviluppo urbano senza espansione che costruisce sul costruito”¹³ e che tocca inevitabilmente la relazione valori immobiliari/oneri di urbanizzazione: l'obiettivo manifestato è ridurre la forbice (a Firenze i costi di urbanizzazione sono il 5% dei valori immobiliari). Questo apre ad un nuovo delicato quesito: i maggiori introiti derivanti dall'aumento degli oneri e finalizzati all'edilizia sociale possono rappresentare una fonte stabile per l'edilizia sociale o, invece, un aumento generalizzato degli oneri di urbanizzazione si potrebbe scaricare sul prodotto finito, cioè sul bene casa con ulteriori tensioni del mercato? Il Comune si è reso disponibile per questa sfida, ma è evidente che non può affrontarla isolatamente e a legis-

lazione invariata. È un dibattito, questo, che deve avere necessariamente un contributo nazionale nella sede del costituito tavolo nazionale sulla casa dove, oltre alla individuazione di risorse per l'emergenza abitativa, sono all'ordine del giorno la definizione di alloggio sociale, la riforma della fiscalità e la attivazione di un flusso continuo e programmato di risorse pubbliche per la edilizia a canone sociale.

* *Inu Toscana.*

Note

1. È lo strumento di pianificazione territoriale comunale, secondo la definizione della Lr 1/2005 (Norme per il governo del territorio).
2. Le conclusioni del Tavolo istituzionale sulle politiche abitative è parte integrante dell'Allegato Infrastrutture al Dpef 2008-2012.
3. Si veda a questo proposito "politiche abitative nella Regione Toscana" e "intervista a Riccardo Conti" in UI 207/06.
4. Art. 74 ("Programmi complessi di riqualificazione insediativa") della Lr 1/2005. Nonostante questo articolo il recente regolamento attuativo della legge 1 ha tralasciato di stabilire regole, modalità e strumenti specifici per i programmi complessi regionali.
5. E' in corso di attuazione la seconda generazione di Pii (Delibera Gr n. 94/2005 e Decreto Dir. n. 4114/2005).
6. Dm 21/12/04 e Delibera Cipe 23/4/1997.
7. Affitto Firenze è una società costituita tra le cooperative di abitazione e le imprese costruttrici più importanti dell'area fiorentina.
8. Il Pit (Piano di indirizzo territoriale) è stato adottato nell'aprile scorso.
9. Adottato nel 2004, il Piano strutturale di Firenze ha avuto una lunga e tormentata gestazione che, dopo l'introduzione della legge 1/2005, ha portato ad una rielaborazione complessiva del piano stesso e quindi alla sua riadozione il 23 luglio 2007.
10. Si veda a questo proposito "Firenze: sviluppare le residenze in locazione" in UI 205/06. Il dispositivo riguardante il "20% all'affitto" era contenuto nell'articolo 23 delle Nntt del Piano strutturale adottato nel 2004. La norma è stata riproposta nella riadozione del Piano (art. 32 delle Nntt) e ha prodotto ad oggi oltre cento appartamenti in affitto calmierato (35% in meno circa rispetto all'affitto di mercato) nel territorio di Firenze.
11. "Articolo 33. *Perequazione urbanistica: La pianificazione operativa privilegia il metodo della perequazione urbanistica. In particolare pone a carico degli interventi di trasformazione urbana la cessione al Comune di non meno del 50% delle aree costituenti la superficie territoriale, da destinare in primo luogo al reperimento degli standards; la prescrizione si applica anche attraverso la previsione di comparti d'intervento che comprendano aree distinte, non necessariamente adiacenti, ed aventi natura diversa, dall'una all'altra delle quali sia possibile trasferire la capacità edificatoria, al fine di garantire un riequilibrio insediativi e funzionale all'interno delle singole U.T.O.E o tra U.T.O.E. contigue*".
12. Nell'ultima variazione di bilancio è stata prevista una dotazione finanziaria iniziale di circa 300.000,00, capitalizzata attraverso le prime convenzioni con gli operatori privati.
13. Consiglio comunale tematico sulla casa del 3 maggio, relazione dell'Assessore all'Urbanistica Biagi.

Puglia

Enrico Grifoni*

L'assessorato all'Assetto del Territorio-urbanistica ed edilizia residenziale pubblica della Regione Puglia ha avviato, dal momento del suo insediamento, una nuova stagione di programmazione degli interventi nel campo delle politiche abitative.

La nuova stagione di programmazione delle politiche abitative è guidata da alcuni principi fondamentali:

1. costruzione di un sistematico quadro di conoscenza della condizione abitativa in regione;
 2. attenzione verso il recupero del patrimonio esistente, e del contesto urbano circostante, piuttosto che verso interventi di nuova costruzione;
 3. integrazione dell'edilizia residenziale pubblica all'interno di contesti sociali e funzionali misti;
 4. gestione degli enti che amministrano il patrimonio immobiliare pubblico improntata a principi di trasparenza ed efficacia (la Regione Puglia si avvia ad approvare la legge di riordino delle funzioni amministrative nel campo delle politiche abitative e di trasformazione degli Iacp in agenzie);
 5. integrazione fra le politiche e fra gli attori coinvolti negli interventi che prevedano, accanto agli operatori pubblici tradizionali, il coinvolgimento di cooperative, imprese e terzo settore.
- Dalle esperienze, sia locali che europee, compiute nel campo delle politiche abitative emerge come non sia proficuo affrontare questo tema solo dal punto di vista quantitativo, ma anche da quello qualitativo.

Le situazioni di degrado e disagio abitativo presenti sul territorio della

Regione Puglia si declinano sostanzialmente in due grandi tipologie di insediamento: le periferie figlie dei piani di zona 167, siano esse fisicamente contigue alla città consolidata o localizzate in quartieri periferici, ed i centri storici degradati ed in abbandono.

Per attuare le politiche di riqualificazione di questi ambiti, l'assessorato all'Assetto del territorio-urbanistica ed edilizia residenziale pubblica della Regione Puglia ha previsto il finanziamento straordinario del "Piano Casa", previa approvazione della legge regionale di previsione 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008 (*Lr 30 dicembre 2005, n.20*), per la cui attuazione ha stanziato dei fondi ammontanti a complessivi 157.014.651,85 euro.

Tali fondi sono distribuiti secondo le seguenti voci:

- contributi a cooperative ed imprese per costruzione alloggi di edilizia convenzionata;
- contributi in favore di privati per il recupero di alloggi da destinare alla locazione e alle famiglie per il recupero della prima casa;
- contributi agli enti pubblici per il recupero di alloggi da destinare alla locazione;
- trasferimento fondi agli Iacp per il recupero di immobili residenziali;
- trasferimento fondi ai Comuni per la realizzazione dei Programmi integrati di riqualificazione delle periferie;
- cofinanziamento regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni di cui alla L 431/98.

Il settore edilizia residenziale pubblica della Regione ha anche istituito, sem-

PRINCIPALI LEGGI REGIONALI

Lr 20 dicembre 1984, n.54

Norme per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Lr 12 gennaio 2005, n.1

Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005-2007 della Regione Puglia.

Capo V, Disposizioni varie.

Art.60 – Regularizzazione rapporto locativo alloggio di Erp.

Art.61 – Cofinanziamento sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione.

Lr 30 dicembre 2005, n.20

Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008 della Regione Puglia

Titolo III, Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica.

Art.13 – Finanziamento straordinario piano casa

Lr 19 luglio 2006, n.22

Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006

Capo III, Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica

Art.10 – Cofinanziamento del sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione

Art.11 – Canone di locazione degli alloggi Erp-Modifiche all'art. 54 della Lr 20 dicembre 1984, n.54

pre con la legge n.20 del 2005, l'Osservatorio della condizione abitativa, "...che dovrà essere compatibile con gli Osservatori regionali e l'Osservatorio nazionale. Esso provvede alla raccolta di conoscenze sistematiche sulla condizione abitativa, all'analisi delle situazioni di disagio abitativo e al monitoraggio e alla valutazione dell'attuazione di programmi riguardanti l'edilizia residenziale pubblica, allo scopo di formulare proposte mirate alla realizzazione di una più efficace politica abitativa regionale."

Programmi integrati di riqualificazione delle periferie

Altro atto importante, vissuto con grande partecipazione da parte amministrazioni comunali a cui è rivolto, è stato l'istituzione del bando per il finanziamento dei Pirp (*programmi integrati per la riqualificazione delle periferie*).

Fra i meriti attribuibili a questo bando vi è quello di aver confermato il ricorso a metodologie fortemente innovative, già presenti in varie forme nei vari strumenti di programmazione complessa, avviando, al livello regionale, un dibattito molto vivo attorno ad un approccio verso la questione urbana e delle politiche abitative che tenta di innovare le pratiche consolidate.

Tali temi, su cui poggia il dibattito urbanistico degli anni novanta, sono quelli 1) dell'integrazione, sia delle politiche (*politiche abitative e politiche di integrazione sociale piuttosto che politiche infrastrutturali*) che dei finanziamenti (*pubblico-pubblico e pubblico-privato*), 2) dell'incentivo all'uso delle energie rinnovabili e, più in generale, 3) delle caratteristiche innovative ed eco-compatibili dell'edilizia (spinta all'innovazione di prodotto in un settore fortemente conservatore), della partecipazione dei cittadini, 4) dell'auto-costruzione (il consiglio al ricorso dei cantieri scuola per la realizzazione degli interventi).

Una spinta al rilancio dell'edilizia sociale parte dalla convinzione che essa possa svolgere due funzioni importanti: la prima è legata alla coerenza interna al suo ruolo, ovvero quello di garantire il diritto alla casa (conferma del principio della casa come "*servizio di interesse generale*" così come sancito dalla comunità europea); la seconda funzione scaturisce dalla convinzione che la rivitalizzazione di quartieri degradati, in cui cospicua è la presenza di edilizia pubblica, possa essere attuata proprio a partire dal recupero dalla residenza pubblica, e che tali interventi possano funzionare da volano di rigenerazione urbana, considerando anche la possibilità di creare sviluppo di attività economiche, nonché funzionare da traino per la rivitalizzazione di intere parti di città.

Il contributo della pianificazione

Di rilievo è il tema del legame fra le politiche abitative e la pianificazione territoriale ed urbanistica.

Da questo punto di vista sembra opportuno, al fine di ottimizzare le politiche di rivitalizzazione urbana e le fonti di finanziamento, ivi comprese quelle rivenienti dalla programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 e dal Fas (Fondo per le aree Sottoutilizzate), integrare le politiche per la casa con gli strumenti di pianificazione di area vasta.

Tale argomento è di particolare rilevanza nelle regioni obiettivo 1, quelle verso cui sono attivi i fondi europei di sviluppo regionale.

La Regione ha finanziato un finanziamento per la redazione di Piani strategici di area vasta, pubblicando un bando rivolto alla costituzione consorzi volontari di comuni. Alla luce di questo risulta necessaria una forte spinta verso una condivisione degli scenari di sviluppo dei territori fra i vari attori, pubblici e privati.

Il PO 2007-2013

Il sistema dei finanziamenti comunitari appare occasione concreta di sviluppo e potenziamento delle città e dei sistemi urbani; il concetto di "*programma complesso*" come strumento di attuazione delle politiche urbane può essere difatti esteso ad i progetti finanziabili tramite i fondi Fesr.

Insieme a questo, forte impulso deve essere dato alla *integrazione delle politiche*, che appaiono unica via di uscita per ottenere effetti concreti di sviluppo e crescita sociale ed economica (*la spinta verso una "dimensione territoriale dello sviluppo" più volte citata nel Dsr Puglia 2007-2013 e successivamente nel PO Fesr 2007-2013*). Sempre all'interno delle possibilità offerte dai finanziamenti comunitari si dovrebbe riflettere sulla opportunità di potenziare gli organici delle Ater o degli Iacp in termini di innovazione, sia delle strutture che dei programmi e delle capacità legate all'attività edilizia ed architettonica. (*cf. Documento n.3 del GDLN dell'Inu, Pag 7, cap.8 "Le nuove politiche abitative devono*

affrontare anche questo tema...con specifica attenzione al contenimento dei consumi energetici..., oltre che di buona (e nuova) qualità architettonica).

Il rispetto della legalità

Ancora, nel territorio della regione Puglia, è fortemente presente il problema legato al controllo ed al rispetto delle regole di assegnazione degli alloggi.

Un problema di dimensioni molto ampie in Puglia è quello relativo alle occupazioni abusive ed al mercato nero degli alloggi, che sottraggono quote importanti di risorse economiche agli Istituti ed ai Comuni e generano forti tensioni e conflitti sociali, oltre ad accrescere il senso di sfiducia verso le istituzioni.

Si dovrebbe pensare quindi ad avviare un processo di riemersione di quella fetta di illegalità, che potrebbe sortire due effetti positivi: garantire un maggior flusso di entrate economiche verso gli Iacp, e garantire il principio di legalità come regola per la convivenza civile e principio cardine dell'ordinamento democratico.

È necessario per questo creare un forte sistema di controlli sulle occupazioni degli alloggi, sia per considerare gli alloggi di Erp come un aiuto temporaneo, sia per sconfiggere l'illegalità abbastanza diffusa che i soli Istituti, a cui sono demandate le operazioni di controllo, non riescono a fare.

* Inu Puglia.

La casa e le politiche abitative nelle grandi città italiane

Palermo

Domenico Costantino*, Raffaella Riva Sanseverino**

La questione abitativa a Palermo si colloca in uno scenario di arretratezza economica e di diseguaglianza sociale che richiede interventi prioritari e modalità specifiche per affrontarla. La completa assenza di politiche abitative, da almeno cinque o sei anni, incluso l'inefficace "buono-casa" (da non confondere con l'integrazione all'affitto) venuto meno per alcuni anni e poi drasticamente ridotto, hanno fatto esasperare sempre più il problema abitativo. Gli ultimi consistenti investimenti risalgono a circa venti anni fa: il periodo coincide anche a livello nazionale alla metà degli anni '80 quando si presupponeva sulla base di indagini statistiche (quantitative) che dopo il piano decennale il problema casa fosse stato risolto. L'emergenza non è determinata da una carenza quantitativa di alloggi, ma è effetto di valori immobiliari troppo alti, che rendono impossibile a settori consistenti della società di accedere al mercato della casa in proprietà ed in affitto libero. Troppe persone, troppe famiglie non hanno un lavoro non hanno un tetto; migliaia sono gli appartamenti sfitti

(30.918 alloggi pari all'11,5 % del totale al 2001, dati Istat); numerosi sono gli sfratti, principalmente per morosità (Tab1). Il numero delle famiglie, (223.000 unità al 2001), è cresciuto di 3.800 unità rispetto al 1991 con una riduzione della dimensione media da 3,17 del '91 a 2,95 del 2001 (Tab 1). L'emergenza casa, a Palermo, ha assunto caratteri gravi, complessi e di conflitto sociale superando il livello della semplice denuncia. Evento emblematico di questa situazione è stata, nell'ottobre 2006, l'occupazione della Cattedrale da parte del "Comitato di lotta per la casa" per protestare contro le politiche abitative, per denunciare l'immobilismo dell'amministrazione Cammarata e per chiedere l'assegnazione ai senza tetto degli immobili confiscati alla mafia che sono numerosi e rimangono inutilizzati. L'evento ha posto il problema all'attenzione della cittadinanza e costretto l'amministrazione comunale a una trattativa su vari punti, che va dalla sistemazione immediata per i nuclei familiari che vivono in strada, al ripristino della commissione paritetica tra

Tab1. Palermo – procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo

Anni	Provvedimenti emessi			Totale	Richieste esecuzione Totale	Sfratti eseguiti Totale
	Necessità locatore	Finita locazione	Morosità			
2001	10	282	1274	1566	1658	504
2002	11	318	1299	1628	1848	648
2003	2	248	1283	1533	1569	553
2004	4	201	1348	1553	1684	586
2005	2	286	1425	1713	1462	533

amministrazione, sindacati e comitato per le assegnazioni temporanee alle famiglie in emergenza. Viene anche denunciato con forza il problema dell'estrema e sospetta lentezza nell'iter di assegnazione dei beni confiscati ai mafiosi, iter che si paralizza quando si tratta di destinare case per i senza tetto.

Dinamiche ed evoluzione della domanda

Alla luce di questi fatti diventa retorica la domanda se ancora nel 2007 a Palermo è necessario l'intervento pubblico nelle politiche abitative, come sostengono alcuni politici e amministratori. Si pone così una prima questione volta ad indagare con quante risorse intervenire e quali sono i soggetti. Sono infatti interessate fasce di popolazione diverse da quelle tradizionalmente coinvolte e anche le classi medie sono esposte al rischio di marginalità. I profondi cambiamenti rendono superati i modelli utilizzati in precedenza; occorre capire i cambiamenti per costruire quadri di comprensione appropriati e per formulare efficaci previsioni di intervento.

La casa a Palermo, come nel resto di Italia, è oggi un problema per famiglie a reddito molto basso ma anche per il ceto medio, che oggi si trova in difficoltà a pagare alti affitti: è un problema per i giovani che hanno difficoltà a lasciare la casa dei genitori, le giovani coppie, i separati e divorziati, gli anziani, gli studenti e gli extracomunitari, che formano una categoria rilevante della nuova domanda di alloggi. Gli immigrati, spesso non in regola con il permesso di soggiorno, sono costretti a vivere in condizioni abitative marginalizzanti in immobili degradati e/o sovraffollati in alcune aree del centro storico o in periferia, in dimore di fortuna, ospiti in centri di accoglienza o di amici e parenti. L'intreccio di clandestinità, irregolarità del rapporto di lavoro e residenza precaria costringono gli extracomunitari alla marginalità sociale; abitare un alloggio stabile e adeguato alle nuove esigenze diviene strategico ai fini di un consolidamento nel tessuto comunitario locale.

Al momento non esiste una reale stima

del fabbisogno abitativo degli strati sociali più deboli: il bando risale al 1978 quando vennero presentate a Palermo circa 20.000 domande di alloggi. Da allora - sono passati trent'anni - non è stata mai fatto un nuovo bando, ma si è agito sempre cercando di arginare le emergenze (occupazioni abusive, etc..) che si presentavano di volta in volta. Nel 2001 la Regione Siciliana, dopo una ennesima occupazione di alcuni immobili pubblici, ha risolto temporaneamente il problema con una sanatoria.

Edilizia pubblica e recupero della città esistente

Una seconda questione è in quale modo intervenire, visto che il nuovo piano regolatore approvato nel 1997 non prevede aree da destinare ad interventi di edilizia residenziale pubblica. Come realizzare una politica della casa con un Prg che non prevede espansioni nuove e non individua aree per l'edilizia economica e popolare?

Sicuramente per reperire le aree si è fatto e si può fare tanto lavoro sulla città costruita puntando sul recupero urbano, non solo in centro storico. La tematica del recupero assume dentro il piano varie valenze: dal recupero della città esistente (centro storico ed espan-

sioni novecentesca) al recupero dell'edilizia pubblica. Diviene, così, rilevante indagare la relazione tra il recupero del patrimonio edilizio esistente e il problema casa a fronte di una città che specie nella parte novecentesca presenta grosse quadrature molto spesso non utilizzate o sottoutilizzate.

Esistono infatti a Palermo intere zone anche centrali della città, dove i piani terra - qualche volta i piani ammezzati - sono adibiti ad attività commerciali mentre i piani superiori, destinati ad uso residenziale, sono poco o non utilizzati. Solitamente si tratta di immobili poco degradati dal punto di vista strutturale, il cui adeguamento ai nuovi usi residenziali si potrebbe affrontare con costi relativamente modesti. Tuttavia l'amministrazione regionale non ha favorito gli interventi sul patrimonio esistente in quanto ha finanziato programmi costruttivi ed interventi delle cooperative edilizie nelle aree agricole, come è consentito dalla Lr 71/1978. Le cooperative edilizie, attualmente, hanno fatto richieste per 3.500 alloggi. L'Amministrazione comunale ha seguito la linea di approvare soltanto quelle cooperative che vogliono costruire in aree edificabili di loro proprietà (senza mettere in atto meccanismi espropriativi).

Tab. 2 - Interventi in centro storico di edilizia pubblica - Fonte IACP Palermo

01	Albergheria Porta di Castro (6 alloggi e 3 botteghe)	Isolato 4 lotto A
02	Albergheria Porta di Castro (7 alloggi e 4 botteghe)	Isolato 4 lotto B
03	Albergheria Porta di Castro (2 alloggi e 2 botteghe)	Isolato 2b
04	Albergheria Porta di Castro (11 alloggi e 2 botteghe)	Isolato 2cd
05	Vucciria - via Pannieri (4 alloggi e 3 botteghe)	Isolato A corpo 2
06	Vucciria - via Pannieri (4 alloggi e 3 botteghe)	Isolato B
07	Vucciria - via Argenteria (2 alloggi e 1 bottega)	Isolato C
08	Vucciria - via Argenteria (6 alloggi e 5 bottega)	Isolato D
09	Vucciria - via Argenteria (2 alloggi e 1 bottega)	Isolato E
10	Kalsa - Mura di S. Teresa (14 alloggi e 5 botteghe)	Isolato 1
11	Kalsa - Mura di S. Teresa (7 alloggi e 3 botteghe)	Isolato 2
12	Capo S. Agostino (12 alloggi e 8 botteghe)	Isolato I
13	Capo S. Agostino (19 alloggi e 8 botteghe) via sedie volanti	Isolato B
14	Spasimo (5 alloggi e 4 botteghe) - piazza della Vittoria	Isolato B
15	Capo Comparto A lotto n. 3 e n.4 (6 alloggi e 9 botteghe)	Via M. Bonello
16	Capo Comparto A lotto n. 3 e n.4 (6 alloggi e 9 botteghe)	p.zza D'Ossuna
17	Capo Comparto A lotto n. 3 e n.4 (6 alloggi e 9 botteghe)	Cortile Anello
18	Albergheria Comparto C ? Lotto (21 alloggi e 1 bottega)	p.zza Baronio M.
19	Edilizia residenziale universitaria Hotel Patria fondi ex Gesc	Posti 100
20	Edilizia residenziale univ. area ex chiesa S.S. Nunziata	Posti 80
21	Edilizia residenziale univ. Convento Schiavuzzo L. 67/88	80 posti letto
23	Edilizia residenziale universitaria via Fondaco - Palazzo Rea	17 posti letto
24	Capo Comparto A lotto n. 3 e n.4 (6 alloggi e 9 botteghe)	Via Scalini

Nel 2006 viene presentato dall'Ufficio Urbanistica del Comune di Palermo un piano di settore per l'edilizia pubblica, che pone la sua attenzione sulle operazioni di "...*ricucitura delle zone periferiche colpite da abusivismo diffuso...*" per cercare di realizzare un ordine urbanistico. Questo piano giace in Consiglio Comunale. Una inchiesta in corso su possibili collusioni mafiose ne ha bloccato l'iter.

L'Iacp, invece, è dalla fine degli anni novanta impegnato a realizzare Programmi di riqualificazione urbana nel centro storico utilizzando fondi ex Gescal Legge 493/93. Gli interventi (residenze, botteghe e alloggi universitari) interessano alcuni edifici non di pregio (edilizia fortemente degradata) nel quartiere Albergheria in via Porta di Castro, realizzati alla fine degli anni novanta, e altri immobili nel mercato storico della Vucciria, ancora in fase di realizzazione. La gestione di questi cantieri non è facile: la normativa antisismica si scontra spesso con le norme previste dal Ppe ed i cantieri molte volte rischiano di stare fermi anni. Sono andati così gli interventi alla Vucciria paralizzando ancora di più il disastrato sistema economico della zona.

Un altro importante intervento in corso di realizzazione dallo Iacp è il recupero dell'Insula tre allo Zen 2 che ospiterà 105 alloggi e che senz'altro costituirà un elemento positivo per il recupero dell'intero quartiere popolare, di cui sono note le condizioni di degrado sociale e fisico (Tab. 2).

Prospettive

Una terza questione riguarda le modalità attraverso le quali si potrebbe affrontare diversamente il problema casa. Da una parte vi è una emergenza sociale che chiede di essere oggetto di attenzione e richiede soluzioni; dall'altra vi è la difficoltà delle istituzioni (Regioni e Comuni) a governare i problemi, riproducendo modelli di intervento tradizionale e senza grandi disponibilità economiche e finanziarie. Con la riforma del titolo V della Costituzione anche la materia abitativa è passata dallo Stato alle Regioni. Ma la Regione Sicilia non ha ancora defi-

nito significative politiche abitative, né ha dato indirizzi chiari; si limita a distribuire fra i comuni le magre risorse investite dallo Stato.

Parlare di casa oggi a Palermo significa affrontare i temi dell'integrazione sociale, perché la questione abitativa è condizionata dai processi di impoverimento e di precarizzazione.

Tre questioni vanno affrontate e risolte: la mancanza di una conoscenza del disagio abitativo e dei suoi meccanismi di formazione, la difficile gestione del patrimonio pubblico e i limiti all'espansione delle città.

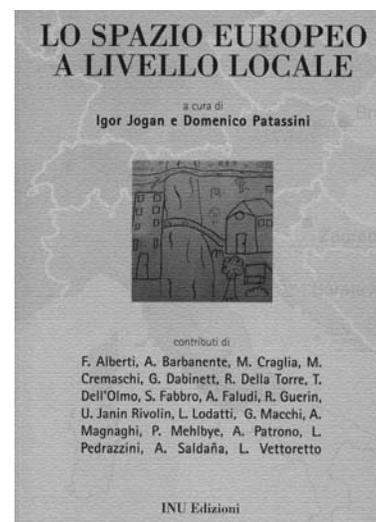
* Università degli studi di Palermo.

**Università degli studi di Palermo.

Note

1. Il libro bianco redatto dal Ministero dei lavori pubblici nel 1986 decretava a livello nazionale la fine dell'emergenza casa rispetto una eccedenza di 30 milioni di stanze nel rapporto vani/abitante.

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

SAIE07

INTERNATIONAL
BUILDING
EXHIBITION

BOLOGNA: 24 - 28 OTTOBRE

ORARI D'APERTURA: FERIALI 9.00-18.00 DOMENICA 9.00-17.30

Da oltre 40 anni al servizio
degli specialisti delle costruzioni



lib advertising



SAIE SALONE INTERNAZIONALE DELL'EDILIZIA

SOLUZIONI TECNICHE PER L'ARCHITETTURA E LE COSTRUZIONI

organizzato da  **BolognaFiere**

Urban center Nordest

Filippo Lovato*

Il 19 Giugno presso il Centro Culturale Candiani di Mestre si è tenuto “Urban Center Nordest”, Seminario di discussione sulle esperienze avviate in Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia. L'appuntamento è stato organizzato da /candiani5, l'urban center di Venezia in collaborazione con la sezione veneta dell' INU e si inserisce in un solco di condivisione delle esperienze maturate nelle città italiane da queste strutture, finalizzato alla condivisione di pratiche e progettualità. Gli urban center sono sorti negli Stati Uniti a partire dalla metà degli anni '60 ed in Italia a partire dalla metà degli anni '90 per promuovere trasparenza, inclusività e partecipazione nelle scelte pubbliche, attraverso la diffusione delle informazioni e la promozione della collaborazione tra tutti i soggetti che sono coinvolti nella trasformazione del territorio: istituzioni, principali attori economici, sociali e cittadinanza. Relativamente alle attività che svolgono, possiamo collocare gli urban center tra i due estremi ideali di *vetrina* e *laboratorio urbano*. Intendiamo con “*vetrina*” un ufficio che svolge attività di promozione dei progetti di trasformazione urbana alla cittadinanza e agli investitori, anche all'interno di eventi di marketing territoriale; intendiamo invece come “*laboratorio urbano*” una struttura attiva nella definizione di programmi e processi di trasformazione urbana che vedono il coinvolgimento di numerosi attori influenzando sulle dinamiche di trasformazione del territorio. Al di là di poche strutture che si caratterizzano esattamente rispetto alle categorie

sopra definite, la maggior parte degli urban center italiani ed internazionali tende a collocarsi in posizioni intermedie svolgendo funzioni sia di comunicazione - promozione delle trasformazioni urbane, sia di collaborazione alla definizione di piani e progetti complessi. Relativamente alla struttura organizzativa, il contesto globale vede contrapporsi due modelli che possono essere riferiti rispettivamente al mondo anglosassone ed al mondo europeo continentale: nel primo gli urban center si configurano come associazioni *non profit*, dove enti universitari, associazioni filantropiche, gruppi di pressione, fondazioni private, governi locali e cittadini organizzati o singoli, contribuiscono alla definizione ed alla realizzazione delle attività del centro; nel mondo europeo continentale invece questi organismi si configurano come dirette emanazioni dell'ente pubblico o soggetti esterni a partecipazione pubblica maggioritaria, anche se non mancano nel nostro paese alcune eccezioni. In particolare, tutti gli urban center convenuti a dibattere a questo seminario sono emanazioni dirette delle amministrazioni locali. Di seguito una descrizione sintetica dei casi presentati.

Verona: Urban center

L'urban center di Verona nasce come strumento di comunicazione del Piano Strategico, in seno al settore comunicazione dell'amministrazione veronese, con lo scopo di informare i cittadini e rendere più trasparenti i processi di pianificazione e sviluppo del territorio. L'Urban center inaugura nel gennaio

del 2005 con una esposizione presso la Gran Guardia, un edificio di particolare pregio nella centrale Piazza Brà, nelle immediate vicinanze del municipio e dell' Arena; nel Maggio del 2006 la sede viene spostata presso l'ex macello cittadino. Oltre alla comunicazione degli obiettivi del Piano Strategico, l'ufficio ha curato la comunicazione dei contenuti del Piano di Assetto del Territorio e dei principali interventi di trasformazione urbana della città. Le principali attività che la struttura ha condotto sono state: esposizioni itineranti realizzate attraverso l'installazione di pannelli, plastici e materiali multimediali tra le otto circoscrizioni in cui è diviso il territorio comunale; la progettazione e realizzazione di apparati informativi posizionati nei cantieri delle opere che la amministrazione sta costruendo sul proprio territorio coordinandosi con il settore lavori pubblici; alcune visite guidate sui principali luoghi di trasformazione della città.

Vicenza: Forum center

Il progetto per un urban center a Vicenza nasce nella primavera del 2004 all'interno del progetto pilota finanziato dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti “Complessità Territoriali”, progetto nato con la finalità di affrontare le tematiche collegate al rafforzamento delle connessioni tra le grandi reti infrastrutturali e i sistemi territoriali. Nel Maggio 2006 apre Forum Center, con una sede espositiva ed uno spazio destinato a riunioni, nella Piazza dei Signori, centro simbolico e fisico della città; obiettivi del centro sono l'infor-

mazione, la promozione e la condivisione delle iniziative, dei programmi e dei progetti legati alla trasformazione del territorio. Dal punto di vista organizzativo il forum center si configura come luogo di connessione tra il Piano strategico e il Piano di Assetto del Territorio, entrambi in corso di redazione. Forum center collabora con l'Unesco nella promozione e nella valorizzazione della città, che dal 1994 è stata inserita nella lista dei beni "Patrimonio dell'umanità". Significativa sarà la collaborazione alla realizzazione degli eventi correlati al cinquecentenario della nascita del Palladio, in programma il prossimo anno.

Venezia: /candiani5 - urban centre

L'urban center di Venezia nasce nel 2005 dopo alcuni anni di incubazione all'interno dell'amministrazione, collocandosi nel settore urbanistica. La sede scelta è piazzale Candiani, nel centro della città di Mestre.

Il centro si definisce come luogo di informazione, comunicazione e promozione delle grandi trasformazioni che coinvolgono la città di Venezia e come "casa" della carta delle trasformazioni urbane, un database che raccoglie più di 150 progetti realizzati ed in corso di realizzazione sul territorio veneziano. Principali attività della struttura sono l'organizzazione di mostre, conferenze e dibattiti sui principali progetti di trasformazione urbana. L'urban center con le proprie competenze tecniche supporta inoltre l'amministrazione nella presentazione di progetti complessi alla cittadinanza, come nella conferenza programmatica "Sarà Mestre" tenuta dal sindaco nel giugno 2006, o il progetto di riqualificazione ambientale di Malcontenta presentato alla cittadinanza nel Febbraio del 2007. L'urban center collabora con il Piano Strategico per la partecipazione ai principali eventi di Marketing urbano nazionali ed europei. L'urban center di Venezia è attualmente incaricato della gestione delle fasi di comunicazione e concertazione all'interno del processo di formazione nuovo Piano di Assetto del Territorio. A questo scopo sta organizzando sei mostre nelle municipalità di cui è composto il territorio comunale.

Bolzano e Vittorio veneto

Il comune di Bolzano sta costituendo Urban Center BZ come struttura di integrazione e coordinamento di tutte le attività di comunicazione e partecipazione nell'ambito del processo del nuovo Prg; Vittorio Veneto si è attivato da alcuni anni con l'obiettivo di realizzare un urban Center per la propria cittadina. Il dibattito tra gli Urban center si è concentrato sulle problematiche sollevate dalla necessità di fornire un'informazione continuativa e puntuale rispetto ai temi di trasformazione architettonica ed urbanistica della città, cercando di incontrare la richiesta informativa, latente ed esplicita, nei territori di riferimento. La richiesta informativa posta dalla cittadinanza e dai differenti soggetti che si avvalgono di queste strutture spesso riguarda problematiche le cui implicazioni coinvolgono sia direzioni interne alla amministrazione che soggetti esterni. Compito degli urban center è di raccogliere e coordinare i differenti contributi specialistici ed inserirli in un quadro descrittivo coerente. Allo stesso tempo i contenuti oggetto di comunicazione sono complessi per la natura dei temi trattati, e compito degli urban center è semplificare questi contenuti ed inserirli in un quadro comunicativamente efficace per i target individuati. La comunicazione comporta attività costanti di monitoraggio dei piani e dei progetti, di raccolta e coordinamento dei contenuti; attraverso queste attività gli urban center promuovono in maniera più o meno diretta l'interazione tra soggetti interni ed esterni alle amministrazioni. Un altro tema di dibattito è stato il ruolo che queste strutture debbano rivestire all'interno dei processi di formazione di piani che, come i Piani strategici od i nuovi Piani di Assetto del territorio previsti dalla legge regionale veneta 11/04, prevedono fasi di concertazione e di partecipazione. Le posizioni espresse dai soggetti intervenuti permettono di poter indicare l'urban center quale luogo di organizzazione dei supporti informativi e di coordinamento del confronto tra i diversi soggetti attivati nelle fasi di concertazione e partecipazione, anche in forza della conoscenza che questo sviluppa

sulle dinamiche di trasformazione della città. Il ruolo che queste strutture svolgono rispetto ai processi di pianificazione risulta comunque fortemente vincolato alla posizione che la struttura occupa all'interno dell'organigramma delle rispettive amministrazioni. Gli urban center convenuti hanno infine manifestato la necessità di consolidare le proprie posizioni all'interno dei relativi contesti: consolidamento che può avvenire anche attraverso il ruolo che si trovano a rivestire nei processi di formazione dei nuovi piani urbanistici; sul lungo periodo però si trovano di fronte ad un bivio: rafforzarsi all'interno delle amministrazioni, oppure aprirsi a contributi e finanziamenti esterni. Una riflessione sul modello funzionale dovrà tenere conto che, se le funzioni di comunicazione delle trasformazioni del territorio e di collaborazione alla definizione di piani e progetti complessi possono essere svolte mantenendo queste strutture dirette emanazioni delle amministrazioni locali, rendere gli urban center reali sedi di confronto tra tutti i soggetti coinvolti nelle trasformazioni territoriali passa obbligatoriamente per una neutralità di questi strutture rispetto ai temi del confronto, neutralità che può essere acquisita dotandole di organi direttivi indipendenti e adottando modelli di finanziamento misti, aprendo ad investitori privati e fondazioni. Tralasciando le esperienze americane ed inglesi, un esempio interessante e più vicino alla realtà italiana ci viene dato dal Pavillon de L'Arsenal di Parigi, struttura nata nel 1988 all'interno dell'amministrazione cittadina come strumento di comunicazione delle trasformazioni urbane. Nel 1996 diventa un'associazione indipendente, dotandosi di un comitato scientifico e di un consiglio di amministrazione; sebbene la struttura percepisca il 70% dei propri finanziamenti dalla Ville de Paris, i rappresentanti di quest'ultima all'interno del consiglio di amministrazione sono in minoranza affiancati da accademici, professionisti, e rappresentanti del settore delle costruzioni.

**Urban Center, Comune di Venezia.*

Bari: processi di dismissione urbana e azioni di recupero

Margherita D'Onghia*, Francesco Marocco**

Per quanto non si possa riconoscere nella città di Bari un processo di industrializzazione massiccio come quello avvenuto in altri centri italiani, in un arco temporale a ridosso tra il XIX e il XX secolo si sono concentrate nel capoluogo pugliese funzioni produttive di importanza rilevante, soprattutto nei settori siderurgico (acciaierie *Scianatico*, 1937; *Trafilerie e Puntinerie Pugliesi*, 1921), chimico (*Saponerie Meridionali*, 1868), petrolchimico (raffinerie *Stanic*, 1936), ed edile (*Fibronit*, 1933). Accanto all'attività industriale, si riconoscono altri fenomeni della Modernità (quali l'introduzione dell'illuminazione a gas, la volontà fascista di dotare la città di edifici anonni comunali così come di attrezzature per lo sport rappresentative) che hanno concorso alla nascita, quasi sempre localizzata ai bordi del tessuto urbano consolidato, di edifici o superfici destinati ad accogliere tali funzioni: gasometri, mercati centrali, manifattura tabacchi, macello e frigorifero municipali, stadio.

E' evidente come la crescita del tessuto urbano acceleratasi a partire dal dopoguerra e le trasformazioni economiche, tecnologiche, istituzionali e sociali intervenute nelle pratiche d'uso della città, oggi pongano queste aree in una duplice condizione che ne rafforza l'importanza strategica: da un lato, esse si trovano adesso in posizione centrale rispetto alla nuova forma urbana di Bari, dall'altro lato è ormai ampiamente esaurito il loro ruolo produttivo, che ne giustificava l'esistenza. Tali strutture e gli spazi che le ospita-

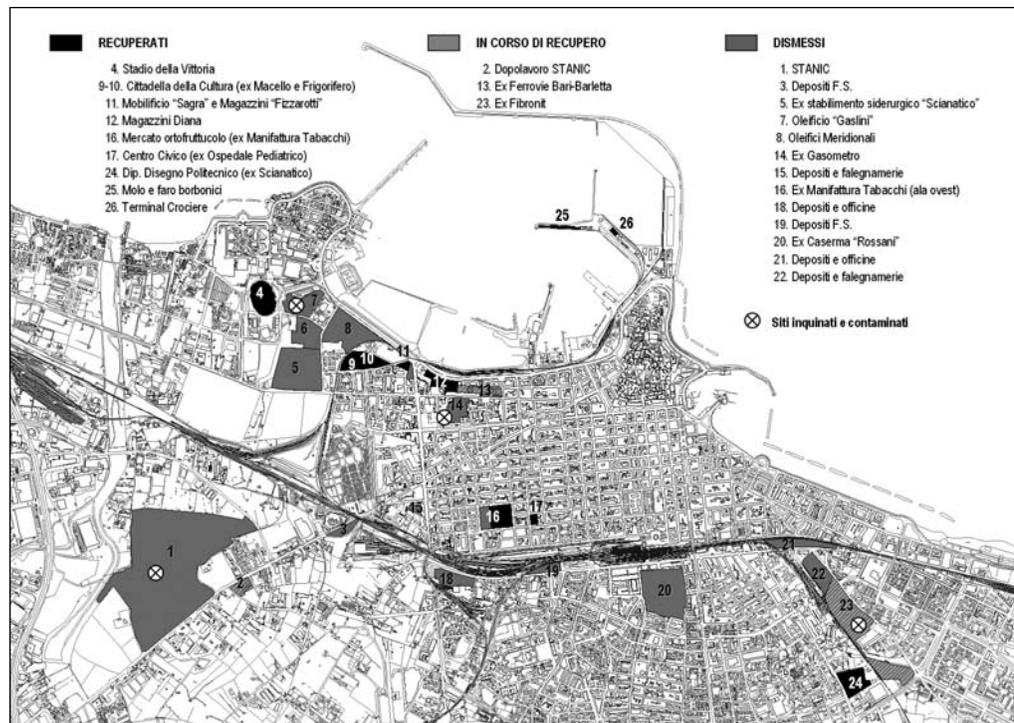
no, svuotati del loro compito originario, sono stati quindi progressivamente abbandonati, offrendosi oggi come superfici dismesse da riqualificare. Il patrimonio del dismesso nella città di Bari assume pertanto una rilevanza considerevole, destinata a giocare un ruolo chiave nello sviluppo della città, data la possibilità che tali aree offrono, nel permettere lo sviluppo e la crescita della città senza che per questo vengano bruciate nuove porzioni di territorio. La riqualificazione delle aree dismesse consente la dotazione di nuove centralità, ponendo un freno al consumo di suolo, da ritenersi quale bene non rinnovabile.

Nelle strategie di riqualificazione della città di Bari, avviate nella seconda metà degli anni '90, è possibile separare gli interventi relativi agli edifici ed alle piccole aree, il cui recupero puntuale diventa una opzione strategica nelle politiche di urban renewal, dai grossi interventi di risanamento ambientale che si rendono necessari per le aree dell'ex *Stanic*, dell'ex *Gasometro*, dell'ex *Gaslini*, dell'ex *Fibronit* e della spiaggia di *Torre Quetta*. Tali interventi, che l'amministrazione comunale ha posto come centrali all'interno delle strategie di governo, individuano come obiettivo primario quello della sostenibilità ambientale dell'azione di recupero, volta a decontaminare le aree gravate dalla presenza di idrocarburi nel suolo e dell'amianto utilizzato come coibente negli edifici industriali e prodotto proprio negli stabilimenti della *Fibronit*.

Gli interventi di recupero: strategie e prospettive future

Una delle prime occasioni per riqualificare aree dismesse è resa possibile dalla disponibilità di finanziamenti statali trasferiti per i *XII Giochi del Mediterraneo* (1997). I fondi vengono investiti in parte per dotare di attrezzature i quartieri residenziali della città con l'intento di garantire il loro utilizzo anche dopo i Giochi; in questa prospettiva viene recuperata la *Palestra ex Gil* nel quartiere Libertà, pregevole architettura ottocentesca con struttura in ghisa. Gli interventi più cospicui si concentrano nell'area posta a nord-ovest, dove sono attuati la costruzione dello Stadio del Nuoto e il restauro dello *Stadio della Vittoria*, rifunzionizzato per attività sportive e culturali. Lo Stadio della Vittoria e la circostante *Piazza Mediterranea* diventano così il fulcro di una più ampia riqualificazione urbana organica, che mette in relazione tutto il complesso delle attrezzature sportive, dalle Piscine al Centro Universitario Sportivo nel bacino portuale.

Nello stesso anno il Comune cede in concessione al Ministero dei Beni Culturali gli edifici dell'ex Macello e dell'ex Frigorifero, per la realizzazione della *Cittadella della Cultura*, inaugurata nel 2006 e in cui hanno sede l'Archivio di Stato e la Biblioteca Nazionale, oltre ad alcune sale espositive e polifunzionali. Altri interventi di recupero di edifici dismessi nel quartiere Libertà sono mirati alla realizzazione di servizi per la residenza: la ristrutturazione attuata dal Comune



dell'ala est nella ex *Manifattura Tabacchi*² con l'insediamento del mercato ortofrutticolo di quartiere (2000) e la riconversione dell'ex Ospedaletto Pediatrico in un *Centro Civico Polifunzionale* (2002). L'ammissione a finanziamento nel 2000 del *Programma di Riquilibrata urbana e sviluppo sostenibile* (Prusst) "Città di Bari", tra i 48 programmi vincitori del bando nazionale promosso dal Ministero dei Lavori Pubblici, sembrerebbe offrire una opportunità unica per il recupero di tre grandi aree dismesse: l'ex *Gasometro* nel quartiere Libertà, per il quale l'amministrazione comunale promuove un concorso di idee per il progetto della nuova Sede Municipale; la ex *Caserma Rossani*, a ridosso della Stazione Centrale, in cui si prevede la realizzazione di un parcheggio interrato e di un'area a verde pubblico in superficie; l'area della ex *Fibronit*, localizzata lungo la direttrice sud-est ed interessata dalla realizzazione di immobili privati ad uso terziario-residenziale. In realtà, nella valutazione degli interventi da attuare, l'amministrazione allora in carica non tiene sufficientemente conto dei problemi legati alla bonifica dei suoli e ai rischi per la salute pubblica che lo smantellamento delle strutture esistenti e le

opere di scavo avrebbero comportato. La nuova Giunta Comunale, insediatasi nel 2004 e caratterizzata da una maggiore attenzione per la questione ambientale e per processi decisionali più partecipati, annulla la vocazione edificatoria dell'area della *Fibronit* e dà avvio alla bonifica definitiva approvando la variante al Prg, che la trasforma in area a verde di quartiere prolungando così verso il centro città uno dei grandi "cunei verdi" di concezione quaroniana. Situazione analoga si prevede per l'area dell'ex *Gasometro*, dove analisi più approfondite hanno riscontrato elevate concentrazioni di inquinanti nel sottosuolo tali da escludere qualsiasi intervento edificatorio. La vicenda della *Rossani* potrebbe invece sbloccarsi nei prossimi mesi con il probabile trasferimento della proprietà dell'area dal Demanio al Comune a seguito di accordi internazionali che prevedono la cessione della Chiesa Ortodossa, ora di proprietà comunale, alla nazione russa. Rilevante per il ruolo strategico che ha assunto il Porto di Bari, nuova tappa delle rotte crocieristiche nel Mediterraneo per alcune delle maggiori compagnie internazionali, è infine l'intervento di conversione promosso dall'Autorità Portuale di un vecchio deposito nel nuovo *Terminal Traghetti*

e *Crociere* (2000-2003), in aggiunta al restauro del molo e del faro borbonici. Una valutazione compiuta sui risultati finora conseguiti non può non evidenziare la episodicità degli interventi, realizzati in assenza di quadri strategici di riferimento capaci di coinvolgere l'ente pubblico e gli operatori privati in una azione sinergica di partenariato con l'obiettivo di migliorare la qualità urbana, così come appare limitato il ricorso agli strumenti della programmazione complessa, se si esclude il Prusst i cui esiti sono ancora incerti. Il recupero di questo enorme patrimonio e il riuso funzionale per attrezzature terziarie, attività culturali e servizi di rango elevato risulterebbero invece necessari per accrescere le dotazioni funzionali di una città che si appresta a diventare non solo città metropolitana ma anche e soprattutto *gateway-city*³ *transfrontaliera* verso i Balcani, alla luce delle visioni strategiche della Comunità Europea che attribuisce a Bari il ruolo di nodo di scambio tra le reti *trans* e *pan-europee* (Corridoio Adriatico, Corridoio VIII, Corridoio Meridiano Autostrade del Mare).

* *Dottoranda in Pianificazione Territoriale - Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria.*

** *Contrattista di ricerca - Dip. ICAR del Politecnico di Bari.*

Nota

1. Lo Stadio della Vittoria, progettato dall'arch. Fasolo negli anni '30, fu abbandonato a seguito della costruzione del nuovo Stadio S. Nicola per i Mondiali '90 e seriamente danneggiato nel 1991 in occasione della permanenza al suo interno di migliaia di profughi albanesi sbarcati in massa nel Porto di Bari.
2. L'ala ovest, ancora in attesa di ristrutturazione, è di proprietà dell'Università di Bari che intende trasferirvi la sede della Facoltà di Scienze della Formazione.
3. Lo Schema di Sviluppo dello spazio europeo (Ssse) definisce le *gateway-city* come aree metropolitane o città porta che danno accesso al territorio dell'Unione, caratterizzate dalla dotazione di grandi porti, aeroporti intercontinentali, città in cui hanno sede fiere e esposizioni internazionali, centri culturali di fama mondiale (CE 1999). La *gateway city* deve essere qualificata non solo per gli elementi di tipo infrastrutturale-transportistico, ma anche per la presenza di strutture commerciale-direzionale e di carattere scientifico-culturale.

Il progetto ASTA

Giuseppe Michelangeli*, Stefano Sampaolesi**, Alessio Satta***

Il progetto ASTA¹ Azioni per la Sostenibilità del Turismo nell'Adriatico, ha coinvolto il Sistema turistico locale Riviera del Conero e la regione di Valona in Albania nella sperimentazione di una integrazione nella procedura Emas della metodologia di valutazione della capacità di carico turistico (Tcca)².

Il progetto ha visto come soggetto promotore l'Autorità ambientale regionale della Regione Marche³, lead partner in collaborazione con il Servizio Turismo.

Le aree di studio interessate sono l'area di Marcelli (Comune di Numana) per il Sistema turistico locale Riviera del Conero e l'area di Saranda per la regione di Valona.

La Tcca propone l'analisi delle componenti dello sviluppo turistico locale e delle sue ricadute sul territorio e sulla popolazione, nonché delle principali interazioni con le altre attività socioeconomiche, alla ricerca di forme di turismo sostenibile. Un turismo che utilizza le risorse dell'ambiente in maniera ottimale, rispetta l'autenticità socioculturale delle comunità ospitanti, offre a tutte le parti coinvolte dei vantaggi socioeconomici.

La capacità di carico risulta quindi composta dalla risultante delle seguenti componenti:

1. capacità ambientale;
2. capacità sociale o psicologica, che include anche la percezione degli abitanti e dei turisti;
3. capacità fisica o infrastrutturale;
4. capacità gestionale, che riguarda la

capacità organizzativa e politica della destinazione nelle politiche turistiche. Alcuni fattori limitanti, come quelli che si riferiscono alla capacità di carico ecologica dei sistemi naturali, sono "fissi", ed altri "variabili": politiche e scelte possono influenzare tali fattori facendo leva, per esempio, sui carichi complessivi (e quindi sul numero di abitanti), sulla loro "concentrazione" (il picco estivo di una località balneare), sul sistema infrastrutturale, sulla mitigazione di quegli impatti forniti dalla tecnologia ambientale.

Dalla combinazione di tali fattori è possibile mettere a confronto diversi scenari possibili di sviluppo turistico ed ipotizzare una stima sulle conseguenze ambientali (modificazione delle pressioni e degli impatti) e socioeconomiche (ricchezza ed occupazione). Verificate le possibilità nonché le volontà di perseguire un certo scenario, si può elaborare un programma ambientale per la politica di sviluppo ritenuta auspicabile e possibile.

Parte della complessità dello studio sta dunque nel comprendere le intenzioni e le aspettative della comunità. Ciò richiede un continuo coinvolgimento della popolazione e dell'amministrazione locale in un approccio *bottom-up*: tutte le fasi del progetto ASTA hanno visto lo svolgersi di incontri, sia in Italia che in Albania, finalizzati allo scambio di informazioni, a raggiungere valutazioni condivise sui problemi prioritari, a definire gli obiettivi e le azioni da sviluppare.

Lo stato dell'ambiente e la valutazione della capacità di carico turistica

Il primo passo è stato la definizione della "situazione iniziale", termine di paragone e base di partenza per la definizione degli scenari alternativi di sviluppo.

La lettura dei dati raccolti dalla Amministrazione comunale di Numana ha evidenziato, a fronte di una realtà turistica consolidata, una condizione dei principali parametri ambientali generalmente rispondente agli standard normativi di settore. Il mantenimento degli attuali standard qualitativi comporta costi notevoli per la comunità (depurazione, smaltimento rifiuti, ecc.) e va osservato che un ulteriore aumento delle pressioni ne determinerebbe un aumento esponenziale. Per alcuni aspetti, come ad esempio la qualità delle acque di balneazione, le problematiche si allargano peraltro di scala, coinvolgendo soggetti ed attività che svolgono le loro azioni su di un ambito vasto, sfuggendo, in buona parte, al controllo del soggetto locale.

Ben diversa la situazione nella costa meridionale dell'Albania dove si stanno consolidando oggi le premesse di un imminente sviluppo turistico.

Importanti vantaggi competitivi come il clima temperato, un ambiente costiero prevalentemente intatto, la vicinanza al parco nazionale di Butrinto⁴ e all'Isola di Corfù si sommano alla forte aspettativa verso il turismo delle comunità locali nella prospettiva di nuovi posti di lavoro, salari più elevati, sviluppo delle infrastrutture. A fronte



di un rilevante potenziale ancora inesplorato, il turismo albanese non ha un livello di sviluppo paragonabile alle nazioni limitrofe ma ha già sperimentato numerosi impatti negativi lungo la costa: urbanizzazione incontrollata, scarico di acque non trattate in mare, abbandono di rifiuti solidi in aree non controllate, aspetti, questi, peraltro accompagnati da un inadeguato sviluppo delle infrastrutture.

Per la definizione dell'analisi iniziale si è predisposto un set di indicatori che permettono di rappresentare la *performance* del sistema turistico sia sotto il profilo socioeconomico sia sotto quello ambientale.

Essi sono stati articolati in:

- *parametri guida* (residenti, flussi turistici e dotazioni ricettive)

- *parametri socioeconomici* (intensità turistica, densità turistica, dati economici del settore) per la caratterizzazione del sistema turistico sia nei termini di descrizione del fenomeno (domanda ed offerta turistica, destagionalizzazione delle attività), sia nei termini più strettamente economici (ricchezza ed occupazione prodotte).

- *parametri ambientali* (consumi idrici, produzione di rifiuti, energia, consumi di suolo) ovvero il quadro di riferimento in cui le attività del turismo si collocano determinando quelle pressioni che modificano lo stato dell'ambiente. La variazione degli stessi indicatori in funzione delle possibili politiche di sviluppo ha permesso la costruzione di una serie di scenari di riferimento, tutti proiettati nei prossimi dieci anni (2016):

- scenario 1, di mantenimento del trend attuale a meno dell'attuazione delle politiche del piano regolatore;

- scenario 2, di miglioramento ambientale mediante interventi nel settore ricettivo;

- scenario 3, di destagionalizzazione ed aumento delle presenze in bassa stagione;

- scenario 4, di massima crescita dell'offerta turistica.

Uno scenario per Numana

Se consideriamo le potenzialità del territorio di Numana e la pressione esercitata dal sistema turistico, già l'attuale situazione sembrerebbe essere in alcune sue componenti ai limiti della sostenibilità ambientale: è il caso, ad esempio, della domanda di acqua nella stagione estiva. È anche vero, più in generale, che ci sarebbe anche un margine di aumento delle presenze turistiche, se ciò fosse accompagnato da strategie ed azioni rivolte a ridurre la pressione sull'ambiente e sulla comunità locale. Ma è anche vero che non sempre una riduzione del numero dei turisti determina un effettivo beneficio se non si intervenisse, in ogni caso, per rinnovare e migliorare le dotazioni infrastrutturali nonché le modalità di fruizione delle aree naturali e dell'insediamento urbano.

Ciascuno dei quattro scenari ipotizzati è "realistico" ma non tutti e quattro, sulla base dei confronti avuti con gli

stakeholders, sono ugualmente "probabili": Numana rappresenta una realtà che ha fatto del turismo un elemento di identità territoriale ed è quindi orientata verso scenari di ulteriore sviluppo turistico.

È stato così possibile prefigurare uno scenario unico che, integrando i parametri guida di quello di miglioramento ambientale e di destagionalizzazione, fosse al tempo stesso probabile e desiderabile. Abbiamo chiamato tale scenario "Conero Sostenibile 2016".

Il progetto dimostrativo di Marcelli

Il progetto ASTA prevede anche la realizzazione di un progetto dimostrativo che, migliorando la sostenibilità ambientale dell'insediamento turistico, può dare visibilità all'iniziativa. La scelta è ricaduta su un impianto fotovoltaico per l'alimentazione della pubblica illuminazione di una piazza del lungomare di Marcelli, effettuata dopo aver verificato la possibilità di intervenire per moduli, al fine di realizzare interventi compiuti in ragione delle risorse finanziarie disponibili, la trasferibilità della tecnologia, la sua capacità di essere percepito dai fruitori della località turistica e di poter essere valorizzato all'interno di più complessivi progetti di riqualificazione urbana.

Lo sviluppo turistico di Numana e Saranda

Uno degli obiettivi principali del Progetto ASTA era quello di invidiare una politica di sostenibilità comune per le destinazioni turistiche di Numana e Saranda. Considerate le diverse caratteristiche delle tue destinazioni il gruppo di lavoro ha definito sei differenti aree individuando per ogni area degli obiettivi comuni direttamente derivati dalla Valutazione della Capacità di Carico Turistica: biodiversità, acqua, suolo e rifiuti, ener-



gia, paesaggio e cultura, sviluppo socioeconomico locale, ambiente urbano. Per ogni singola destinazione la Politica di sostenibilità è stata declinata in obiettivi specifici e sono state infine individuate le relative azioni per mettere in pratica le politiche che tengono conto delle rispettive specificità territoriali e di sviluppo turistico.

Conclusioni

Il turismo è un'industria in crescita, destinata ancora a progredire e a creare ricchezza e lavoro nel corso del prossimo decennio. Un motore di sviluppo delle comunità locali strettamente legato al carattere attrattivo delle destinazioni, che a sua volta dipende dalla specificità e dalla valorizzazione delle componenti naturali e culturali delle destinazioni stesse. Allo stesso tempo il turismo, in assenza di una gestione integrata del territorio in senso sostenibile, può anche diventare un grande consumatore di spazi naturali tra i più fragili ecosistemi, produrre impatti nefasti sull'ambiente naturale e sul benessere delle comunità locali e generare conflitti con le altre vocazioni del territorio. E' in tal senso indubbia l'importanza delle scelte urbanistiche che di un certo modello di sviluppo turistico sono l'espressione territoriale e che possono quindi rappresentare un elemento di "resistenza" verso una maggiore sostenibilità ambientale.

Sebbene il ricorso alle buone pratiche di turismo si riveli dunque particolarmente complesso e sfaccettato, le destinazioni turistiche di tutto il mondo si stanno sempre più orientando verso strategie e politiche di sviluppo sostenibile ed il progetto ASTA ne rappresenta un valido esempio. Un progetto che ha trovato una compiuta applicazione nella realtà di Numana e che, pur disponendo di una preziosa fonte di informazioni nel documento conclusivo dello studio svolto dal PAP-RAC nel 2004, ha sofferto la carenza di ulteriori dati attendibili e delle relative serie storiche per la destinazione di Saranda. Un aspetto, quello della carenza di banche dati, comune a molte delle realtà emergenti nel mercato del turismo che ha richiesto una

parziale rimodulazione della metodologia ma che ha evidenziato l'elasticità di un modello esportabile a tutte le destinazioni costiere del mediterraneo che vogliono investire in nuove forme di turismo sostenibile.

**Urbanista.*

***Ingegnere, assegnista di ricerca presso l'Università Politecnica delle Marche.*

****Ingegnere, direttore dell'associazione Ecoturismo Italia.*

Note

1. Il progetto è stato cofinanziato dal Fesr attraverso il Programma Interreg III A Transfrontaliero Adriatico.
2. La metodologia è stata formulata dal Priority Actions Programme Regional Activity Centre (Pap/Rac).
3. Il responsabile della struttura è l'arch. A.Minetti.
4. Il parco, posto all'estremità meridionale della Provincia, comprende una laguna di origine tettonica di grande ricchezza floristica e faunistica ed un importante sito archeologico. È stato dichiarato patrimonio dell'umanità dall'Unesco nel 1991.



Politiche urbane, Napoli: storia bisogni opportunità

di Francesco Forte

Attraverso le immagini si rendono possibili correlazioni tra stagioni vissute, alimentando l'ideazione necessaria per l'innovazione creativa di politiche urbane. L'argomentazione scritta ha il ruolo di delineare la griglia di riferimento utile nel dare senso alle immagini, nel contesto di una tesi volta a comunicare il dramma urbano che si ritiene avvolga la città, l'innovazione possibile nelle politiche urbane, sollecitando speranza.

Pagine 288, abstract in inglese
Illustrazioni a colori e b/n,
formato cm. 24 x cm 22
Prezzo di copertina €30,00

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773

E-mail inuprom@inuedizioni.it

Il piano del colore nei centri storici

Giuseppe Amoroso*

Il Piano del Colore fornisce gli strumenti necessari per la ricostruzione dell'immagine urbana dei centri storici e si configura come supporto tecnico-operativo alla composizione e alla finitura delle facciate

Il quadro normativo regionale dell'Emilia - Romagna si è sviluppato a partire dalla legge 6 del 1989 che segnò la nascita del "Progetto Recupero" e sino alla legge 19/98 in materia di riqualificazione urbana. In termini operativi, mentre per i Piani di recupero il riferimento, in relazione ai fattori di degrado, sono le "zone di recupero", assai più indeterminato è l'ambito applicativo della riqualificazione; mentre sul fronte normativo il piano di recupero si confronta con le categorie d'intervento definite dall'art. 31 della Legge 457/78, l'intervento di riqualificazione è più legato ad una logica di processo che richiede corpus normativi più flessibili e trasversali; per lo scenario attuativo il Piano di recupero è supportato da una schema di convezione, solitamente poco versatile ed indirizzato al soddisfacimento della richiesta abitativa, la riqualificazione invece richiede strumenti che sviluppino la capacità di negoziazione e di integrazione delle risorse secondo le necessità della convenienza privata e pubblica. L'approccio odierno agli interventi nei centri storici richiede l'adozione di strumenti che operino sotto forma di piani unitari di "manutenzione urbana" ovve-

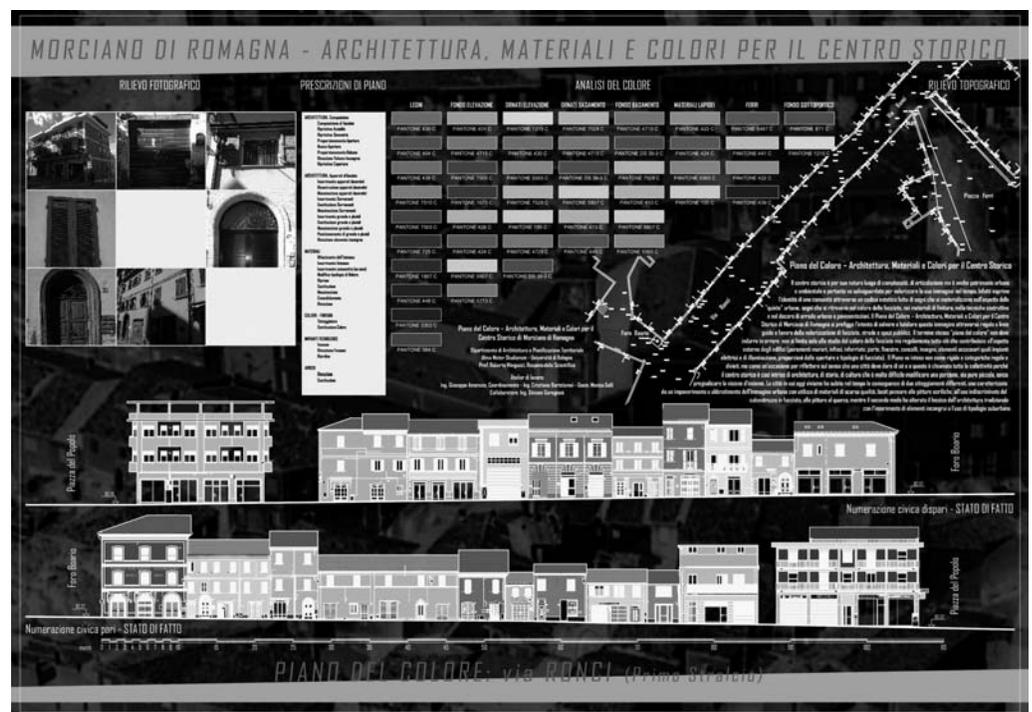
ro promuovendo progetti ad ampio respiro sul tessuto urbano con una più stretta integrazione tra le componenti fisico - spaziali e quelle socio-economiche.

I piani del colore per i centri storici di Meldola (FC) e Morciano di Romagna (RN).

Il "Piano del colore, architettura, materiali e colori" per il centro storico costituisce uno strumento urbanistico esecutivo e di dettaglio, le cui disposizioni hanno valore prescrittivo per tutti gli interventi ricadenti nell'ambito di validità del Piano, ovvero il centro storico. Il Piano del colore del centro storico di

Morciano di Romagna è stato redatto da novembre 2005 ad aprile 2006 ed adottato a dicembre 2006. Il Piano è stato redatto in conformità alla Lr 19/98 sulla riqualificazione urbana, alla Lr sull'urbanistica 20/2000, alla Lr 16/2002 e alla Lr 31/2002.

Il Piano del colore è finalizzato alla regolamentazione degli interventi sulle facciate in relazione alla composizione dei prospetti, alle tecnologie e ai materiali da impiegare e all'adozione di una tavolozza di colori da utilizzare per la finitura delle facciate; è uno strumento operativo in grado di garantire la riqualificazione dell'immagine urbana basata sull'integrazio-





ne tra emergenze storico -artistiche ed edilizia seriale.

Le norme del Piano hanno altresì lo scopo di tutelare il decoro pubblico e favorire la conservazione e la salvaguardia tipologica, morfologica, cromatica ed estetica delle quinte architettoniche del centro storico nonché la migliore conservazione possibile dei modelli costruttivi tradizionali, in armonia con le tecniche d'intervento nei centri storici.

A tal fine il Piano individua una procedura articolata e riferita alla progettazione degli interventi di recupero dell'ornato, degli elementi compositivi ed architettonici delle facciate, definendo un metodo di lettura e di recupero dei trattamenti di superficie delle facciate, delle tecniche costruttive e dei materiali che sono appropriati all'edilizia tradizionale.

Tale strumento è necessario per il recupero di un linguaggio tecnico "codificato" che consenta di rappresentare il progetto in maniera univoca.

Caratteri normativi e metodologia di piano

Il Piano costituisce uno strumento analitico e attuativo che pone partico-

lare attenzione all'identità locale promuovendo:

- la crescita del sentimento di appartenenza alla comunità;
- la conoscenza e la trasmissione di valori culturali;
- il rispetto per il centro storico come luogo di materializzazione della memoria collettiva.

In sintesi è uno strumento che descrive il patrimonio di una città come componente economica del luogo e sviluppa un'azione di tutela integrata che si basa su:

- azioni programmatiche strategiche rivolte a scenari di mercato economico-culturale;
- conservazione dell'autenticità senza cadere in eccessi conservativi.

Uno strumento che rende possibile il miglioramento della qualità della vita, della scena urbana e dell'architettura, tramite il colore e i materiali, l'identità locale e regionale.

Il Piano del colore del centro storico è costituito dalla normativa, denominata Codice dell'architettura, dei materiali e dei colori, e da una serie di elaborati grafici che integrano la normativa e costituiscono il supporto grafico-analitico di sintesi sul quale sono

state redatte le prescrizioni di Piano.

Il Piano si articola secondo le seguenti categorie di elaborati e strumenti operativi che, a partire dal quadro conoscitivo critico, disciplinano gli interventi e costituiscono una banca dati digitale dei fronti urbani:

- Rilievo fotogrammetrico e indicazioni di piano dei fronti urbani;
- Rilievo cromatico dei fronti urbani;
- Rilievo dello stato di conservazione e degrado e indicazioni di piano delle pavimentazioni;
- Schedatura tecnica informativa dei fronti urbani;
- Normativa di piano;
- Rilievo critico, simulazione di progetto e modello cromatico dei fronti urbani.

Rilievo fotogrammetrico e indicazioni di piano dei fronti urbani

Gli elaborati presentano la restituzione fotogrammetrica e vettoriale dei fronti urbani sulla base di una specifica campagna di rilievo topografico. Il rilievo critico dello stato di fatto è corredato dalle prescrizioni di piano codificate a mezzo di simboli e colori in riferimento alle categorie prescrittive e a quelle di incongruità.

Il Piano individua quattro categorie prescrittive, alle quali è abbinato un simbolo di riconoscimento: architettura; composizione; apparati di facciata; materiali; colore-finitura; impianti tecnologici; arredi.

Il Piano individua altresì quattro categorie di incongruità, elencate con carattere di gravità progressivamente decrescente: incongruità tipologica; scarsa qualità progettuale; degrado materiale e perdita di identità; degrado materiale.

Rilievo cromatico dei fronti urbani

Gli elaborati si basano su una campionatura eseguita direttamente sul rilievo fotogrammetrico digitale e per le seguenti categorie: fondo basamento; fondo elevazione; fondo sottoportico (ove esistente); ornato basamento; ornato elevazione; materiali lapidei; ferri; legni.

Schedatura tecnica informativa dei fronti urbani

Scheda anagrafica e delle prescrizioni previste dal Piano sulle facciate. La scheda contiene le prescrizioni in ordine agli interventi ammissibili, prescritti dal Piano (e suscettibili della necessaria e preventiva autorizzazione comunale) in ordine ai materiali utilizzabili, alle cromie prescritte o ammissibili, alle metodologie di restauro e manutenzione, alla sostituzione o eliminazione di parti e/o elementi.

Scheda con descrizione delle specifiche dell'intervento sulle facciate.

Questa scheda costituisce l'elaborato tecnico fondamentale ed obbligatorio per la presentazione e l'istruttoria di progetti d'intervento sulle facciate o su parti di esse.

Normativa di piano

La normativa di Piano si articola su tre documenti fondamentali, tra di loro correlati:

- la Tavolozza dei colori e delle tonalità;
- il Codice dell'architettura, dei materiali e dei colori;
- il Quaderno delle decorazioni di facciata, delle tecniche e dei materiali da impiegare.

La Tavolozza riporta una selezione di tinte e tonalità giudicate ammissibili

per trattare le superfici di murali, ferri, legni.

Tale *palette* deriva dall'analisi delle cromie esistenti nel centro storico e dal confronto con quelle esistenti nei principali centri storici della regione. Ogni cromia è individuata con una numerazione progressiva ed una combinazione di codici oggettivo e in riferimento a sistemi colore commerciali.

Il Codice dell'architettura, dei materiali e dei colori costituisce la normativa specifica per l'attuazione operativa del Piano.

Le norme, riferite alle principali categorie omogenee di elementi morfologici, compositivi, tecnologici, nonché relativi ad impianti ed arredi, sono articolate secondo una logica di prescrizione ed una logica di raccomandazione.

Il Quaderno delle decorazioni di facciata, delle tecniche e dei materiali da impiegare, strettamente correlato alla normativa, presenta un repertorio di soluzioni del lessico architettonico tradizionale che ricorrono nel centro storico. E' articolato in base alle principali categorie omogenee di elementi morfologici, compositivi, tecnologici, nonché relativi ad impianti ed arredi e riporta le norme di prescrizione e le norme di raccomandazione.

Rilievo critico, simulazione di progetto e modello cromatico dei fronti urbani

Gli elaborati grafici di rilievo critico, simulazione di progetto e di modello cromatico costituiscono la necessaria graficizzazione dei modelli progettuali adottati per il piano.

Gli elaborati presentano altresì le cromie di progetto distinte per le seguenti categorie: fondo basamento; fondo elevazione; fondo sottoportico; ornato basamento; ornato elevazione; materiali lapidei; ferri; legni.

Il Piano fornisce pertanto gli strumenti necessari per la ri-costruzione dell'immagine urbana e si configura come supporto tecnico-operativo agli interventi specifici sulle facciate, incentivando una maggiore coerenza progettuale verso il recupero tipologico e morfologico dell'esistente. Si vuole altresì connotare l'immagine

urbana, evidenziando la componente estetica dell'identità dei luoghi e conferendo valore alla complessità urbana.

** Ingegnere, Facoltà di Architettura Università di Bologna.*

una finestra su: Parigi

a cura di Marco Cremaschi

La politique de la ville affronta una nuova pagina della sua storia ormai più che ventennale. All'idea di un trattamento sociale dei quartieri, protagonista del nuovo corso socialista fra il 1997 ed il 2002, si è sostituita con prontezza quella della priorità del loro trattamento fisico. La soluzione della questione urbana sarebbe da ricercare, secondo il Ministro J. L. Borloo, in un vasto programma di demolizioni e ricostruzioni capace di differenziare l'offerta di alloggi e quindi la composizione sociale delle popolazioni insediate. Il conseguimento della tanto desiderata *mixité sociale* passerebbe per una nuova stagione di trattamento intensivo dei luoghi, capace di renderli nuovamente attrattivi per quei ceti che, all'ora della crisi, avevano abbandonato le *cités* popolari a favore del nuovo ideale suburbano. La nuova stagione 'volontarista' incrocia gli effetti dei primi processi di decentramento ed agglomerazione amministrativa avviatisi sul finire degli anni 90.

Pierrefitte-sur-Seine: demolire in banlieue

Alessandro Coppola*

Pierrefitte-sur-Seine è un comune di 26 mila abitanti, nella banlieue nord parigina, integrato nell'Agglomerazione Plaine Commune, che dal 20 dicembre del 2000 riunisce Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, Saint-Denis, L'Île-Saint-Denis, Staine, Villetaneuse, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine per una popolazione complessiva di 310 mila abitanti. Nel quadro del processo di decentramento promosso dal Governo Jospin a partire dal 1997, la legge Chevenement del giugno 1999 intendeva favorire la cooperazione intercomunale attraverso l'introduzione di agevolazioni che rendessero conveniente a livello locale l'associazionismo dei comuni. I processi agglomerativi giocano un ruolo importante nella realizzazione del Programma nazionale di riqualificazione urbana, contenuto nella cosiddetta Legge Borloo - dal nome dell'allora Ministro alla Coesione Sociale - approvata il 1 agosto del 2003, che prevede per il periodo 2004-2013 la demolizione e ricostruzione di 250 000 alloggi di edilizia sociale in affitto, la ristrutturazione di altri 400 000 alloggi di edilizia sociale già esistenti e la realizzazione di nuove strutture pubbliche nei quartieri oggetto degli interventi. La città di Pierrefitte sur Seine è stata oggetto dell'intervento di diversi dispositivi della Politique de la ville: Nel 2000 aderisce al *Contract de Ville* promosso dall'agglomerazione Plaine Commune; un anno dopo - nel febbraio del 2001 - da vita assieme ai comuni di Saint Denis e Staine ad un Contratto locale intercomunale per la Sicurezza; infine, nel giu-

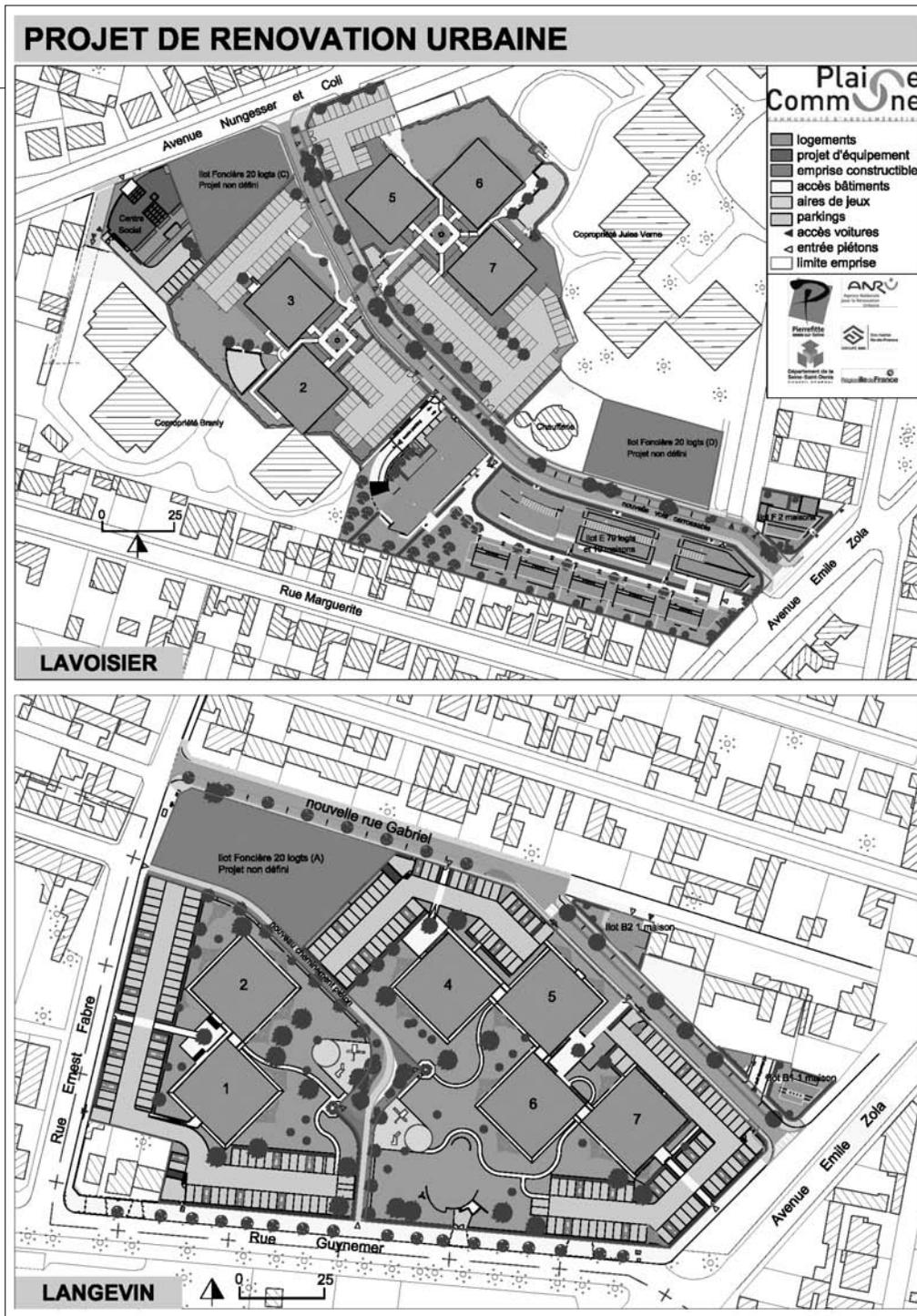
gno dello stesso anno, aderisce ad una convenzione quadro nell'ambito del programma Grand Projet de Ville che riguarda gli stessi quartieri oggi oggetto di un intervento promosso dal Contratto Territoriale di Riqualificazione Urbana (CTRU) fra l'agglomerazione Plaine Commune, l'Anru (Agenzia nazionale di riqualificazione urbana) ed il Ministero della Coesione Sociale (vedi scheda).

Gli obiettivi della riqualificazione

La diversificazione dell'offerta abitativa rappresenta uno degli obiettivi principali del Contratto, attraverso l'individuazione di tre diverse linee d'azione: 1) gli interventi di demolizione (3750 alloggi) e ricostruzione (6350 alloggi) attraverso forme di densificazione che hanno come obiettivo la diversificazione stessa, anche attraverso il ritorno alla promozione privata; 2) gli interventi di riqualificazione del parco edilizio esistente per favorire la *mixité sociale*; 3) gli interventi di trasformazione dei differenti statuti presenti sul mercato immobiliare, per esempio con la messa sul mercato di alloggi sociali dopo consistenti interventi di ristrutturazione che li rendano appetibili sul mercato privato. Dati i presupposti più generali della pianificazione alla scala dell'agglomerazione, il Contratto prevede un rapporto di sostituzione fra alloggi in edilizia sociale demoliti ed alloggi in edilizia sociale ricostruiti di 1 a 1: in altre parole, al fine di tutelare gli attuali livelli di offerta si promuove un programma che *aggiunga* alloggi in proprietà a quelli sociali esistenti, che quindi *non li sostituisca* dal punto di vista del saldo finale alla scala dell'agglomerazione. Gli interventi di demolizione implicano anche dei percorsi di accompagnamento ad



una nuova residenza per i cittadini in essi coinvolti. L'agglomerazione conta, da questo punto di vista, sull'esperienza accumulata con programmi di demolizione per 1200 alloggi realizzati precedentemente all'approvazione della Legge Borloo e quindi alla nascita dell'ANRU. In quel caso, meno del 20% dei nuclei familiari coinvolti aveva trovato difficoltà nell'accesso ad una nuova residenza. Plaine Commune si impegna nell'ela-



borazione, entro sei mesi dalla firma delle convenzioni di demolizione con l'Anru, di una *Charte de Relogement* per i progetti che prevedono almeno 50 alloggi eliminati, mentre negli altri casi si procederà a forme individualizzate di accompagnamento

La riqualificazione della cité Langevin-Lavoisier

Il Quartiere Langevin-Lavoisier è situato nella porzione più meridionale del comune, al confine con i comuni di Staine e Saint-Denis entrambi parte dell'agglomerazione Plaine Commune, nell'ambito di un territorio sul quale insistono importanti progetti di trasforma-

zione ed infrastrutturazione: la costruzione di una sezione degli Archivi Nazionali, l'adeguamento della Route Nationale 1, l'ampliamento dell'Università di Parigi VIII e la realizzazione di una nuova linea tranviaria. Le due residenze, Langevin e Lavoisier, sono situate ad una distanza di 400 metri l'una dall'altra, separate da alcune unità monofamiliari ed un condominio. I problemi cui il progetto di riqualificazione intende dare risposta rimandano ad una fenomenologia comune a quella tipica di altri insediamenti hlm oggetto di progetti di demolizione e ricostruzione. In particolare, fra le ragioni dell'intervento si evidenziano (1) lo stato di

separatezza fra i due settori e l'ambiente circostante; (2) la fragilizzazione delle condizioni abitative causa da malfunzionamenti tecnici e forme di degrado fisico; (3) la presenza di due strutture di servizio – un centro culturale ed un piccolo centro commerciale – potenzialmente attraenti ma oggi inadatte; (4) un dimensionamento eccessivo degli edifici soprattutto nel caso del settore Lavoisier; (5) una mancanza di identità degli spazi esterni e dei relativi usi. I due settori contano una popolazione di circa 1600 abitanti (vale a dire il 6,2% della popolazione comunale) residenti in 519 alloggi di edilizia sociale in 14 immobili di dimensioni comprese fra i 3 ed i 14 piani gestiti dalla SCIC Habitat Ile-de-France.

I problemi sociali del quartiere

Le caratteristiche sociali della popolazione insediata richiamano da vicino gli indicatori della *Politique de la ville*, infatti l'intervento di riqualificazione urbano è stato avviato sulla base della criticità di una situazione sociale paragonabile a quella del *Quartier des Poëts* – appartenente allo stesso comune – attualmente classificato come ZUS (Zona Urbana Sensibile). In particolare si rilevano (1) una forte presenza di famiglie monoparentali, soprattutto a Langevin (20,4%), e di persone sole senza figli, soprattutto a Lavoisier (26,5%); (2) di nuclei familiari con più di tre figli, (3) di famiglie straniere: circa il 55% a Langevin, il 53% a Lavoisier; (4) di nuclei familiari poveri: il 78% delle famiglie di Langevin ed il 79% di quelle di Lavoisier hanno un reddito inferiore al 60% del massimale previsto per l'accesso ad alloggi hlm ed infine (5) livelli molto alti di dipendenza dai dispositivi di sostegno pubblico all'affitto: più del 63% delle famiglie beneficiano infatti di trasferimenti Apl (*Aide Personnalisée au Logement*). La *rotazione* degli inquilini in continua decrescita dal 2003, si attesta attualmente attorno al 4,48 a Langevin ed al 7,32% a Lavoisier. La morosità riguarda il 7,34% delle famiglie a Langevin ed il 9% a Lavoisier mentre sono 21 le famiglie che occupano locali senza alcun titolo a fronte di 8 espulsioni effettuate nel 2003.

* Dottore di ricerca, Università degli Studi Roma Tre.

Riqualificazione urbana a Plaine Commune

A.C.

Intervista a Stéphan Vigne, Responsabile per la Riqualificazione Urbana dell'Agglomerazione Urbana Plaine Commune.

Può parlarci brevemente dell'origine del progetto e delle domande degli abitanti cui questo intende rispondere?

Per molti anni gli inquilini, sostenuti dall'amministrazione comunale, hanno espresso la loro insoddisfazione quanto alla gestione degli alloggi assicurata dalla SCIC Habitat (che ora si chiama Osica), l'ente proprietario delle Cités Langevin et Lavoisier. Gli abitanti si sentivano abbandonati dalla società affittuaria, per questa ragione negli anni si sono avvicinate manifestazioni e petizioni. Così arriviamo al 2001, quando il servizio di igiene pubblica dell'amministrazione comunale pubblica un rapporto da cui emerge lo stato deplorabile sia degli alloggi sia degli spazi esterni. In seguito ad una riorganizzazione interna e considerato il contesto molto difficile, SCIC Habitat ha deciso di reinvestirsi pienamente nella gestione del suo patrimonio a Pierrefitte. Così, nel 2002, in accordo con l'amministrazione comunale e l'autorità di agglomerazione è stato lanciato uno "studio urbano globale". Una équipe composta da urbanisti, architetti ed un sociologo ha lavorato alla definizione di un progetto urbano dal novembre 2002 al gennaio 2004, anche attraverso la realizzazione di un'indagine sociologica che ha coinvolto 68 abitanti sul forme e pratiche della vita quotidiana, immagine dei luoghi e le aspettative nei confronti dell'intervento di riqualificazione. Lo studio ha dato luogo a molteplici occasioni di scambio fra tutti gli attori coinvolti: abitanti, eletti, affittuari, associazioni, finanziatori per arrivare infine ad un progetto di riqualificazione urbana che possiamo considerare come globalmente condiviso da tutti... Quindi il dossier di finanziamento è stato depositato all'ANRU – che è il principale finanziatore – nel 2004, il progetto è stato approvato nel gennaio dell'anno successivo e la convenzione finanziaria è stata firmata l'8 luglio del 2005. I primi lavori sono partiti alla fine del 2005, la fine è prevista per il 2010.

Quali sono i principali interventi previsti dal progetto volti a contrastare le forme di degrado fisico ed illegibilità degli spazi di cui parlava ?

L'insoddisfazione degli abitanti si concentrava su alcune precise disfunzioni sia di carattere tecnico sia di carattere urbano. Le due *cités*, disposte a forma d'arco, danno le spalle ai due piccoli poli di attività del quartiere situati presso la *Rue Nungesser et Coli*, dove si trovano un piccolo centro commerciale, le poste ed un centro sociale. Questo determinava lo stato di abbandono degli spazi situati fra le residenze, che erano stati concepiti all'inizio come elementi centrali e strutturanti delle residenze. Spazi che offrendo del verde pubblico e delle occasioni di gioco per i bambini dovevano mettere in comunicazione gli accessi di tutti gli immobili. Progressivamente questi spazi si sono dequalificati anche per mezzo della scomparsa delle attrezzature di gioco per i bambini: in questo modo, il loro statuto come la loro funzione sono diventati poco leggibili. I percorsi pedonali sono stati modificati peggiorandone l'utilizzabilità, si è diffusa una pratica della sosta automobilistica molto anarchica ed infine, le entrate originarie degli edifici sono state abbandonate a favore di quelle dei locali adibiti a deposito dell'immondizia che si affacciano sulla *Rue Nungesser et Coli*. Inoltre, gli immobili erano caratterizzati da un certo degrado: in particolare l'insoddisfazione degli abitanti era relativa al cattivo stato delle facciate, delle finestre, degli impianti dell'elettricità e dell'acqua, degli ascensori ed all'inadeguatezza dell'isolamento acustico. Di fronte ad una tale situazione, il progetto si è costruito attorno a due assi principali: l'integrazione delle due *cités* al resto della città per mezzo della creazione di passaggi sia automobilistici sia pedonali, la divisione degli immobili in più unità residenziali ciascuna dotata di una zona di stazionamento e di un accesso diretto sulla strada. La creazione di queste nuove strade implicava la demolizione di 3 immobili...

Come siete arrivati alla decisione della demolizione e, soprattutto, come state gestendo la questione – molto delicata – della ri-collocazione degli abitanti i cui alloggi saranno demoliti?

La demolizione dei 3 immobili – vale a dire di 137 logements – non è stata

considerata come un fine in sé, ma come un modo di re-inserire le due *cités* nell'ambiente urbano circostante. Inoltre, le demolizioni non potevano realizzarsi in assenza di due condizioni: la ricostruzione dello stesso numero di alloggi sociali demoliti, secondo il principio dell'1 ad 1 e la messa in opera di un processo partenariale di ri-collocazione degli abitanti basato sui bisogni ed i desideri delle famiglie coinvolte. La ricostituzione dell'offerta degli alloggi demoliti avviene sia nell'ambito del territorio di progetto - con 93 alloggi ricostruiti - sia sul resto del territorio comunale - con 44 alloggi in due siti. Per rendere più certo ed efficace tutto il processo, una *Charte du Relogement* è stata stipulata fra l'ente proprietario, il Comune e lo Stato. Possiamo distinguere tre fasi nell'ambito del processo: (1) una fase di indagine relativa a tutte le famiglie coinvolte nel processo, con un'analisi delle loro caratteristiche socio-economiche e demografiche ed un lavoro di ascolto delle aspettative relativamente alla localizzazione ed alla tipologia della loro abitazione futura come delle loro possibilità finanziarie; (2) una seconda fase per valutare l'offerta disponibile di alloggi nell'ambito del patrimonio dell'ente proprietario degli immobili in via di demolizione e per elaborare un piano di ri-collocazione anche con l'identificazione delle famiglie "prioritarie" ed infine (3) il momento della messa in opera del piano, con l'organizzazione delle visite agli alloggi dei traslocchi. Ovviamente, tutte le spese sono prese in carico dalla OSICA - l'ente proprietario. La gestione globale di tutto il processo è presa in carico da una commissione presieduta dal responsabile delle politiche per la casa dell'amministrazione comunale e formata da diversi attori istituzionali coinvolti, dai servizi sociali alla Prefettura. Il processo che ho descritto è partito nel 2005, due anni dopo rimangono 43 famiglie cui dare una risposta. Nonostante qualche scambio con altri proprietari, le soluzioni sono state individuate in gran parte nell'ambito di proprietà dell'Osica, in maggioranza a Pierrefitte e nei comuni vicini. Il processo è andato avanti lentamente a causa della penuria di alloggi disponibili, in particolare di quelli di grossa taglia richiesti dalle famiglie più numerose. Occorre comunque ricordare che per ragioni urbanistiche e finanziarie non era possibile costruire nuovi alloggi prima delle demolizioni.

Come è stato organizzato il processo di partecipazione degli abitanti?

La partecipazione degli abitanti passa soprattutto attraverso le riunioni dei consigli di quartiere, istanze consultive che raggruppano eletti, abitanti e rappresentanti associativi. Questi hanno l'obiettivo di favorire la partecipazione del più alto numero di abitanti associandoli alle decisioni locali. La loro missione consiste soprattutto nell'informare gli abitanti riguardo gli orientamenti dell'amministrazione comunale dando loro un luogo dove esprimersi, scambiando le opinioni con i tecnici e gli eletti. Il consiglio si riunisce all'incirca una volta ogni tre mesi. Inoltre, il Centro Sociale Ambroise Croizat propone agli abitanti del quartiere sud numerose attività sociali o di animazione di prossimità al fine di sviluppare il coinvolgimento degli abitanti nella vita del quartiere. È prevista per esempio l'organizzazione di un *ateliers memoir* dove gli abitanti saranno invitati a condividere i loro ricordi, foto e documenti di cui dispongono relativamente alla storia della *cit *. Allo stesso tempo si tratta anche di un luogo in cui gli abitanti possono raccogliere consigli ed essere orientati verso i servizi di altre strutture. Infine, è stato aperto un locale sul sito progetto per servire da luogo di scambio con gli abitanti relativamente al progetto di riqualificazione; nei locali sono disponibili pannelli e plastici del progetto. In questo quadro, un giornale "quartier d'avenir" è pubblicato 3 volte all'anno per informare gli abitanti sull'avanzamento dei cantieri. Il giornale dedica anche molto spazio alle opinioni degli abitanti ed utilizzatori del quartiere sud della città. Momento più alto del processo di concertazione, la celebrazione di un referendum ha visto l'approvazione dei progetti di riqualificazione - con il 91% di favorevoli a Langevin e l'84,7% a Lavoisier - da parte della popolazione dei due settori.

Quali sono i dispositivi di natura sociale attivati nell'ambito del progetto di riqualificazione?

Le azioni di carattere sociale incluse nel progetto sono organizzate in due differenti dispositivi compresi nella convenzione finanziaria stipulata con l'ANRU: si tratta da una parte dell'inserzione occupazionale e dall'altra il programma di gestione urbana della prossimità. Le

clausole di inserzione puntano a riservare un minimo del 5% del totale delle ore lavorate nei cantieri del progetto di riqualificazione ad abitanti caratterizzati da difficoltà di inserzione nel mercato del lavoro. La messa in opera di queste clausole si realizza grazie al sostegno della *Maison de l'emploi et de l'insertion* del Comune di Pierrefitte che, in partenariato con l'Anpe - *Agence Nationale pour l'Emploi* - e la Missione locale di cui abbiamo parlato prima, seleziona dei candidati per presentarli alle imprese, assicurando successivamente assistenza e controllo lungo tutto l'arco della durata del contratto di lavoro. Visto che i cantieri sono stati aperti da poco, le assunzioni sono in corso proprio in queste settimane. Invece, l'oggetto della gestione urbana di prossimità consiste nell'attivare delle operazioni destinate a migliorare la vita quotidiana degli abitanti in particolare riguardo la pulizia e la manutenzione degli spazi esterni, delle aree di accesso agli immobili favorendo il coinvolgimento degli abitanti nella vita del quartiere. Fino ad oggi, prevalentemente, le azioni sono state portate avanti dall'equipe di riqualificazione urbana dell'Agglomerazione di Plaine Commune e dal centro sociale Ambroise Croizat che si trova proprio in prossimità delle *cités* Langevin Lavoisier. Queste azioni sono di natura molto eterogenea e sono sovente realizzate in partenariato con le Associazioni condominiali: per fare degli esempi, posso riferirmi alle operazioni di sensibilizzazione degli abitanti alla selezione ed al riciclo dei rifiuti, alle campagne di abbellimento dei balconi delle *cités* con piante e fiori, all'organizzazione di feste di quartiere e di riunioni negli immobili a riguardo del progetto di riqualificazione, di attività che coinvolgono bambini e cantieri di inserzioni che hanno permesso il coinvolgimento di giovani disoccupati nella realizzazione di lavori condominiali come la tinteggiatura degli spazi interni agli immobili.

Come avete organizzato la gestione del progetto e quali forme di integrazione sono state individuate fra il progetto di riqualificazione ed i dispositivi della *Politique de la ville*?

L'organizzazione di gestione del progetto è stata disegnata in coerenza con i principi del già citato CTRU, ovviamen-

te declinandola sulla base dei bisogni specifici di Pierrefitte-sur-Seine. Esiste un *Comitato di Pilotaggio*, presieduto dal sindaco, che riunisce i finanziatori del progetto e gli esecutori materiali. Questa è l'istanza di sorveglianza e di attuazione di tutte le decisioni da implementare nell'ambito del progetto. Più precisamente, è incaricato di verificare la pertinenza e l'avanzamento del progetto ri-orientandolo nel caso dell'emergere di problematiche nuove e non previste. Allo stesso tempo, il comitato riflette sulla possibilità di proposte d'azione complementari. Inoltre, la comunità di agglomerazione ha messo a disposizione del progetto un'*Equipe de Projet*. Questa si trova sul luogo del progetto ed è composta da tre persone sotto la direzione di un responsabile, le sue principali missioni sono la gestione dei vari aspetti tematici del progetto – come le attività di ri-collocazione degli abitanti i cui alloggi sono destinati alla demolizione, la cosiddetta gestione urbana di prossimità, le attività di partecipazione degli abitanti – ed il coordinamento delle altre équipes coinvolte – comitato di pilotaggio, comitato tecnico, gruppi tematici, etc. Per quanto riguarda le forme di coordinamento con la *politique de la ville*, l'amministrazione comunale ha fatto ricorso alla stipula di un *Contrat Urbain de Cohésion Sociale* (CUCS) che è un dispositivo contrattuale fra Stato ed amministrazioni locali e che permette di beneficiare di finanziamenti importanti a sostegno di azioni nell'ambito della sanità, della prevenzione della delinquenza, della cittadinanza, della casa, dell'inserzione economica e dell'educazione. Per il 2007, queste azioni sono messe in opera principalmente dal Centro Sociale A. Croizat e dalle associazioni degli inquilini, mentre quelle a sostegno dell'inserzione economica rimandano alle competenze dell'Agglomerazione.

Il “Contratto” di rinnovo urbano

Alessandro Coppola

Due quartieri di Pierrefitte sono coinvolti da cosiddetti *Projets de Rénovation Urbaine* (PRU) : il quartiere des Poètes a nord e le due Cités Langevin-Lavoisier a Sud. Entrambi i progetti si inscrivono in un *Contrat Territorial de Rénovation Urbaine* (CTRU).

L'ente responsabile della realizzazione del programma, per mezzo della stipula del dispositivo contrattuale, è la neoinstituita *Agence Nationale de la Rénovation Urbaine* (ANRU). All'inizio del 2007 l'ANRU aveva approvato contratti per un importo complessivo di 26 miliardi di euro per i prossimi 5 anni, in gran parte concentrati nei cosiddetti *quartieri prioritari*.

Il Contratto stipulato fra l'Agglomerazione *Plaine Commune* e l'ANRU investe 24 quartieri, attraverso la realizzazione di progetti diversi sia per

la natura dei contesti nei quali si inseriscono – grandi quartieri di edilizia sociale, quartieri più vecchi e degradati, quartieri ad edilizia mista – sia per la loro maggiore o minore coerenza con la cosiddetta *geografia prioritaria* disegnata dagli indicatori della *Politique de la Ville*.

I quartieri raggruppano circa un terzo della popolazione dell'intera agglomerazione; in tutto sono stati programmati interventi per 1,4 miliardi di euro. La negoziazione con il Governo e l'ANRU ha permesso di fare in modo che ogni euro impegnato dall'Agglomerazione ne attiri altri quattro da parte dell'ANRU. In questo modo, per mezzo del CTRU, a partire dal 2005 disponiamo di un programma di riqualificazione “globale” dei quartieri di edilizia popolare. La comunità d'agglomerazione si è assunta la responsabilità della gestione del programma, costituendo delle équipes tecniche incaricate di seguire l'ideazione e l'esecuzione dei progetti al servizio delle amministrazioni comunali di ciascun comune.



Le cifre del progetto

	Alloggi esistenti	Demolizioni	Alloggi riqualificati	Nuova edificazione
Langevin	245	41	204	2 alloggi sociali 20 alloggi in libero affitto
Lavoisier	274	96	177	91 alloggi sociali 40 alloggi in libero affitto
Totale	519	137	381	93 alloggi sociali in situ 44 alloggi sociali fuori dall'area 60 alloggi in libero affitto



asse carrabile; a Lavoisier un asse carrabile interno nonché la riqualificazione degli spazi pubblici del centro commerciale. Il progetto è accompagnato da misure di pilotage, concertazione, rialloggiamento, e sostegno all'impiego. Il costo totale previsto è di 43,4 milioni di euro, di cui 36,7 a carico dell'Anru.

Obiettivi del contratto sono:

- riconnettere i due settori all'ambiente circostante ricomponendo la trama urbana;
- finalizzare le demolizioni al conseguimento degli obiettivi di un più ampio progetto urbano;
- mettere a valore e ricostruire dei servizi di prossimità adatti ai bisogni locali, a partire dal potenziamento del centro sociale esistente e della rete commerciale;
- costruire nuovi alloggi in edilizia sociale sia all'interno sia all'esterno del territorio di progetto, diversificando l'offerta locale di alloggi anche attraverso una maggiore disponibilità di alloggi in proprietà;
- riorganizzare le cités in diverse residenze, rendere leggibile lo spazio attraverso il ridisegno degli spazi di sosta e delle vie d'accesso.



Per quanto riguarda il tema del diritto alla casa, il Pru si iscrive nel quadro dei cosiddetti Plan local de l'Habitat intercomunale e comunale che si articolano in 4 assi principali: migliorare l'attrattività complessiva del Comune valorizzando a pieno le sue risorse urbane e paesaggistiche anche al fine di una maggiore stabilizzazione e mixité della popolazione; eliminare le condizioni che portano al fenomeno della vacanza di molti alloggi; perseguire la riqualificazione degli alloggi di edilizia sociale; intervenire sulla tendenza all'impoverti-

mento della popolazione accompagnando le famiglie in difficoltà al fine di lottare contro la pauperizzazione che si è aggravata nel corso degli anni '90. (tab) La Maître d'Ouvrage è attribuita ai seguenti soggetti : OSICA, Plaine Commune, Ville de Pierrefitte et Association Foncière Logement. Il progetto prevede la ricostruzione del centro socio culturale da parte della Agglomerazione, e lo studio per la riqualificazione del centro commerciale. Inoltre, verranno realizzate una via pedonale interna a Langevin a un nuovo

Demolizione e sostituzione: una finestra sullo stato dell'arte

Valeria Di Palma*

Dopo una lunga fase in cui la riflessione urbanistica si è concentrata sui temi della conservazione e la riqualificazione della città esistente si sta profilando un nuovo ciclo di iniziative che ruotano intorno alla necessità di adeguare a nuove funzione la fabbrica urbana che è uscita dalla fase di intensa crescita che gran parte delle città italiane e europee hanno attraversato a partire dal secondo dopoguerra.

I processi di obsolescenza del patrimonio edilizio italiano, costruito tra gli anni Cinquanta e Sessanta, interessano circa 850.000 abitazioni, che avendo ormai raggiunto la soglia temporale prevista da molti come fase ultima del manufatto (40-60 anni di vita) dovrebbero costituire il nuovo mercato della manutenzione straordinaria o della demolizione e sostituzione (Bellicini 2003; Della Puppa 2006).

In Francia già dal 1999, con la creazione dei *Grand Projets Urbains* (GPV) e delle *Opérations de Renouvellement Urbain* (ORU), e poi con la strategia di "rinnovo urbano" definita dalla legge Borloo, 1 agosto 2003-in gran parte ispirata alle esperienze di *regeneration and urban renewal* condotte dopo la fine degli anni Settanta in Gran Bretagna- si inizia a destinare quote rilevanti di finanziamenti pubblici alle aree più densamente urbanizzate, e in particolare agli interventi di demolizione. Anche in Spagna, in Olanda e in Germania sono presenti analoghe linee di tendenza per cui vengono messe a punto politiche indirizzate all'inserimento della demolizione e sostituzione negli interventi di riqualificazione urbana, che prevedono il coinvolgimento degli attori privati e la partecipazione dei cittadini.

Le affinità tra i programmi europei esaminati sono rilevanti: il contesto in cui si inseriscono le politiche di demolizione appartiene ad ambiti quasi esclusivamente di edilizia residenziale pubblica, i quali affrontano il problema del degrado fisico degli edifici e del disagio sociale attraverso interventi di riqualificazione che seguono un iter che implica anche la partecipazione di attori privati. Inoltre, le modalità con cui si svolgono i processi di riqualifi-

cazione sono sempre legate a dinamiche politico/istituzionali che accettano o normano la demolizione e sostituzione come elemento innovativo per interventi di riqualificazione in ambito urbano.

Questi programmi danno uno slancio per recuperare non solo le aree interessate dalla riqualificazione urbana ma si prefiggono un altro obiettivo, quello cioè di avviare una valorizzazione di una zona più ampia della città con progetti che inseriscono al loro interno, oltre alla mixité funzionale, un ampliamento infrastrutturale che permetta di superare, in molti casi, l'emarginazione e il degrado sociale.

La convergenza su alcuni modelli di intervento ricorrenti e, al tempo stesso, l'eterogeneità dei contesti operativi attribuisce all'analisi di casi di studio il compito di individuare i principali temi di interesse in un processo di sostituzione urbanistica destinati ad acquisire una importanza crescente già a partire dai prossimi anni. In una recente ricerca ho approfondito alcuni casi di sicuro interesse, quali: il programma *îlot Caillié* a Parigi, il programma *Hulme* a Manchester, il programma *Zuidwijk* a Rotterdam, il programma *Trinitat Nova* a Barcellona e il programma *Marzahn* a Berlino. Oltre al panorama europeo sono stati analizzati anche dei casi italiani per un confronto metodologico: il programma *Corea* a Livorno, il programma *Artom* a Torino e il programma *Giustiniano Imperatore* a Roma. In gran parte di queste realizzazioni la demolizione viene presa come unico elemento utile per il ridisegno e la riconfigurazione di una parte di città che viene perseguito attraverso un peso crescente dei processi partecipativi e le azioni di partenariato.

Da questa e da altre analoghe rassegne emerge come i nostri ambiti e i nostri problemi combaciano con quelli europei, anche se in un fattore molto importante, quale la coerenza con la pianificazione vigente, troviamo sempre un ostacolo, che per essere superato deve mettere in campo più che la elaborazione di norme specifiche, la forte volontà sia dell'ente pubblico che dell'attore privato a realizzare l'intervento di riqualificazione.

In questa prospettiva assume una importanza crescente il modo di promozione e di indirizzo svolto dalle istituzioni, laddove queste ultime contemplano la prospettiva di utilizzare, quando necessario e ove possibile, la

demolizione e sostituzione in luogo della variante urbanistica. In questa ottica si colloca indubbiamente l'iniziativa assunta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Dicoter), che dopo aver seguito e gestito per tutti gli anni Novanta i programmi di riqualificazione urbana, ha finanziato nel 2005 un programma di ricerca volto ad apprendere le esperienze di alcuni paesi europei in merito ai programmi di riqualificazione che prevedevano interventi di demolizione e sostituzione per promuovere ed intensificare il ricorso a programmi di rinnovo urbano.

* Dottore di ricerca in Pianificazione Urbanistica, Università degli Studi Roma La Sapienza.

SITI INTERNAZIONALI DI RIFERIMENTO:

Urban policy della Gran Bretagna:
<http://www.urban.dtlr.gov.uk/programmes/index.htm>

Comune di Manchester: www.manchesterhomefinder.org/hulme/hulme.shtml

Programma "Soziale Stadt":
www.sozialestadt.de/

Berlino sito sui quartieri:
<http://www.quartiersmanagement-berlin.de/index/79/>

Politique de la ville Francia:
www.ville.gouv.fr/index.htm

Città di Parigi:
www.urbanisme.equipement.gouv.fr

Politiche di rigenerazione urbana:
<http://www.urbaregeneration.it>

Olanda Sito Ministero (Ministerie van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer): www.vrom.nl

Sito Comune di Rotterdam ufficio distretti: www.otb.nl

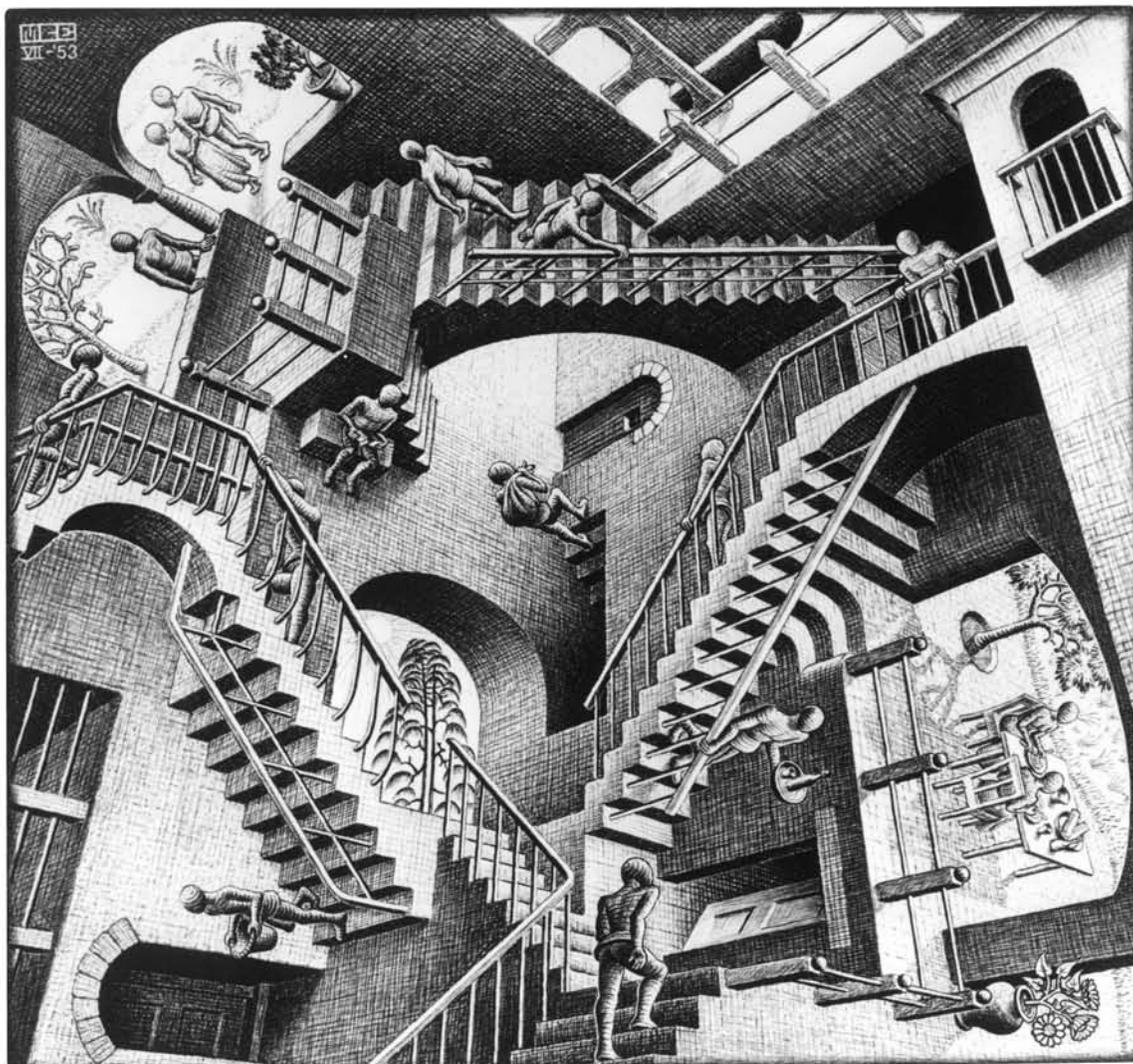
MADE expo

www.madeexpo.it

Milano Architettura Design Edilizia

Fiera Milano, Rho 05_09 Febbraio 2008

**Il nuovo appuntamento fieristico internazionale
per il progetto, l'architettura e l'edilizia**



M.C. Escher's "Relativity" © 2007 The M.C. Escher Company, Holland. All rights reserved. www.musei.com

- **Strutture, Sistemi Costruttivi e Materiali • Involucro Edilizio**
- **Architettura e Finiture d'Interni • Impiantistica e Energie Rinnovabili**
- **Progetto e Servizi per la Filiera delle Costruzioni**
- **Tecnologie Informatiche per il Progetto e la Costruzione**
- **Attrezzature Tecnologie e Soluzioni per il Cantiere**
- **Impiantistica sportiva, piscina, fitness e arredo urbano**

Infinite prospettive

MADE expo
è un'iniziativa di
MADE eventi srl
Federlegno-Arredo srl

Organizzata da
MADE eventi srl

info@madeexpo.it

Promossa da
FEDERLEGNO-ARREDO



fieramilano

Le Tre leggi della “amministrotica”

Anonimo Ministeriale

Le Tre leggi della robotica:

- *Uno:* Un robot non può recar danno a un essere umano, né può permettere che, a causa del proprio mancato intervento, un essere umano riceva danno.

- *Due:* Un robot deve obbedire agli ordini impartiti da un essere umano purché tali ordini non contravvengano alla Prima Legge.

- *Tre:* Un robot deve proteggere la propria esistenza purché questa autodifesa non contrasti con la Prima e la Seconda Legge.

Le Tre leggi dell'umanica:

- *Uno:* Un essere umano non può recare danno a un altro essere umano né può permettere che, a causa del suo mancato intervento, gli esseri umani ricevano danno.

- *Due:* Un essere umano deve impartire ai robot ordini che non turbino la loro l'esistenza robotica, a meno che tali ordini non causino danno o dolore ad altri esseri umani.

- *Tre:* Un essere umano non deve recare danno a un robot, o permettere che, a causa del suo mancato intervento, i robot subiscano danni, a meno che tali danni siano necessari per impedire che venga recato danno a un essere umano, o per permettere che un ordine vitale venga eseguito.

Per chi non conosce gli scritti di fantascienza o non segue il genere letterario, queste sono le “leggi” della *robotica* e dell'*umanica* di Isaac Asimov, noto scienziato e scrittore del genere “fantasy”, nonché divulgatore scientifico. Ma quello che Asimov ha

dimenticato di esporre sono le tre leggi della “amministrotica” italiana che costituiscono i fondamenti della “personalizzazione” della Amministrazione pubblica in Italia. Con ciò, non voglio dire che tutta la struttura della Pubblica amministrazione, in Italia, si comporta seguendo le regole che esporrò di seguito – a completamento del pensiero di Asimov – ma che buona parte di essa, aderendo alle tre leggi della “amministrotica” condiziona, di fatto, il funzionamento della macchina amministrativa. Le tre leggi sono:

- *Uno:* chi tocca il bambino, diventa padrino¹, oppure noli me tangere². Per questo motivo non ti devi interessare di nulla e non devi utilizzare la tua intelligenza per occuparti di qualcosa o, meno che mai, mostrare interesse o curiosità per le attività dell'Amministrazione.

- *Due:* (con)dividi et impera³. Se ti è capitato di essere stato coinvolto in qualche attività e di aver assunto delle responsabilità, non rispettando la prima legge, fai in modo di dividere con molte persone – il più possibile – i problemi e le questioni che devi risolvere, per fare in modo che le tue responsabilità siano dilavate e, infine, dissolte o, meglio, subimate.

- *Tre:* tempo è mezza soluzione⁴. Qualora non ti sia stato possibile utilizzare la prima o la seconda legge, fai in modo di differire la soluzione del problema il più possibile, in modo che nel frattempo cambino le regole, le competenze e tu non sia più responsabile.

Sempre per esperienza personale vi darò conto, in breve, delle modalità applicative delle tre leggi dell'amministrotica che hanno, in definitiva, il fine ultimo di attuare una sorta di competizione al “ribasso” e fare in modo che non vi sia la possibilità di selezionare, qualificare, gratificare le tante (vi assicuro che sono molte) persone che lavorano con competenza, capacità, dedizione, onestà e anche creatività, all'interno delle Amministrazioni pubbliche. Molti dei lettori che sono nel settore della PA, spero, si identificheranno in questa categoria.

La prima legge della amministrotica

Per dare dimostrazione della prima legge non saprei citare un episodio specifico. Più volte, nel corso della predisposizione di atti, norme e procedimenti il solo fatto di aver dimostrato non tanto una conoscenza specifica, ma la capacità di correlazione al tema trattato di una serie di passaggi logici, ha determinato l'assegnazione a me del compito di predisporre i documenti di cui si discuteva. Questo di per se, non è negativo e consente di fare esperienza. Tuttavia, visto che in tutta la filiera dell'Amministrazione, la prima legge è doverosamente osservata ci si ritrova a dover “coprire” l'intero processo: la formulazione del testo, la verifica, le modifiche e le osservazioni da parte di chi – avendo rispettato la prima legge e pur essendo un tuo collega – si è posto nella posizione di “valutatore” del tuo lavoro (avete presente la scena tipica dei lavori stradali, in cui c'è uno che scava e almeno altri due che guar-

dano, senza fare nulla, fornendo preziosi consigli?), la stampa del documento, il protocollo, l'invio e la trasmissione – di norma, urgente – via telefax quasi sempre fuori dall'orario di lavoro e spesso di venerdì. Per il rispetto della prima legge, quindi, il comportamento nel corso delle riunioni deve essere così astuto da fare in modo che la funzione “operativa” – e anche quelle concettuali e “ancillari” – ricadano sempre su qualcun altro, che avuto l'orgoglio intellettuale (e la stupidità) di ragionare sul tema proposto, magari prefigurando anche una o più soluzioni.

La seconda legge della amministrativa
Anche per la seconda legge non mi sovengono uno o più episodi specifici. Si tratta di un “clima” che si crea, quando si vuole allontanare da se stessi una responsabilità o una decisione. La seconda legge ha un corollario: quando si vuole evitare di dare una risposta si dice, di norma, che è necessario parlarne con qualcuno – possibilmente gerarchicamente più in alto possibile – per fare in modo che, data la difficoltà di interlocuzione con l'entità gerarchicamente deputata ad assumere la decisione, vi sia l'impossibilità di fornire in tempi brevi una risposta operativa e concreta. La frase di rito è: “ne devo parlare con ... perché ..., fatti sentire domani”. Ovviamente essendo la frase sempre la stessa, ci si deve sentire sempre domani, come nei cartelli presenti in alcuni negozi spiritosi dove “oggi non si fa credito, domani sì”. Per rispettare la seconda legge, devi parlare con chiunque del tuo problema, interno ed esterno, nei corridoi e nelle riunioni in modo tale che, in futuro, tu possa dire: “eh, ma io l'ho detto...”

La terza legge della amministrativa
Per la terza legge ho invece, tra i molti, un episodio specifico che risale ai primi anni della mia vita di funzionario pubblico. Nell'ambito di una programmazione nazionale, una legge dispone la riserva per una aliquota percentuale delle risorse disponibili a favore di particolari categorie sociali per interventi di varia natura. Tale aliquota non era rilevante in termini percentuali – non ricordo se il 2% o il 5%

– ma data la massa dei finanziamenti disponibili era sicuramente importante il valore assoluto; di conseguenza, a seguito della allora recente entrata in vigore della riforma delle attribuzioni delle responsabilità gestionali era molto rilevante l'assunzione della scelta, posta in capo al dirigente. La legge sottoponeva ad un regolamento attuativo la distribuzione delle risorse alle regioni. Formare il regolamento non era di particolare difficoltà: si trattava di individuare indicatori della presenza delle categorie sociali destinatarie su base regionale, di reddito medio pro-capite, ecc. Allo scopo fu formata una commissione, di cui facevo parte, che in circa 30 giorni produsse uno schema di regolamento. Non vi racconto le modalità – tutte ovviamente astute e argutamente motivate – usate dal dirigente per differire di circa due anni l'assunzione del regolamento, in aderenza alla terza legge: l'esito finale fu l'entrata in vigore del D.Lgs. 112/98 che trasferì la materia nella competenza piena delle regioni. E anche questa legge fu rispettata, come le altre.

Note

1. Proverbio romanesco
2. Nella psicanalisi, in antropologia e in sociologia, la locuzione *noli me tangere* è usata per identificare espressivamente il tabù del contatto, cioè quella diffusa condizione di istintiva ripulsa del contatto fisico interpersonale che spesso si traduce in un divieto morale.
3. Credo sia molto chiaro il senso dell'alterazione del detto originario.
4. Proverbio napoletano.

URBANISTICA 133

TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

Editoriale (P. Avarello).

Sezione Problemi, politiche, ricerche
Centri storici minori: i percorsi della valorizzazione (a cura di M. Ricci).

Interventi di R. Lazzaretti, G. Biallo, Roberto Fiorentino, G. Augusto, C. Matogno, P. L. Cannas, M. Melis, A. Abate, R. Argento, I. Rossi.

Sezione Progetti e realizzazioni

San Benedetto del Tronto e il Prg: una scelta una sfida (a cura di P. Belagamba). Interventi di L. Caimani, F. Panzini, R. Angelici.

Il piano strutturale di Grosseto e la memoria della pianificazione (a cura di P. Scattoni). Interventi di M. Martellini, M. Nencioni, G. Tomassoni, M. De Bianchi, M. Migliorini, P. Sacconi, L. Carbonara, L. Gracili, P. Pettini, C.A. Garzonio, L. Favali, M. F. Morini, C. Salvestroni, M. Ricci.

Sezione Profili e pratiche

Il premio Urbanistica (a cura di V. Cosmi). Presentazione P. Avarello. Interventi di M. Cavallaro, S. Steffilongo, E. Piacentini, A. M. Soulié, L. Panizzi, F. Saraci, F. Zuliani, R. Barbieri, O. Niglio, M. Barducci, R. Cavallucci.

Sezione Metodi e strumenti

I conflitti nel territorio delle reti (E. Zanchini). **Lo sviluppo locale in territori fragili** (F. Governa e G. Pasqui). **Compensazione ecologica preventiva per un “nuovo” governo del territorio** (P. Pileri). **La pianificazione come problema** (F. Ventura).

N. 133 (maggio – luglio 2007)

Rivista quadrimestrale
Pagine 144, 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

La “città storica” nei nuovi piani strutturali

Luisa Ravanello*

L'estate scorsa Andrea Emiliani, con una relazione presentata al Convegno del Comitato per la Bellezza e dell'Associazione Polis¹, rilanciava a livello nazionale il dibattito sui centri storici. Quella relazione anticipava alcuni risultati di una ricerca fatta attraverso una “campionatura” di città italiane di diversa grandezza, situate su tutto il territorio nazionale. L'analisi dei dati statistici riferiti all'andamento della popolazione nel periodo 1961-2001, restituiscono un quadro piuttosto preoccupante: nei centri storici considerati, lo spopolamento raggiunge, ed in alcuni casi supera, il 70%. Ovviamente il fenomeno varia da città a città e presenta caratteristiche diverse in rapporto all'andamento demografico dell'intero comune e al decennio intercensuario considerato. Ma, generalizzando, si può dire che, dagli anni '70, la decrescita è pressoché costante.

Emiliani aggiungeva poi altre considerazioni riguardo la terziarizzazione dei centri storici, la drastica diminuzione delle attività artigianali e commerciali di vicinato (espulsione delle funzioni povere), il caro-alloggi, lo *sprawl* abitativo nel territorio rurale e verso i comuni della cintura metropolitana, la diffusione della grande distribuzione commerciale, dei cinema multisala, ecc.

E' una fotografia che riflette in parte anche la situazione dei principali centri storici dell'Emilia-Romagna e, in questa fase di profonda innovazione della strumentazione urbanistica comunale (in progressivo adeguamento ai contenuti della nuova Lr 20/2000), molti dei temi richiamati dovranno trovare un adegua-

to momento di approfondimento. E' necessario fare il punto su quegli aspetti socio-economici che meglio ci aiutano a capire la situazione attuale; ovvero: chi abita oggi i centri storici (residenti, stranieri, studenti); chi vi lavora; quali e quante sono le attività terziarie e commerciali che vi si svolgono; quali sono le caratteristiche del patrimonio edilizio, qual è il suo utilizzo, quale il suo stato di conservazione; qual è la dotazione di attrezzature e spazi collettivi e quali i servizi pubblici². E ancora, cosa è successo “fuori”, nella città otto-novecentesca mentre, con risultati talvolta contraddittori, ci preoccupavamo di presidiare il “perimetro” del centro storico. La nostra riflessione non può che ripartire dalla constatazione che la stragrande maggioranza dei comuni emiliano-romagnoli ha inserito, nei processi di pianificazione, forme di tutela del centro storico che si rifanno al modello sperimentato a Bologna negli anni settanta e successivamente recepito nella disciplina urbanistica regionale. Ricordiamo che, senza rinviare a successivi piani particolareggiati, la Lr 47/78 rendeva operativa, già nei Prg, la disciplina particolareggiata per il recupero del tessuto urbanistico e delle tipologie edilizie nel centro storico attraverso: l'indicazione delle unità minime di intervento, la classificazione tipologica delle unità edilizie e l'indicazione delle categorie di intervento e delle destinazioni d'uso. Il tutto nel perseguimento dell'obiettivo del mantenimento delle destinazioni d'uso esistenti o compatibili con la residenza (funzione da favorire/recuperare), l'artigianato, il commercio di vicinato.

Inoltre, l'edilizia economica e popolare veniva indicata come utilizzo preferenziale delle aree libere ricadenti in zona A (ove non destinate dal piano a vincolo di inedificabilità o a standards urbanistici).

In Emilia-Romagna gli anni '60 e '70 costituiscono il momento più significativo di confronto disciplinare, politico ed amministrativo sul tema della salvaguardia fisica e sociale dei centri storici. Oltre al dibattito culturale, particolarmente vivace ed appassionato anche a livello nazionale³, si assiste alla sperimentazione operativa degli studi teorici arrivati a maturazione in quegli anni. Si pensi al contributo di Saverio Muratori e dei suoi allievi (Caniggia in particolare) per quanto riguarda la lettura dei tessuti urbani storici attraverso l'analisi tipologico-funzionale. Il Peep - Centro storico di Bologna⁴ è senz'altro in questo senso l'esempio più emblematico, sebbene non l'unico in regione ed in Italia, di applicazione a fini operativi di questa strumentazione analitico-valutativa che spostava l'attenzione dal singolo manufatto di pregio storico-architettonico-monumentale ai tessuti edilizi ed urbanistici. L'esperienza condotta a Bologna da Cervellati (allora assessore all'Edilizia sociale) e Benevolo (coordinatore del gruppo di lavoro), permise di coniugare, in una visione integrata, la tutela dei tessuti storici della città antica con quella della componente sociale che li abitava. Sfruttando le opportunità offerte dalle leggi 167/62 e 865/71, i fondi previsti per l'edilizia economica e popolare vennero utilizzati, anziché per nuove urbanizzazioni, nel risanamento

di una parte dei vecchi quartieri degradati del centro storico. Purtroppo il piano non troverà attuazione per tutti i comparti previsti e, negli anni successivi, a Bologna come altrove, subentrerà l'intervento dei privati. I prezzi degli alloggi risanati lieviteranno a dismisura e si assisterà alla progressiva e sistematica espulsione delle classi sociali a più basso reddito e delle attività artigianali e commerciali a più basso valore aggiunto, a tutto vantaggio della borghesia, delle attività terziarie e direzionali. Nel corso degli anni '80 e '90 questo approccio disciplinare così fortemente correlato alla operatività amministrativa non troverà più una adeguata applicazione nelle trasformazioni di altre parti della città e, come ci ha recentemente ricordato Cervellati, nel '78 non venne adottato quel piano "Per il recupero di Bologna" che avrebbe dovuto costituire il completamento dell'esperienza Peep, ma con un'attenzione anche per le politiche di recupero e valorizzazione delle periferie e alle aree industriali. Il perimetro del centro storico (zona A ai sensi del Dm 1444/1968), nella generalità dei casi, ha racchiuso al suo interno solo la città pre-unitaria. Questa distinzione tra un "dentro" ed un "fuori", che circoscriveva i valori da tutelare ad un'area delimitata, ha di fatto lasciato spazio, in contiguità col centro storico, ad espansioni qualitativamente discutibili e, successivamente, ad interventi di "riqualificazione" urbana prevalentemente orientati a processi di radicale *sostituzione* edilizia ed urbanistica e di rifunzionalizzazione. Dopo trent'anni di applicazione della disciplina particolareggiata per i centri storici si avverte oggi la necessità: di avviare una fase di bilancio e di verifica rispetto all'efficacia delle politiche di tutela messe in atto dagli strumenti di pianificazione in rapporto agli obiettivi a suo tempo enunciati; di guardare oltre il perimetro del centro storico ed estendere le istanze di tutela e valorizzazione alla città post-unitaria; di verificare l'adeguatezza degli strumenti disciplinari di cui disponiamo. In merito al primo aspetto valgono le considerazioni sull'opportunità di un bilancio attraverso gli approfondimenti degli aspetti socio-economici. In merito al secondo, che rappresenta l'orizzonte

più "dilatato" delle politiche urbanistiche per la tutela ed il recupero, va ricordato che sin dagli anni '90 questo tema è stato oggetto di dibattito culturale a livello nazionale; non tanto come mero spostamento in avanti dell'orizzonte spazio-temporale, quanto piuttosto come allargamento della nostra capacità interpretativa dei valori storici rintracciabili nei più recenti processi di urbanizzazione, ai quali estendere l'obiettivo della tutela. "Territorio storico", come propone la nuova carta di Gubbio del 1990, e "città storica", come nel caso del nuovo Piano regolatore della città di Roma, sono i termini suggeriti per sintetizzare questa nuova prospettiva, nella quale inquadrare le indagini conoscitive, la definizione dei nuovi obiettivi e delle conseguenti politiche urbanistiche ed azioni di tutela dei piani. Il territorio della "città storica", così come lo vediamo oggi, presenta una morfologia complessa e una discontinuità nel tessuto urbano; esso è rintracciabile nei tessuti della città consolidata ed in quella da riqualificare; ricomprende tipologie urbanistiche ed edilizie, civili ed industriali e può includere, oltre ai tessuti delle periferie storiche (operaie o borghesi) ed eventuali esperienze particolari come le "città giardino", anche i tessuti delle periferie più recenti fino alle migliori esperienze dei quartieri residenziali popolari della seconda metà del Novecento.

Venendo infine alla terza questione, ovvero quella dell'adeguatezza degli strumenti disciplinari, si tratta di riprendere ed estendere l'applicazione degli studi teorici alla "città storica", sia in contesto urbano che extra-urbano. Ciò al fine di ricercare ed interpretare le regole che hanno generato, nei processi di urbanizzazione moderni e contemporanei, quegli aspetti di "qualità" che oggi per noi costituiscono un valore storico da salvaguardare: l'organicità dell'impianto urbanistico, il rapporto tra il costruito, i tracciati e gli spazi aperti, gli spazi pubblici, la qualità architettonica degli edifici, ecc.. Senza dimenticare che accanto alle valutazioni che derivano dai cosiddetti "saperi esperti", l'approfondimento conoscitivo della componente sociale riveste un'importanza fondamentale. Vi sono luoghi ai quali le comunità che li abitano assegnano un

valore "identitario" forte; a questi luoghi viene riconosciuta, prima ancora che dalla disciplina, una "significatività" la cui opportunità di salvaguardia e valorizzazione non può essere ignorata. La nuova disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio dell'Emilia-Romagna, affronta il tema della "città storica" scorporando la disciplina di conservazione degli edifici dalle politiche per i tessuti storici e riconoscendo un sistema insediativo storico sia nel territorio urbano che in quello rurale. Con il nuovo modello di zonizzazione, l'orizzonte spaziale viene significativamente dilatato verso i valori storici del territorio. Infatti, nella definizione di centro storico (art. A-7), i tessuti urbani di antica formazione vengono assimilati agli agglomerati ed ai nuclei non urbani di rilevante interesse storico. Il sistema insediativo storico nel suo insieme è sottoposto a politiche di conservazione ma anche, ove necessario, di consolidamento o di riqualificazione, che vanno ad integrare le prime. La città antica, così come quella moderna e contemporanea, viene letta in termini di "qualità urbana", con riferimento ai contenuti strategici della pianificazione (ambiente, qualità urbana, mobilità, dotazioni territoriali). Si tratta di quella sintesi espressa dal "piano della qualità" da cui si fanno derivare le scelte in merito alle tre fondamentali politiche di assetto urbano nella città esistente. Così come vi è una città antica dove, alla prevalente politica urbanistica della conservazione, vengono affiancate quelle del consolidamento e della riqualificazione, vi è anche una città otto-novecentesca che può veder coesistere le politiche di consolidamento (o di riqualificazione) accanto a quelle di salvaguardia del valore storico dei tessuti urbani ed edilizi.

* Servizio Coordinamento e promozione della pianificazione urbanistica della Regione Emilia-Romagna

Note

1. Convegno *Sempre meno residenti nei centri storici, più cemento e asfalto nella campagne*, Roma il 14 giugno 2006.
2. Interessante in questo senso è una recente indagine del Comune di Modena "Città in Centro - Trasformazioni e dinamiche in corso", novembre 2006.
3. Si vedano in proposito i principi enunciati nella Carta di Gubbio del 1960.
4. Che costituisce parte del Piano per il centro storico del 1969 (Variante al Prg approvato nel 1958).

Quali confini ha il centro storico?

Cristina Garotti*

Nella sua forma fisica e semantica, quali confini ha il centro storico? Dove inizia e dove ha il suo termine l'azione di valorizzazione? Quanto influisce la corretta lettura dei caratteri tipo-morfologici e strutturali nella valutazione di un impianto storico o di un territorio? Non si tratta di domande fini a se stesse, ma si vuole porre l'attenzione su quanto debba contribuire la ricerca eseguita come analisi delle componenti strutturali e delle dinamiche costitutive, quale risorsa di sviluppo unica e straordinaria, nonché azione propedeutica e presupposto necessario a qualsiasi azione pianificatoria e di valorizzazione. Nei confronti di quelle "piccole" realtà, la cui presenza è patrimonio nazionale oltre che locale, il supporto di una sistemica e scientifica conoscenza del territorio si traduce in un atto di valorizzazione della propria cultura e una sufficiente ragione esistenziale. Solo attraverso una vera e cosciente azione di analisi e comprensione della consistenza storico-fondativa, si può produrre un'azione di valorizzazione di quel patrimonio a partire dai suoi confini, che troppo spesso vengono considerati oggetto di progettazione ma non degni di quella tutela dovuta invece a singoli episodi o a brani ricompresi all'interno della città, dei quali sono parte *sustanziale*, in una visione organica che li vede costituenti di un sistema unitario.

Diceva Giordano Bruno, quando riconosceva il concetto dell'unitarietà dell'ordine delle cose ponendo i singoli elementi in relazione necessaria tra loro con una similitudine significativa, che *«la beltade dell'edificio non è manifesta*

*a chi scorge una minima parte di quello, come un sasso, un cemento affisso, un mezzo parte, ma massime a colui che può vedere e che ha facoltà di far conferenza di parti a parti»*¹. E i centri storici così come i loro confini, sono parte integrante di questa "conferenza" e ne riflettono l'identità complessiva. L'organismo storico è invece spesso trascurato nelle sue relazioni territoriali e, di conseguenza, danneggiato dalla frammentarietà degli interventi che sacrificano l'equilibrio osmotico e ne intaccano la coesione delle fibre epidermiche corrodendone il tessuto stesso. Se l'attenzione per i grandi centri è forse più presente o almeno dibattuta, anche in virtù della propria capacità promozionale, nelle piccole città spesso la labilità dei confini del centro storico permette una manipolazione che compromette lo stesso concetto di tutela, pregiudicando gli sforzi di valorizzazione. Caduta la terminologia di limite e di zona (con una flessibilità normativa che adoperata consapevolmente produce buoni risultati), è necessario ristabilire la coscienza che l'azione progettuale sulle aree in continuità fisica, semantica e percettiva con i centri storici debba avere una dignità di trattamento pari a quella del centro stesso, non solo perché ne è parte sistemica, ma perché ne rispecchia il valore, ne decreta la percezione compiuta, costituisce il collegamento tra le piccole realtà che nell'area vasta trovano la propria dimensione. I limiti imposti con un gesto sulla carta e, se va bene, dopo una sommaria scorsa alle carte storiche, si risolvono in uno stato di comodo che ha prodotto e

continua a produrre una scoraggiante ibridazione dei caratteri superficialmente salvaguardati, spesso stravolgendone l'essenza, vanificando l'azione di tutela e dissipando un patrimonio ad alto valore storico (ma non è forse ciò che genera attrattiva?).

Questi confini tanto più sono marcati quanto più sono labili perché circuibili, mancano inspiegabilmente di ricomprendere quelle zone, siano esse aperte o dotate impianti sparsi, che strutturalmente ne fanno parte poiché hanno contribuito a creare e definire lo stesso oggetto della tutela. Tanto più la lettura risulta complessa e richiede uno sforzo di comprensione, quanto più la si banalizza con un tratteggio che si esaurisce in una demarcazione del solo costruito, precludendo di fatto la tutela alle connessioni che ne hanno determinato lo stato, quelle stesse relazioni che oggi offrirebbero un canale privilegiato di riscoperta dell'impianto e del territorio. Serve dunque un ripensamento generale, e, sebbene il discorso non sia nuovo, esso è attuale e urgente, nel momento in cui si assiste allo sgretolamento delle aree che sono i *limites* semantici dei centri storici, siano esse fascia di rispetto, le area di tutela, le circoscrizioni storiche (come in realtà è successo con i viali a fine Ottocento, che, sostituendosi alle mura, hanno però creato quella fascia inedificabile che ne ha facilitato la lettura), ma anche gli stacchi della trama di direttrici territoriali che innervano il territorio, collegano centri tra loro significativi e che sono ormai irrinconoscibili.

Dove questi *limites* non sono stati rico-

nosciuti come sistema del centro storico, si è prodotta una netta contrapposizione di approccio che risponde al criterio di “dentro” *versus* “fuori”, con il conseguente abbruttimento di ciò che troppo discrezionalmente viene a trovarsi su quella linea limbica (che linea non è per le implicazioni visive, pragmatiche, strutturali) e, al di là delle prescrizioni d'intervento, percettivamente trattata come un “fuori”, svalutandone - spesso vanificandone - lo stesso proposito di tutela.

Si è parlato ultimamente di Piacenza - mi si permetta di prendere a prestito un caso dalle città medio-grandi - e di come gli ingressi alla città possano risultare tanto coinvolti da un'installazione più o meno creativa da scatenare una polemica pubblica. Sebbene il problema sia stato gestito secondo i tempi e i modi della macchina mediatica, esagerati e chiassosi, dobbiamo riconoscere che il gesto di modificare l'accesso alla città ha creato un certo scompiglio. La maggior parte delle nostre “piccole” città storiche, nel momento in cui ci si avvicina ad esse, non hanno davvero un bell'aspetto: non sfugge a nessuno quanto il territorio vinciano sia meritevole - e in molte occasioni abbandonato - tanto quanto attrae il borgo (vero) di Vinci e ancora di più la casa (fasulla) di Leonardo; ma poco importa. La percezione qui ha una valenza enorme su quella componente turistica che va al di là dell'area vasta, ma nella memoria l'esperienza vinciana è accompagnata e alterata dal ricordo insistente di quelle disordinate zone industriali che ne fanno da ingresso, a cui ora l'amministrazione ha il suo bel da fare per porvi un qualche rimedio.

Sorte non esclusiva ma sintomatica è *capitata* a Lugo di Romagna, dove esisteva storicamente una fascia di rispetto, bistrattata dalla perimetrazione della “Zona A” negli ultimi Prg che non ha tenuto in considerazione la viabilità di circonvallazione, la quale qui assume un carattere storico-documentale in quanto percorsi lungo le fosse urbane che circondavano la città storica e dotate di un toponimo proprio e unico, il “Circondario”. L'aver lasciato fuori dalla tutela questo sistema infrastrutturale², ha indotto a considerarlo materiale acconciabile alle pretese più volgari,

senza pensare che in questo modo ci si è potuti sbarazzare di testimonianze della civiltà e della tradizione locale che della stessa infrastrutturazione erano momenti salienti e fondativi (molini, canali, piazze, edifici specialistici di qualunque genere e fattura).

Non è il congelamento dei centri storici che qui si sostiene, ma la necessità di operare consapevolmente sui caratteri propri che fanno del centro storico *il centro storico*, non rovinandone la percezione a cui si relaziona la sua medesima esistenza (e in questo caso la stessa percezione di Lugo è documentata come azione fondativa della città, voluta e costruita attraverso i secoli).

Esempi come questo, ereditato per lo più dalla “inconsapevolezza” colposa degli anni Settanta - ma dolosamente perpetrata oggi - sono legati al consumo di suolo e al boom edilizio degli ultimi anni, all'incapacità di creare e gestire piccole e grandi opportunità virtuose, all'indolenza nel volerle vedere anche prendendo decisioni momentaneamente impopolari (e non so se sia davvero questo il nodo, o solo una disarmata giustificazione), ma dovute.

La valorizzazione è invece spesso scambiata per “invenzione di eventi” (feste, festicciole, sagre in onore del prodotto tipico più ricercato) o sedi più o meno improvvisate per mostre permanenti e temporanee. Che va benissimo, ma è fuorviante e diseducativo quando è creduto unico comodo mezzo per generare attrattività, ed è persino nocivo se non dovutamente calibrato di fronte ad un centro che *di per sé* è attrattivo.

A Castel del Rio (siamo sull'appennino imolese), recentemente una banale edificazione incombe deturpando la salita alla città dal Ponte degli Alidosi. Esso attira turisti e avventori attraverso un incantevole percorso che passa la dogana ancora intatta, scala quel ponte che svetta sul Santerno, gioiello dell'ingegneria quattro-cinquecentesca, e a quel punto, prima di imboccare la salita che porta al castello, alzandosi lo sguardo, *appariva* il borgo storico con le sue potenti mura arroccate sul crinale e circondata dalla corposa vegetazione; ora si passa la dogana, si scala il ponte fino a metà campata, e *appare* un complesso residenziale di un caustico rosa confetto che chiude tragicamente il cono ottico.

Senza mettere in discussione la dignità delle sagre più o meno storiche (ma oramai qui se ne contano una dozzina) e del Museo del Castagno piuttosto che quello della Guerra, siamo sicuri che logorando il contesto abbiamo così valorizzato questo piccolo, eccezionale centro?

A me Castel del Rio non piace più; si è trovato un efficace sistema per non farmi apprezzare la bellezza e la ricchezza di un territorio, non solo del nucleo storico che visiti una volta, o qualcuna di più se l'offerta vale la presenza: il vero evento era la percezione stessa di Castel del Rio, e si poteva assaporare rinnovandola in qualsiasi stagione.

Ma forse la deturpazione è così costante che l'occhio si è appannato e tra numeri, flussi economici e bramosie speculative, non siamo più in grado di riconoscere che il plusvalore dato dalla percezione (che non è solo il valore dell'oggetto in sé, ma il valore che il contesto trasmette all'oggetto e che viceversa ne è incrementato a sua volta) è una risorsa da salvaguardare a tutti i costi. Non solo per l'economia della città che punta alla rete turistica, ma per il benessere e la capacità di comunicare emozioni e cultura ad abitanti ed avventori; è questo che in definitiva genera attrattiva nel momento in cui si vendono stati d'animo.

Manca a livello generale e professionale la sensibilità di immergersi nel territorio, leggerne le piccole e grandi tracce fondative, lasciarsi guidare dall'essenza dell'oggetto per capirlo intimamente prima di sezionarlo e trasformarlo; e, occupandosi di territorio piuttosto che di centro storico o della destinazione di un singolo edificio, credo che in questo consista la dignità intellettuale dell'urbanista.

*Architetto urbanista.

Note

1. G. Bruno, *De la causa, principio et uno*, in *Opere italiane*, Utet, Torino, 2002, vol. I, pp. 591- 670.
2. La linea di demarcazione del centro storico nell'attuale Prg di Lugo coincide beffardamente con la mezzeria della carreggiata del “Circondario”, e ciò può senz'altro apparire prima di tutto come atto consapevole di fraintendibilità normativa, a cui debitamente consegue la frantumazione dell'identità dei confini del centro storico.

Percorsi di innovazione in Provincia di Bolzano

Ezio Micelli*

Il nuovo strumento del Piano di riqualificazione urbana (Pru), una delle principali innovazioni contenute nel provvedimento di riforma della legge urbanistica della Provincia autonoma di Bolzano Lp 13/1997, integra le nuove norme relative alla molteplicità delle destinazioni d'uso possibili con le regole perequative relative alla ripartizione dei benefici legati alle scelte urbanistiche.

Consideriamone le caratteristiche. Nel piano urbanistico generale, il comune delimita le aree in cui, allo scopo di perseguire gli obiettivi di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale, si rende necessario un intervento organico ed unitario, funzionalmente articolato, con il possibile concorso di risorse pubbliche e private.

Il legislatore provinciale, forse preoccupato per la possibilità di ricorso allo strumento anche per interventi di modesto rilievo, ha fissato la dimensione minima dell'intervento in non meno di due ettari e ha inoltre specificato che i Pru non possono interessare, se non marginalmente e solo ai fini di assicurare l'unitarietà e la funzionalità dell'intervento, le zone a destinazione agricola.

Il nuovo strumento attuativo consente ampia flessibilità sia sotto il profilo delle caratteristiche insediative che sotto quello funzionale. Allo scopo di migliorare la qualità urbana e ambientale, i Pru possono infatti includere una pluralità di funzioni, prevedere il riordino e il completamento degli insediamenti e delle infrastrutture primarie e secondarie, rilocalizzare

immobili siti in aree non idonee.

Sotto il profilo tecnico, il piano deve stabilire la densità edilizia territoriale riferita all'intera zona; i rapporti minimi e massimi relativi alle destinazioni d'uso prevalenti garantendo un assetto polifunzionale dell'area; i criteri prestazionali oggettivi relativi alla qualità urbanistica architettonica ed ambientale per la sostenibilità dell'intervento. Le innovazioni gestionali contenute nel comma 6 sono di grande interesse e definiscono originali modalità di intervento rispetto ad analoghi strumenti istituiti in altre regioni. Sulle aree interessate dal Pru – specifica il comma – si applica il principio di perequazione da attuarsi tramite convenzione urbanistica. La perequazione, “basata sui valori iniziali degli immobili compresi nell'area interessata dal piano”, impone ai soggetti coinvolti la partecipazione in modo proporzionale ai benefici e ai costi determinati dalle scelte urbanistica.

La perequazione non è oggetto di una specifica definizione negli articoli del provvedimento e il significato che al termine può essere attribuito può derivare solo da quanto stabilito in altre leggi regionali e dalla letteratura tecnico-scientifica: per perequazione si deve dunque intendere un'attribuzione di potenziale volumetrico senza distinzioni tra le parti di città destinate a impieghi pubblici e privati, eliminando la tradizionale distinzione tra proprietari beneficiari di rendite importanti e proprietari in attesa dell'espropriazione per pubblica utilità.

Il tema è del resto noto ai comuni

altoatesini che da anni hanno risolto in modo originale il problema dell'equità della distribuzione dei volumi attribuiti dal piano urbanistico attraverso la tecnica della cessione e della riattribuzione. Nelle aree di espansione soggette a piano attuativo le proprietà cedono infatti i suoli all'amministrazione provinciale nell'ambito del procedimento espropriativo.

Successivamente, la stessa provincia ritorna alle proprietà quote dei diritti edificatori complessivi in funzione dell'ampiezza delle proprietà precedentemente cedute e trattiene per sé le aree e i relativi volumi funzionali allo sviluppo della città pubblica in misura non minore al 50%.

La tecnica, peculiare nel panorama italiano, ha consentito da un lato di assicurare le superfici fondiarie per lo sviluppo delle dotazioni territoriali promosse dall'amministrazione; d'altro lato, ha permesso una pianificazione più equa nell'attribuzione dei benefici derivanti dalle scelte di piano e più indipendente rispetto alle pressioni della proprietà. Il successo della tecnica di esproprio e di riattribuzione dei diritti edificatori – oggi condivisa da amministratori e operatori privati – permette di comprendere l'impiego della perequazione nelle sole aree di riqualificazione urbana: il legislatore non ha evidentemente ritenuto necessario modificare una tecnica efficace che, pur particolare e specificatamente legata al contesto altoatesino, ha fornito esiti soddisfacenti e analoghi a quelli perseguiti dalla perequazione urbanistica oggi presente in numerose

leggi regionali. Nei Pru due regole determinano l'attribuzione dell'edificabilità ai proprietari interessati. In primo luogo, "vengono confermati i diritti edificatori derivanti da edifici esistenti, anche se previsti in demolizione e ricostruzione o con altra collocazione dal piano". In secondo luogo, viene riconosciuto un indice di densità edilizia pari a 1,5 metri cubi per metro quadro di superficie riferita ai singoli lotti ai proprietari di aree inedificate o alle proprietà di immobili con destinazioni d'uso non compatibili con le scelte di piano.

La prima regola consente due interpretazioni potenzialmente contraddittorie: i diritti edificatori possono essere infatti attribuiti sulla base del valore economico degli immobili oppure riconoscendo le volumetrie esistenti. Si noti che la scelta per la prima o la seconda interpretazione può determinare una sensibile modifica dei diritti edificatori assegnati in ragione delle diverse caratteristiche dello stato di fatto delle aree oggetto di trasformazione: vecchi capannoni risultano di modesto valore, ma comportano importanti volumetrie; al contrario, abitazioni obsolete ma ancora funzionali determinano meno volume edificabile per quanto il loro valore economico possa rivelerarsi ancora significativo.

Caso unico nel nostro paese, il legislatore altoatesino stabilisce per legge l'indice perequativo da attribuire alle aree inedificate e a quelle destinate a trasferire la volumetria in altro ambito. La differenza è significativa rispetto alle altre leggi regionali in cui, di norma, gli articoli dedicati alla perequazione si limitano a stabilire la ripartizione omogenea di un indice edificatorio di cui sono beneficiarie tutte le proprietà interessate dalla trasformazione urbanistica. A fronte delle semplici dichiarazioni di principio formulate dalla maggior parte delle leggi urbanistiche di nuova generazione, il testo approvato dalla provincia di Bolzano contiene invece un indice unico da applicarsi a piani di questa natura. La norma altoatesina riprende in questo modo l'esperienza francese del *plafond légal de densité* che, negli anni 70, determinò su base

legislativa la quantità di edificazione attribuita alla proprietà privata allo scopo di contenere e redistribuire i plusvalori fondiari legati allo sviluppo urbanistico delle città.

La scelta del nuovo articolo istitutivo dei Pru riduce conseguentemente il margine negoziale delle amministrazioni comunali: se l'indice perequativo è fissato per legge, ai comuni spetta l'applicazione della norma contando sulla adesione delle proprietà interessate dal progetto di riqualificazione, senza poter tuttavia intervenire sulla differenziazione degli indici e sulla attivazione di eventuali volumetrie premiali. In altri termini, se alla proprietà l'indice della legge provinciale appare sufficiente a compensare il valore atteso, le condizioni per un partenariato sono assicurate, mentre nel caso contrario ai comuni non è data la possibilità di modificare le condizioni dello scambio economico implicito nell'attribuzione dell'edificabilità, vincolata in questo caso dal testo di legge.

L'indice perequativo non esaurisce l'edificabilità delle aree soggettate al Pru. La differenza tra l'indice di effettiva edificabilità e l'indice perequativo stabilito per legge è di proprietà del comune e deve essere impiegato per lo sviluppo degli interventi di carattere pubblico. Tuttavia, nel caso in cui la proprietà delle aree sia in parte o completamente già pubblica, la quota di volumetria non utilizzata per opere e interventi pubblici potrà essere alienata sul mercato con procedura di evidenza pubblica.

Il comune dispone così non solo delle volumetrie funzionali allo sviluppo delle dotazioni territoriali, ma anche di eventuali volumetrie addizionali la cui alienazione sul mercato può assicurare un contributo importante alla fattibilità finanziaria dei progetti. Se dunque è fissata per legge la soglia volumetrica di valorizzazione consentita ai privati, la differenza tra l'indice perequativo e l'indice effettivo di densità edificatoria assicura sotto il profilo volumetrico - ed eventualmente anche sotto quello finanziario - lo sviluppo della città pubblica.

Le nuove norme istitutive del Pru modificano le forme di gestione dei

piani urbanistici nelle aree di riqualificazione della città esistente con soluzioni che ibridano in modo originale formule consolidate e strumenti innovativi. Per affermarsi le nuove norme dovranno superare le possibili perplessità dei comuni, a cui la legge sottrae parte delle prerogative in materia di pianificazione attribuendole *ex lege* alla provincia e dovranno inoltre rivelarsi capaci di attivare comportamenti cooperativi tra pubblico e privato anche in assenza di meccanismi capaci di flessibilità e premialità.

* Iuav, Università di Venezia.

Riforma urbanistica

a cura di Sandra Vecchiotti

Beni dello Stato e governo del territorio

Rosario Manzo*

Il quadro di riferimento. La situazione della disciplina del governo del territorio è ben nota a tutti gli esperti: da una parte è sentita la necessità di arrivare, finalmente, ad una legge nazionale che razionalizzi le indicazioni della Corte Costituzionale circa le materie ricomprese, individuando i principi fondamentali e, dall'altra, si rende sempre più urgente stabilizzare lo sperimentalismo regionale sui nuovi modelli di pianificazione e sui programmi integrati e complessi. Inoltre, il disallineamento tra le attribuzioni statali in materia di diritto di proprietà, di fiscalità, sulle dotazioni territoriali e le diverse soluzioni normative regionali che intervengono in questi settori comporta una situazione poco coerente e chiara. Infine, la necessità di costruire un collegamento tra il governo del territorio e altre materie (la tutela e la valorizzazione beni culturali e paesaggistici, l'ambiente, le infrastrutture, la programmazione economica, ecc.) ha, negli ultimi tempi, riproposto il tema della ricerca di una normativa organica e intersettoriale di riferimento. Questa rinnovata attenzione dovrebbe anche portare a rivedere, in una forma nuova, la funzione della "rete" dei beni dello Stato, nonché, in senso più esteso, degli immobili di proprietà dei diversi soggetti pubblici, con una innovazione profonda del rapporto tra questi beni e contesti territoriali e

urbani ove si collocano, in relazione alla loro utilizzazione attuale o potenziale, alla loro razionalizzazione e ottimizzazione e, infine, alla loro valorizzazione.

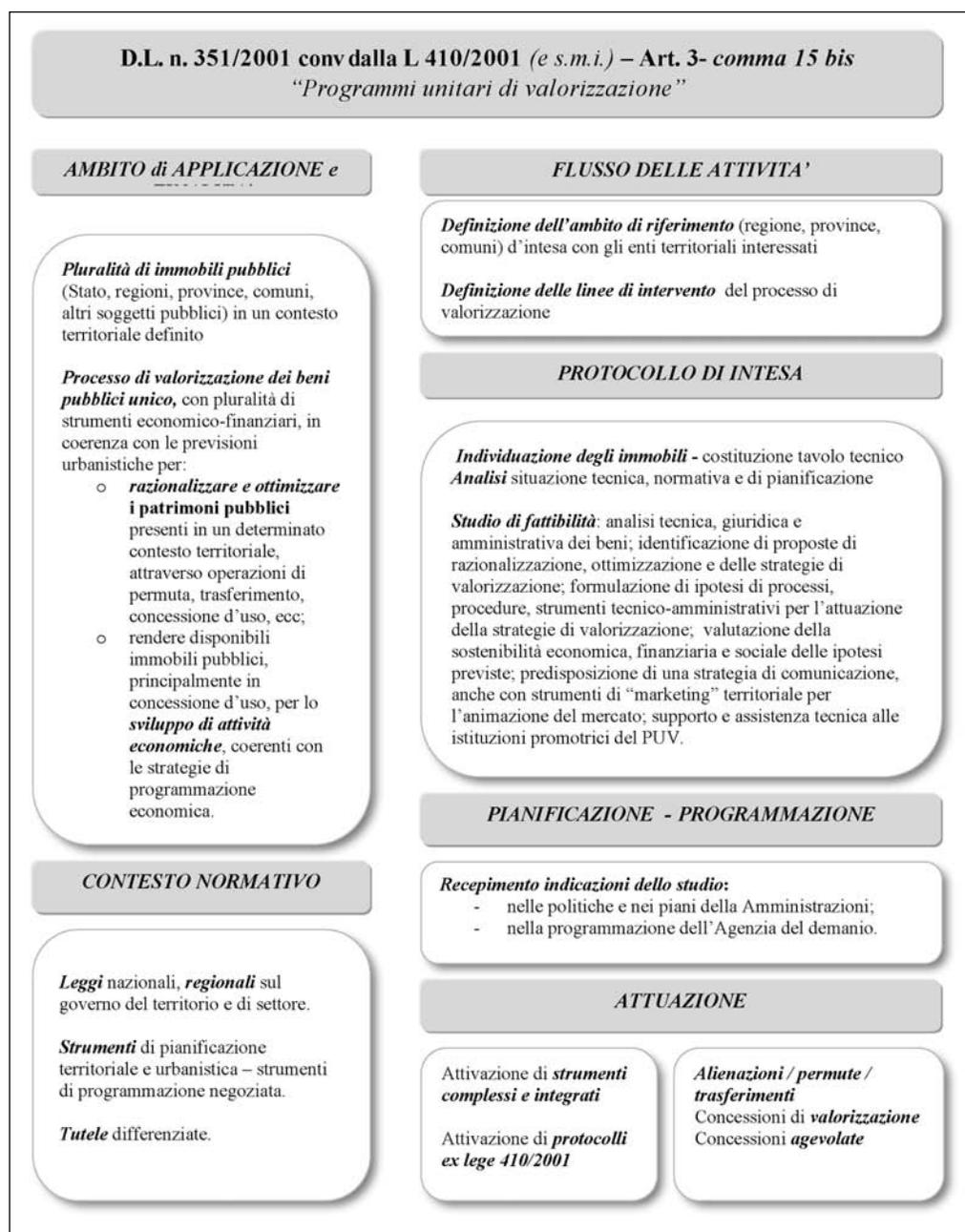
I beni di proprietà dello Stato nel contesto urbano e territoriale. Appare sempre più evidente l'esigenza di riconessione delle tematiche, delle finalità, degli strumenti del governo del territorio con le diverse potenzialità di utilizzo dei beni pubblici, che devono trovare una coerenza con le strategie di pianificazione del territorio, inserendosi nel gioco complesso delle trasformazioni urbane e territoriali. Oggi si sono create alcune condizioni peculiari che possono facilitare questo processo. In primo luogo, la rete dei beni demaniali costituisce un elemento spesso rilevante all'interno del contesto territoriale in cui si colloca e, quindi, può essere motore di una nuova visuale delle funzioni potenzialmente allocabili per la rigenerazione urbana. Inoltre, è necessario sempre più tenere conto, anche per la gestione dei beni pubblici, della evoluzione degli istituti di attuazione del piano, che prevedono una stretta connessione tra previsioni e concreta fattibilità economica e finanziaria, nonché un alto livello di qualità degli interventi. Infine, occorre rispondere in modo sempre più efficiente alle modalità di copianificazione già attuata in molte regioni e che costituirà il modello decisionale futuro. Sotto questo profilo, le linee di sviluppo della gestione dei beni dello Stato, rispetto al complesso degli strumenti vecchi e nuovi disponibili (alienazione, concessioni

ordinarie e concessioni di "valorizzazione", ecc.) sono orientate alla formazione di quadri territoriali organici di intervento, con la costruzione di ipotesi di sviluppo di beni a rete o a programmi unitari che, in riferimento ad un territorio comunale o di area vasta, sono in grado di fare "circuiti", con ipotesi di razionalizzazione, ottimizzazione, valorizzazione di un insieme di beni pubblici, non solo dello Stato, in coerenza con le strategie e le previsioni di pianificazione del territorio. Per sviluppare questi processi, poiché i beni dello Stato e quelli pubblici sono "beni comuni" e collettivi, appare necessario promuovere sempre di più forme di decisione condivisa con gli enti territoriali, per programmare e attuare ipotesi di sviluppo locale, in coerenza con le linee di indirizzo e di programmazione nazionale e regionale¹.

Nuove politiche, nuova governance, nuovi strumenti per i beni pubblici. In base alle recenti discipline regionali, si sono configurati alcuni strumenti di partecipazione al processo decisionale di pianificazione o di approvazione di opere e di interventi. In particolare, alcune regioni hanno introdotto l'istituto della "conferenza di pianificazione" rivolto, di norma, a soggetti pubblici titolari di poteri di pianificazione o soggetti comunque interessati nei processi decisionali che riguardano la trasformazione del territorio (ad esempio, le aziende comunali della mobilità, i gestori dei servizi tecnologici, ecc.); hanno ampliato la portata dell'accordo di programma, tramite una forma di "accordo" pubblico privato, che accede

allo strumento di pianificazione al quale apporta modifiche e variazioni, nelle forme ordinarie previste dalla stessa legge regionale; hanno istituito una forma di “audit” preventivo alla formazione del progetto di piano, nel quale sono coinvolti tutti i soggetti (alcuni indicati per legge regionale) che possono contribuire alla definizione delle azioni di pianificazione. Vi è un orientamento costante della giurisprudenza² e della dottrina sulla impossibilità che le previsioni urbanistiche possano variare la destinazione propria del bene pubblico dello Stato – in particolare appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile – senza che sia intervenuta una intesa con l’amministrazione statale competente. Da quanto sopra ne consegue un interesse di natura generale, condiviso tra le diverse istituzioni pubbliche, di determinare la migliore potenzialità di utilizzazione di tali immobili, sia di natura pubblica che privata, in relazione alla rilevanza e alla consistenza del bene, nonché rispetto alla loro collocazione nel territorio: sarebbe utile considerare, quindi, in sede di discussione sulla approvazione della riforma nazionale del governo, l’indicazione esplicita della consultazione, nella fase di formazione del progetto di strumento di pianificazione, dei soggetti gestori di beni pubblici, in particolare per l’individuare la migliore utilizzazione e destinazione d’uso dei beni immobili dello Stato in coerenza con gli obiettivi proposti dagli strumenti urbanisti e territoriali. In casi di interesse potrebbero anche essere ipotizzate forme di copianificazione e di collaborazione istituzionale.

Sotto questo aspetto, il Programma unitario di valorizzazione³ (Puv), previsto dalla Finanziaria 2007 rappresenta uno strumento avanzato di *governance* tra Stato, regioni ed enti locali per individuare le modalità di pianificazione, programmazione e attuazione di una serie di interventi che riguardano i beni immobili pubblici, al fine di mettere a fattor comune le diverse proprietà pubbliche (nazionali e degli enti territoriali, nonché degli altri soggetti pubblici) per costruire una ipotesi di sviluppo e trasformazione territoriale condivisa tra le Istituzioni di diverso



livello, con due obiettivi principali: razionalizzare e ottimizzare i patrimoni pubblici presenti in un determinato contesto territoriale, attraverso operazioni di permuta, trasferimento, concessione d’uso, ecc.; rendere disponibili immobili pubblici, principalmente in concessione d’uso per lo sviluppo di attività economiche⁴, coerenti con le strategie di programmazione economica comunitaria, nazionale e regionale. La realizzazione di funzioni pubbliche o di interesse generale, utilizzando i beni dello Stato è possibile attraverso la concessione di tali immobili agli enti locali fino a 50 anni⁵, a fronte di investimenti per la ristrutturazione degli

immobili stessi: in questo modo, si consente alle amministrazioni di poter ammortizzare l’investimento, spesso rilevante, in periodi più ampi di quelli previsti in via ordinaria con un effetto positivo anche sulle possibilità di indebitamento degli enti locali. Il Puv, che si inserisce nel contesto della L 410/01, è finalizzato a risolvere sotto il profilo operativo alcune criticità, evidenziate nell’ambito dei procedimenti di valorizzazione “puntuali”, relativamente alla concertazione con gli Enti territoriali attivando, da una parte, il supporto sussidiario dell’Agenzia del demanio per la predisposizione di studi di fattibilità complessivi per l’insieme di beni

immobili pubblici da valorizzare e, dall'altra, ponendo al centro dell'attenzione dei processi di valorizzazione dei beni pubblici le potenzialità di interazione dei patrimoni immobiliari dei diversi soggetti pubblici. Infatti, gli studi di fattibilità devono tenere conto dell'unicità del processo di programmazione ed essere finalizzati ad una serie di obiettivi correlati: l'analisi tecnica, giuridica e amministrativa dei beni; l'identificazione di proposte di razionalizzazione, ottimizzazione e delle strategie di valorizzazione per il complesso dei beni pubblici e per i singoli immobili, anche in relazione alla disponibilità dei flussi di finanziamento pubblici e privati; la formulazione di ipotesi di processi, procedure, strumenti tecnico-amministrativi per l'attuazione della strategie di valorizzazione; la valutazione della sostenibilità economica, finanziaria e sociale delle ipotesi previste; la predisposizione di una strategia di comunicazione, anche con strumenti di "marketing" territoriale per l'animazione del mercato, nonché per la divulgazione del metodo, degli strumenti e dei risultati del processo di valorizzazione unitario; infine, al supporto e l'assistenza tecnica alle istituzioni promotrici del Puv. I Puv attivati di recente⁶ (comune di Bologna, regione Liguria, comune di Ferrara) e quelli in corso di attivazione mostrano alcuni elementi di grande interesse, in particolare sulle potenzialità di inserimento organico nella pianificazione territoriale e urbanistica senza ricorrere a varianti "polverizzate". Nel caso di Bologna e di Ferrara si è in coincidenza con la formazione del Psc ed è prevedibile un'attuazione tramite più piani operativi; alcuni immobili presenti nel comune di Ferrara sono già inseriti nel Programma speciale d'area "Azioni per lo sviluppo urbanistico delle aree di eccellenza della Città di Ferrara", ai sensi della Lr 30 del 19 agosto 1996. Un ulteriore profilo interessante è quello della flessibilità dell'ambito territoriale di riferimento, che può variare dal singolo comune, ad una o più province e, infine, come nel caso della PUV della Liguria, all'intera regione. In ogni caso, si tratta di quantità immobiliari in grado di rinnovare e riqualificare inte-

re zone di una città: nel caso di Bologna, ad esempio, sono state inclusi tredici immobili già destinati alla difesa militare, con una superficie complessiva di circa 600.000 mq. Si è aperta, quindi, una via sperimentale di dialogo tra Stato ed enti territoriali da sviluppare, che può tracciare una linea di comportamento istituzionale finalizzata a dare concretezza al riutilizzo dei beni pubblici in funzione dello sviluppo economico locale, delle esigenze sociali delle comunità locali, in coerenza con le scelte e le prospettive di pianificazione urbanistica e di programmazione economica.

* *Responsabile Ufficio studi - Agenzia del demanio*

Note

1. In questa logica si inseriscono le iniziative di valorizzazione dei fari e dei caselli idraulici, ma anche i "progetti territoriali" dei beni confiscati alla criminalità organizzata, come gli accordi, siglati nel marzo del 2007, per la destinazione, a fini di pubblica utilità o sociale, di "pacchetti" di immobili confiscati, ai comuni di Roma e di Reggio Calabria. Sono previsti, entro il 2007, accordi per la destinazione ad usi pubblici di immobili confiscati con i comuni di Napoli, Palermo, Agrigento, Trapani, Catania e Milano.

2. Tar Friuli Venezia Giulia 28 maggio 1987, n.1478; Cons. di Stato 26 ottobre 1985, n.473, 10 luglio 1986, n.1478, 5 dicembre 1991, n.905. Tale posizione è stata confermata anche dal Consiglio di Stato, in adunanza plenaria il 27 maggio 1983, n.13. A riprova di tale orientamento la recente Legge regionale del Friuli Venezia Giulia del 23 febbraio 2007, n. 5 "Riforma urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio" prevede esplicitamente (art.6) che la Regione debba promuovere [...] il raggiungimento delle intese obbligatorie con gli organi statali competenti per i mutamenti di destinazione dei beni immobili appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato.

3. Art.1, comma 262, legge 27 dicembre 2006, n.296

4. Art.1, comma 259, legge 27 dicembre 2006, n.296.

Tale norma prevede la possibilità di concedere immobili di proprietà dello Stato fino ad un periodo massimo di 50 anni a soggetti privati per la loro riqualificazione tramite recupero, restauro e ristrutturazione, introducendo nuove destinazioni d'uso per lo svolgimento di attività economiche. Il periodo di concessione è commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento. Agli enti territoriali è riconosciuta una somma compresa tra il 50 e il 100 per cento del contributo di costruzione.

5. Art.1, comma 261, legge 27 dicembre 2006, n.296

6. I protocolli d'intesa sono stati firmati dal Ministero dell'economia, l'Agenzia del demanio e gli Enti territoriali interessati, nei primi giorni di maggio del 2007 e del giugno 2007

Le concessioni di lungo periodo

*Silvia Festinante**
*Barbara Rigamonti***

È ormai principio assodato che il patrimonio immobiliare pubblico non è più solo una voce di costo per l'Amministrazione ma costituisce, nell'ambito dei processi dinamici di sviluppo nazionali e locali, una risorsa determinante per la finanza pubblica, nonché l'opportunità di soddisfare i bisogni della collettività per il perseguimento degli obiettivi di coesione territoriale e di competitività del Paese.

I beni di proprietà pubblica possono essere, quindi, nucleo e motore delle politiche di sviluppo, economiche e sociali, sia di ambito nazionale che di livello locale e, soprattutto in ambito comunale, possono assumere un ruolo propulsivo nella riqualificazione del tessuto urbano.

In tale contesto dinamico, anche l'ordinamento giuridico si rinnova con adeguati strumenti di valorizzazione dei beni immobili di proprietà statale che favoriscano e garantiscano la concertazione tra le Amministrazioni interessate e siano, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, volano per lo sviluppo territoriale, anche attraverso l'attrazione di interventi ed investimenti privati.

Il legislatore, con la legge finanziaria 2007, completando il quadro delle procedure di valorizzazione dei beni pubblici, aggiunge alla tradizionale valorizzazione mediante dismissione-alienazione¹, nuovi strumenti giuridici fondati sull'affidamento in uso del bene dello Stato.

L'aspetto maggiormente innovativo è il mantenimento del bene nella proprietà dello Stato e del suo contemporaneo accrescimento di valore, mediante la realizzazione da parte del soggetto affidatario di opere di recupero, restauro, ristrutturazione e rifunzionalizzazione all'utilizzo produttivo, economico e di servizio al cittadino cui verrà destinato. Affinché l'operazione risulti fattibile, a fronte dell'ingente impegno finanziario deri-

vante dall'esecuzione delle opere di riqualificazione del bene, il legislatore ha garantito al terzo, sia esso soggetto pubblico o privato, l'utilizzo del bene per un tempo sufficientemente lungo per trarne il necessario ritorno in termini economici o di perseguimento dell'interesse pubblico.

Il primo dei nuovi strumenti di valorizzazione del patrimonio statale, a cui possono accedere Regioni ed Enti locali, è la cd. "concessione lunga"², la cui disciplina ha esteso da 19 a 50 anni il periodo di durata massima dell'affidamento, qualora i predetti enti si obblighino a eseguire consistenti e particolarmente onerose opere di ripristino, restauro o ristrutturazione. Nell'ambito della novità legislativa nonché delle rinnovate sinergie tra Amministrazioni centrali e periferiche, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia del demanio e la Cassa depositi e prestiti hanno sottoscritto un'intesa programmatica per agevolare l'operatività della concessione lunga, attraverso nuovi strumenti finanziari accessibili a Regioni ed Enti locali. Presso Cassa depositi e prestiti sarà quindi disponibile uno finanziamento *ad hoc* la cui durata, al massimo cinquantennale, sarà commisurata a quella della concessione/locazione cui afferisce, e che servirà a finanziare le spese di investimento che le Autonomie locali dovranno sostenere.

Per quanto attiene, viceversa, alle possibilità di valorizzazione dei beni pubblici mediante l'intervento dei privati, la cd. "concessione di valorizzazione", anche e soprattutto per il rilievo³ determinante riservato ai profili gestionali-finanziari dell'intervento, è uno strumento innovativo nel panorama giuridico.

Il nuovo istituto ha come oggetto beni immobili di proprietà dello Stato, che inseriti in decreti direttoriali di individuazione, siano suscettibili di valorizzazione e messa a reddito tramite la loro gestione economica da parte di investitori privati. Ed è proprio attraverso la gestione economica dei beni in uso, che il privato potrà ammortizzare l'investimento per la realizzazione delle opere di recupero, restauro e rifunzionalizzazione del bene, e rea-

lizzare il necessario utile d'impresa. Per assicurare l'appetibilità sul mercato di tali operazioni, il legislatore ha previsto che gli immobili suscettibili di valorizzazione, possano essere concessi o locati a privati – mediante procedure ad evidenza pubblica – per una durata massima cinquantennale, parametrata in funzione dei tempi previsti per l'ammortamento dell'investimento.

Le novità relative a durata del rapporto e profilo gestionale si rivelano essenziali per la concessione di valorizzazione, in ragione soprattutto dell'entità dell'investimento richiesto al privato. A differenza, infatti, della concessione/locazione ordinaria anche di durata diciannovenne⁴, nella concessione di valorizzazione le opere a carico del concessionario sono talmente rilevanti da comportare non solo un incisivo intervento edilizio sul bene, ma anche un'integrale riconversione e trasformazione o una totale rifunzionalizzazione dell'immobile, in grado di incidere anche sul contesto urbano circostante.

Analogamente a quanto stabilito per la valorizzazione finalizzata alla cessione del bene, anche per la concessione di valorizzazione è previsto il coinvolgimento degli Enti territoriali interessati dal procedimento, soprattutto per gli aspetti urbanistici legati al cambio di destinazione d'uso, ove necessario.

Infatti, una volta definita attraverso un preliminare studio di fattibilità la destinazione o le destinazioni migliori per i beni oggetto di valorizzazione, l'eventuale necessità di provvedere al cambio di destinazione d'uso per rendere l'immobile compatibile con le prescrizioni urbanistiche locali, potrà essere curata direttamente dal privato risultato aggiudicatario della concessione ovvero concertato istituzionalmente con l'Ente locale prima della gara, anche nell'ambito di tutte le iniziative di valorizzazione da realizzare sul territorio, soprattutto nell'ipotesi in cui vi siano più immobili pubblici coinvolti nel processo di valorizzazione, attraverso la predisposizione di specifici Programmi Unitari di Valorizzazione.

In tale ultimo caso, il Ministero dell'e-

conomia e delle finanze, per il tramite dell'Agenzia del demanio, favorendo sempre le sinergie fra pubbliche amministrazioni centrali e locali, promuove l'indizione di Conferenze di servizi e Accordi di programma volti all'ottenimento della destinazione d'uso necessaria.

In entrambe le ipotesi, cambio di destinazione d'uso frutto di un'attività diretta del privato o dell'Agenzia, è prevista la corresponsione a favore dell'Ente locale interessato di una somma compresa fra il 50% e il 100% del contributo di costruzione dovuto ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i. (T.U. in materia Edilizia) per l'esecuzione delle opere necessarie alla riqualificazione e riconversione del bene, che il concessionario verserà al momento del rilascio o dell'efficacia del titolo abilitativo edilizio.

È tuttavia possibile che la destinazione dell'immobile sia già compatibile con l'utilizzo a cui verrà destinato, rendendosi necessaria solo la realizzazione di opere, seppur consistenti, di restauro, recupero e ristrutturazione per la riqualificazione e riconversione del bene, con oneri e costi sempre a carico del concessionario, ma senza la previsione di alcun meccanismo premiale in favore dell'ente locale.

Le concessioni di valorizzazione possono essere affidate esclusivamente con procedure di evidenza pubblica (licitazione privata con offerta economicamente più vantaggiosa), nell'ambito delle quali l'Agenzia del demanio provvede a definire i criteri di assegnazione e le condizioni complessive della concessione, in modo da garantire, per un verso, i principi di concorrenza, trasparenza, parità di condizioni e per altro la selezione di concessionari particolarmente qualificati, con requisiti tecnici ed economici all'altezza della complessità delle iniziative di valorizzazione in questione. Nel nuovo istituto è stato eliminato un forte elemento di criticità che in passato ha limitato le possibilità di significativi interventi privati nel mercato immobiliare pubblico: il potere di revoca e l'ampia discrezionalità nell'esercizio di cui sono titolari le Pubbliche Amministrazioni per

sopravvenute esigenze di pubblico interesse.

Nella concessione di valorizzazione, invece, sulla scorta della centralità dell'aspetto economico/finanziario dell'istituto, il legislatore pur non comprimendo i poteri di cui l'Amministrazione è titolare, ha provveduto a tutelare anche gli interessi del soggetto affidatario, attraverso la previsione di un congruo indennizzo, da corrispondersi al concessionario nei casi di revoca della concessione, che sarà tanto maggiore quanto minore risulterà il tempo di durata della concessione rispetto al momento in cui interviene la revoca e verrà quantificato sulla base del piano economico-finanziario presentato in sede di gara.

Tale indennizzo è un importante elemento di mitigazione del rischio per gli investitori privati che si sono esposti finanziariamente e che, in via generale, devono poter contare, anche per la bancabilità dell'operazione, su una sufficiente stabilità del rapporto. In ogni caso, sussistono in capo al concessionario tutta una serie di obblighi (conforme e regolare esecuzione lavori, svolgimento, a proprio rischio, delle previste attività economiche, puntuale pagamento canone, manutenzione ordinaria e straordinaria, divieto di recesso), che è tenuto a rispettare a pena di decadenza della concessione e con la previsione di cospicue penali a suo carico.

È evidente che, nel caso in cui il bene sia soggetto a tutela ai sensi del D. Lgs. 42/2004, si procederà a richiedere all'autorità competente, le prescritte autorizzazioni all'uso e all'esecuzione delle opere in progetto.

In conclusione, le concessioni di lunga durata sono operazioni complesse, che necessitano per la loro riuscita della fattiva collaborazione di tutte le Amministrazioni coinvolte, ma che possono garantire molteplici vantaggi: l'utilizzazione economica e redditizia dei beni pubblici; la promozione e incentivazione dello sviluppo economico e sociale del contesto territoriale di riferimento; l'attivazione di sinergie pubblico-private come motore e volano per la riqualificazione delle aree urbane e metropolitane, con ricade

dute a beneficio dell'intera collettività in termini occupazionali e di miglioramento del contesto urbano.

**Avvocato, Direzione coordinamento staff – Agenzia del demanio.*

*** Avvocato, Ufficio studi – Agenzia del demanio.*

Note

1. Vedi decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 e succ. modifiche ed integrazioni.

2. Introdotta dall'art. 1, comma 261 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) che ha modificato l'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296, recante: "Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato".

3. L'art. 1 comma 259 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) introduce nella legge n. 410/01, il nuovo art. 3-bis recante "Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione".

4. Vedi Capo II del Dpr 296/2005 ed in particolare, l'art. 4 per quelle di durata massima diciannovenne.

Una rivoluzione per l'urbanistica in puglia

Francesca Calace

Il 3 agosto 2007 viene definitivamente approvata dalla Giunta Regionale pugliese il documento di "Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani urbanistici generali", una delle parti organiche in cui è articolato il DRAG, Documento regionale di assetto generale. Un avvenimento del tutto nuovo in Puglia, per modi, tempi, contenuti. Per descrivere la rilevanza e la significatività di questo atto, occorre fare almeno qualche breve passo indietro per inquadrare il contesto urbanistico pugliese, forse ancora in parte oscuro, nonché mettere a fuoco, altrettanto brevemente, la nuova strategia regionale.

Cosa è accaduto in Puglia

A lungo e fino a qualche tempo fa, gli articoli ospitati nelle riviste Inu provenienti dalla Puglia erano tutti, inevitabilmente, improntati alla denuncia di situazioni di diffusa e perdurante sofferenza nel campo della tutela e del governo del territorio, di insoddisfazione sui nuovi provvedimenti via via emanati, di impotenza di fronte a una condizione generalizzata di inefficacia della pianificazione, a fronte di un territorio che continuava a trasformarsi e a depauperarsi in virtù dei mille rivoli di risorse più o meno straordinarie, mai guidate da visioni territoriali esplicite e condivise, mai coordinate, mai finalizzate.

Un sofferenza che, ora è chiaro, nulla aveva a che vedere con una certa tendenza al piangersi addosso propria del nostro sud, ma che partivano da una situazione di profonda stagnazione nei comportamenti amministrativi e nelle pratiche reali, da una burocrazia regionale ipertrofica e spocchiosa, situazione spesso peggiorata dall'estemporaneo avvicinarsi di norme derogatorie e foriere di contenziosi, di strumenti sommari e mal costruiti, privi di quadri conoscitivi sistematici e aggiornati. Ora è chiaro, lo si rileva,

proprio perchè si comincia a poter misurare la distanza siderale tra quei comportamenti e i primi, consistenti segnali del nuovo.

Come molti sanno, nell'aprile 2005 inaspettatamente le elezioni amministrative, per la prima volta nella storia della Regione, portano una coalizione di centro sinistra alla guida delle sorti della Puglia e alla guida dell'assessorato all'Assetto del territorio una 'esperta', Angela Barbanente, proprio una tra le figure più autorevoli di denuncia e critica di quei comportamenti. E' una situazione del tutto inedita, inevitabilmente portatrice di novità profonde. Solo una di queste, la prima a giungere a maturazione, viene raccontata in queste pagine.

Cenni sulla strategia regionale

Gi Indirizzi appartengono a una complessa strategia regionale, costruita su più fronti, ma in modo non preconfezionato né derivante dalla assunzione di un modello tanto virtuoso quanto astratto e insensibile alle condizioni di partenza da cui prendere le mosse. Sicché, la strategia che ci si appresta a descrivere è stata implementata nel corso di questi primi due anni, osservando attentamente i comportamenti dei soggetti, istituzionali e non, raccogliendone le istanze e i bisogni, nonché le aspirazioni e le reali disponibilità a misurarsi sul terreno dell'innovazione e a collaborare fattivamente per realizzarla, sotto la spinta, lo stimolo e il supporto di una struttura politico-amministrativa regionale, così profondamente rinnovata, da essere irriconoscibile rispetto al quel recente passato stigmatizzato e criticato negli articoli cui si faceva cenno in precedenza. In sintesi, la strategia regionale ha inteso 'liberare energie', allentando i legami gerarchici e chiedendo a tutti i soggetti istituzionali di attivarsi nei propri campi di competenza, offrendo al contempo supporto e collaborazione attraverso azioni regionali differenziate e mirate: la istituzione di tavoli di copianificazione (con le province), l'allestimento del Sit regionale, circolari, seminari, attività formative, protocolli di sperimentazione, e, soprattutto, l'avvio della redazione del

DRAG, di cui fanno parte gli "Indirizzi" qui presentati. Dunque, per rinnovare comportamenti e pratiche consolidate, la linea di comportamento scelta è stata quella di non cedere alla tentazione di rifondare l'apparato normativo (che avrebbe peraltro comportato un inevitabile allungamento dei tempi dell'innovazione nella realtà delle pratiche); si è preferito, piuttosto, innestare il cambiamento all'interno dei processi già in atto, riorientando gli obiettivi, le norme, gli strumenti e i comportamenti verso una profonda revisione di approccio al territorio. Le azioni messe in campo pertanto hanno perseguito l'obiettivo di dare seguito e "gambe" ai principi solo enunciati nella Lr 20, legge più volte definita "leggera" ovvero "di principi", non essendo stata in alcuna parte di essa chiarita la sequenza logica, procedurale e di contenuti, che consentiva di declinare quei principi stessi in pratiche, percorsi operativi, strumenti. La strategia ha teso allora a tradurre in fatti reali quelle parole chiave che per anni avevano animato il dibattito in urbanistica, locale e nazionale, dando senso e corpo alla sussidiarietà, alla copianificazione, alla sostenibilità, alla perequazione. L'applicazione di una norma "leggera" e "di principi" ha reso necessaria una loro robusta *interpretazione* e *contestualizzazione* nelle condizioni peculiari che la regione attraversa. Il DRAG, nelle sue componenti, appare lo strumento principe cui è affidato il compito di interpretare la Lr 20, costruendo *il passaggio dai principi alle regole*.

Gli Indirizzi per i Pug: istruzioni tecniche e manifesto culturale

L'assessore già dall'avvio del mandato inaugurava una stagione di ascolto, che rivelava quanto fosse urgente, per i comuni, superare la profonda incertezza nella quale versavano dal 2001, in attesa di un chimerico DRAG che tutto avrebbe dovuto dire a partire dai 25 articoli della Lr 20/01. Pertanto gli "Indirizzi" nascono per rispondere ad una esigenza immediata sia dei Comuni, di avviare nuovi strumenti urbanistici in un quadro di

regole esplicite, sia della Regione, di utilizzare il potenziale innovativo annunciato dalla legge 20, evitando quindi il perpetrarsi della elaborazione di nuovi piani sostanzialmente analoghi ai vecchi prg, imbellettati da nuovi termini ancora privi di significati concreti. Infatti, come già affermato, la Lr 20/01, nella sua stringatezza, aveva evitato di fornire agli enti locali gli opportuni strumenti operativi per tradurre quei principi enunciati in pratiche concrete; sicché, in assenza di stimoli a interpretare in modo innovativo quei principi, tendeva prevalere la via della continuità e della tradizione, l'unica solcata con padronanza da tecnici e amministratori locali¹. Nasce così una riflessione collettiva, serrata e profonda, costruita dal Settore assetto del territorio e da un piccolo gruppo di esperti². Il Documento viene confezionato in nove mesi, dal gennaio al settembre 2006, per essere presentato in Conferenza Programmatica il 9 novembre 2006, raccogliendo subito consensi entusiastici, quanto a obiettivi, approccio, contenuti, cui hanno fatto seguito osservazioni, apporti costruttivi circostanziati, integrazioni; un esempio virtuoso di copianificazione reale, di confronto e condivisione, che ha portato al suo perfezionamento, la approvazione del documento, avvenuta il 3 agosto 2007.

"Il Documento è mosso, da un lato, da una forte tensione verso la promozione di una nuova cultura del territorio, basata su conoscenze profonde delle risorse territoriali e nuove consapevolezze del loro valore e della necessità di salvaguardia e valorizzazione, dall'altro, dalla convinzione che è urgente in Puglia ammodernare gli strumenti di governo del territorio e fornire istruzioni tecniche adeguate a tal fine": Gli indirizzi, dunque, si muovono entro questi due grandi obiettivi: essi sono al contempo "documento culturale" (anzi per la completezza e sistematicità potrebbero dirsi "manifesto culturale") e "istruzioni tecniche"⁴. Quali gli aspetti più peculiari e qualificanti del Documento, alla base del quale è evidente il passaggio dal tradizionale sistema di pianificazione regolativa a un approccio di tipo stra-

tegico, che costruisca visioni condivise del futuro del territorio e persegua una maggiore capacità di rendere praticabili le previsioni di piano:

- viene attribuita una rilevante importanza e viene fornito un ampio e argomentato indirizzo metodologico per impostare la conoscenza delle risorse territoriali (ambientali, paesaggistiche, del territorio rurale, insediative, infrastrutturali) per una pianificazione più consapevole e per una efficace salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale della regione; l'enfasi attribuita al valore della conoscenza è dovuta alla scarsissima consuetudine a costruire di patrimoni conoscitivi sistematici (le analisi per i piani in Puglia sono sempre state routinarie e prevalentemente quantitative). Analoga dignità assume la fase interpretativa, i cui risultati costituiscono essi stessi il canovaccio del progetto del territorio. Viene così ricomposta e esplicitata la sequenza analisi/valutazioni/progetto, in Puglia troppo spesso irricognoscibile;
- analoga rilevanza è attribuita alla partecipazione civica alla formazione del Piano sin dalle prime fasi di impostazione del Pug, per garantire la condivisione non solo delle scelte del piano, ma anche dell'intero processo, nonché la costruzione collettiva del sistema di valori rilevati nelle risorse territoriali; la partecipazione, eppure, non è cristallizzata entro formule e moduli preconfezionati, visto che ciascuna realtà locale è libera di definire forme e modi che più si attagliano alle comunità;
- viene adottato concretamente il metodo della co-pianificazione, sostituendo l'approccio gerarchico nell'approvazione del piano comunale da parte della Regione con un approccio fondato sulla stretta collaborazione fra Regione e Comuni, sulla condivisione di conoscenze e strategie con i Comuni contermini, le Province e gli altri enti pubblici, nonché con i soggetti sociali e gli operatori del territorio, per agevolare sia il controllo di compatibilità regionale sia la traduzione delle previsioni dei piani in concrete realizzazioni in tempi rapidi e certi; il metodo della copianificazione trova collocazione operativa negli

istituti delle Conferenze di Copianificazione, che accompagnano il percorso di formazione del Pug, promuovendo consultazioni in itinere e lo scambio di informazioni e dati; anche in questo caso si tratta di una novità decisiva, che rompe un certo diffuso atteggiamento di arroccamento delle pubbliche amministrazioni e una scarsa propensione alla condivisione della conoscenza (spesso usata per esercitare potere);

- viene esplicitata, motivata e articolata la scomposizione del Pug in una parte strutturale e una parte programmatica, in modo da differenziarne i contenuti secondo la diversa rilevanza ad essi attribuita dal piano; assegnando quindi alla parte "strutturale" (la cui variazione richiede il controllo regionale) il significato di quadro delle scelte di lungo periodo inerenti ai valori ambientali e culturali da trasmettere alle future generazioni e alla parte "programmatica" (la cui variazione è approvata dal comune senza bisogno di alcun controllo regionale) un orientamento di breve-medio termine, caratterizzato da operatività e flessibilità per rispondere tempestivamente a bisogni e istanze di trasformazione sempre più veloci della società e dell'economia contemporanea. Si aderisce così da un lato alle formule ormai diffuse in tutte le regioni non rinunciando però ad un adattamento in funzione non solo delle tradizioni consolidate (il piano rimane unico e, in prima stesura è per intero sottoposto a verifiche di compatibilità), ma anche degli specifici casi concreti (ad es. ciascun Pug deve dichiarare la durata delle proprie previsioni programmatiche, in funzione delle capacità finanziarie e tecniche locali);
- al percorso di formazione del Pug, infine, viene affiancata e integrata la Valutazione ambientale strategica, anticipando l'attuazione della Direttiva comunitaria 2001/42/Ce e delle norme nazionali che forniscono le disposizioni in materia; ciò peraltro rafforza ulteriormente l'approccio attento ai temi valutativi che permea tutto il documento, nella consapevolezza che la maggiore flessibilità del Pug debba essere accompagnata da

una accorta capacità di considerazione degli effetti, di differente natura, che le previsioni comportano⁵.

Note

1. Sulle motivazioni di tale adesione si può consultare F. Calace "Leggi regionali, piani e programmi", in Rapporto di Ricerca dell'Unità Operativa di Bari, Ricerca Miur "Pensare la città contemporanea".
2. Gli "Indirizzi" sono stati predisposti dal Settore Assetto del Territorio, diretto da Piero Cavalcoli e formato da Vito Laricchiuta e Valentina Battaglini. Il Settore si è avvalso della guida scientifica di Francesca Calace e, per singole parti del lavoro, della collaborazione di Giacomo Losapio, Nino Matassa, Salvatore Mininanni, Francesca Pace, Francesco Rotondo e Carla Tedesco.
4. Assessore Barbanente, conferenza stampa di presentazione del DRAG.
5. Una lettura profonda del documento e dei suoi lavori preparatori consente di individuare ancora altri significati e contenuti, volontari e impliciti; un approfondimento in tal senso, tuttora in atto, consentirà anche di fare il punto sulle conquiste e le incertezze di una disciplina che si va trasformando.

La qualità dell'abitare e della vita sociale



EDILIZIA POPOLARE

La rivista di architettura e urbanistica a cura di Federcasa

EDILIZIA POPOLARE

Escono 2 numeri l'anno

Tariffe di abbonamento

Euro 45 per l'Italia
Euro 77 per l'estero

Un numero

Euro 24 per l'Italia
Euro 27 per l'estero

Arretrati

Euro 27

© FEDERCASA

Direzione e amministrazione
Palazzo Cispel
via Cavour 179/a
00184 Roma
tel. 06.47865460
fax 06.47865444

Distribuzione

JOO Distribuzione
via Filippo Argelati, 35
20143 Milano
tel. 02.8375671
fax 02.58112324

LE LIBRERIE DI EDILIZIA POPOLARE

Libreria Rinascita	Piazza Roma, 7	63100	Ascoli Piceno	tel	0736259653
Libreria Campus	Via Torna, 86	70125	Bari	tel	0805574806
Libreria Mardi Gras	Via A. Hofer, 4	39100	Bolzano	tel	0471301233
Libreria Punto Einaudi	Via Cavour, 11	54033	Carrara	tel	0585777192
Libreria Minerva	Piazza del Popolo, 31	47023	Cesena	tel	054722660
CUSL Bookstore	Via San Gallo, 12/R	50129	Firenze	tel	055292882
Libreria Alfani Editrice	Via degli Alfani, 84	50121	Firenze	tel	0552398800
Libreria LEF	Via Ricasoli, 107/R	50122	Firenze	tel	055216533
Libreria Punto di Vista	Stradone Sant'Agostino, 58/R	16123	Genova	tel	0102770661
CUSL Architettura Bovisa	via Durando 10/a	20158	Milano	tel	0223995725
CUSL Ingegneria Leonardo	Piazza Leonardo da Vinci, 32	20133	Milano	tel	022365365
La Cerchia	Via Giuseppe Candiani, 102	20158	Milano	tel	0239314929
Libreria CLUP	Via Ampère, 20	20133	Milano	tel	0270634828
Libreria Hoepli	Via Hoepli, 5	20121	Milano	tel	02864871
Libreria L'Archivolto	Via Marsala, 2	20121	Milano	tel	026590842
Libreria Fiorentino	Calata Trinità Maggiore, 36	80134	Napoli	tel	0815522005
Libreria CLEAN	Via Diodato Lioy, 19	80134	Napoli	tel	0815524419
Libreria Il Punto	Via Diodato Lioy, 11	80134	Napoli	tel	0815510457
Libreria Dante	Via Maqueda, 172	90134	Palermo	tel	091585927
Libreria Fiaccadori	Via al Duomo, 8/A	43100	Parma	tel	0521282445
Libreria Filograsso	Viale Pindaro, 75	65127	Pescara	tel	0854511011
Libreria Campus	Viale Pindaro, 85	65127	Pescara	tel	08564938
Libreria dell'Università	Viale Pindaro, 51	65127	Pescara	tel	085694800
Libreria PEPO	Viale della Libertà, 36/c	89123	Reggio di Calabria	tel	0965894176
Libreria La Compagnia	Via Migliorati, 1/b	42100	Reggio Emilia	tel	0522453177
Libreria DEI Tipografia genio civile	Via Nomentana, 16/20	00161	Roma	tel	064416371
Libreria Kappa	Via Gramsci, 33	00197	Roma	tel	063234193
Libreria Kappa	Piazza Borghese, 6	00186	Roma	tel	06 6790356
Libreria Mancosu Editore	Viale Gioacchino Rossini, 20	00198	Roma	tel	0685304780
Libreria Aleph	Corso Umberto, 106	96100	Siracusa	tel	0931483085
Libreria Celid Architettura	Viale Mattioli, 39	10125	Torino	tel	0116508964
Libreria Celid Boggio	Via Boggio, 71/A	10129	Torino	tel	0115647911
La Rivisteria	Via San Vigilio, 23	38100	Trento	tel	0461986075
Libreria CLUVA	Tolentini Santa Croce, 191	30125	Venezia	tel	0415226910
Libreria Rinascita	Corso Porta Borsari, 32	37121	Verona	tel	045594611
Libreria Librarsi	Contrà delle Morette, 4	36100	Vicenza	tel	0444547140

Eventi

Eventi

La questione urbana nella nuova programmazione comunitaria

Chiara Bagnetti*, Riccardo Guarnello*

Appunti sul Seminario di Studi dal titolo "La questione urbana nella nuova programmazione comunitaria" organizzato dall'Inu Umbria a Perugia il 18 Aprile 2007

Il nuovo ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 investe importanti risorse sui sistemi urbani in considerazione del loro ruolo strategico di "motori della crescita e dell'occupazione". La conoscenza delle opportunità e delle innovazioni poste in essere da questo orientamento comunitario è un passaggio fondamentale nelle definizione delle future politiche per la riqualificazione urbana e per lo sviluppo regionale sul territorio europeo. La sezione Inu Umbria, in collaborazione con l'Anci Umbria, ha dedicato a questo tema un seminario di studi svoltosi a Perugia il 18 aprile 2007, dal titolo "La questione urbana nella nuova programmazione comunitaria", in cui sono stati coinvolti, oltre alla Regione Umbria, tecnici, sindaci e rappresentanti delle pubbliche amministrazioni quali principali protagonisti e diretti interessati

dalle innovazioni introdotte nel ciclo 2007-2013.

In precedenti iniziative la sezione aveva già affrontato il tema della qualità e dell'innovazione urbana, sviluppando attività di ricerca sulla realtà umbra e le sue trasformazioni (ad es.: "Il recupero in venti anni di edilizia residenziale in Umbria", sulla valutazione degli effetti della legge 457/78 e la ricerca sull'esperienza dei programmi urbani complessi, da cui è nata la pubblicazione "Rinascimento Urbano"), ma al seminario di aprile è stato invece dato un taglio operativo, per offrire agli amministratori e ai tecnici convenuti spunti di approfondimento ed informazioni sul tema dei nuovi finanziamenti comunitari finalizzati alla riqualificazione e la rivitalizzazione delle città.

A questo scopo sono stati invitati esperti nel campo della programmazione comunitaria quali il Dott. F. Monaco, Responsabile delle Dipartimento Mezzogiorno e politiche di Coesione - Anci, e il Dott. G. Sorrente, consulente Anci, chiamati, nella prima sessione del seminario, ad illustrare in dettaglio e in chiave operativa la questione urbana nella

Programmazione 2007-2013, ricostruendo processi e meccanismi decisionali della politica comunitaria e prefigurandone le modalità di applicazione nella realtà tecnico-normativa e territoriale della Regione Umbria.

La seconda sessione del seminario è stata invece dedicata alle amministrazioni comunali umbre, chiamate a raccontare le esperienze di riqualificazione urbana realizzate, in essere o previste, e a evidenziare criticità e esigenze emerse.

I consulenti Anci hanno riassunto il quadro delle decisioni e gli indirizzi degli "Orientamenti Strategici per la Coesione" (OSC) in relazione alla questione urbana, illustrandone il recepimento nell'ambito del Qsn (Quadro strategico nazionale) e nella Programmazione regionale (Por).

Il ruolo delle città nella programmazione 2007-2013 è sancito dalle priorità degli Ocs quali quella di rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città agendo sull'accessibilità, i servizi e tutelando l'ambiente urbano, ma anche di intervenire sul sistema economico, promuovendo l'imprenditorialità, la ricerca e l'innovazione nello sforzo di creare nuovi e migliori posti di lavoro. Per questo, le principali risorse a questo scopo destinate sono raccolte in tre principali canali della programmazione:

- misure volte a promuovere le città in quanto motori di sviluppo regionale, in particolare attivando risorse finalizzate a promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi;
- misure finalizzate al recupero dell'ambiente fisico, riconversione aree dismesse,

conservazione e promozione del patrimonio storico e culturale con potenziali ricadute sul turismo, risanamento degli spazi pubblici;

- azioni mirate a promuovere uno sviluppo più equilibrato e policentrico, sviluppando la rete urbana a livello nazionale e comunitario con collegamenti tra le città economicamente più importanti e le altre aree urbane, compresi i centri piccoli e medi.

Le indicazioni degli Ocs in materia di politiche urbane sono state ampiamente riprese e rilanciate dal Quadro strategico nazionale (Qsn), tra le priorità del quale, il peso finanziario attribuito a "Città e sistemi urbani" è pari al 7,20%.

Nell'ambito di questo quadro di riferimento comunitario e nazionale, la programmazione operativa regionale (Por) è incaricata di individuare i "territori di progetto" (città metropolitane e altre città identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali e sistemi territoriali rilevanti sotto il profilo economico-funzionale) in cui sviluppare iniziative su comuni singoli o associati ovvero, qualora ne ricorreranno le condizioni, in ambiti territoriali inter-regionali e/o transfrontalieri o che perseguano obiettivi transnazionali.

Il Por, chiamato a rispondere a specifici obiettivi coerenti con gli Ocs, definisce gli interventi prioritari a favore della crescita e della trasformazione delle economie urbane e una serie di indirizzi comuni finalizzati a orientare le modalità di selezione e gestione dei progetti secondo gli indirizzi comunitari, a favorire l'apertura a conoscenze e risorse esterne e l'applicazione dell'approc-

cio integrato (governance multilivello, tavoli interistituzionali regionali permanenti ecc.) .

L'inquadramento comunitario delle politiche per le città nella strategia della programmazione regionale unitaria, punta a privilegiare la concentrazione delle risorse, evitandone derive redistributive e la frammentazione degli interventi, e a favorire, attraverso una logica di integrazione intersettoriale, la diffusione territoriale degli effetti delle politiche, in termini di miglioramento dei servizi collettivi erogati a cittadini e imprese.

Da un punto di vista tecnico-operativo, preso atto che il 60% della popolazione Ue vive in città con oltre 50.000 ab., e che nelle città europee si riscontra la concentrazione della maggior parte dei posti di lavoro, di imprese e istituti di istruzione superiore e la concentrazione dei maggiori problemi come disoccupazione, emarginazione sociale, tassi di criminalità crescenti, ecc., gli Osc prescrivono di prendere in considerazione i problemi e le sfide delle aree urbane attraverso programmi integrati di sviluppo e un'ampia delega alle autorità cittadine dei relativi fondi dedicati.

Gli indirizzi comunitari su città trovano riscontro in Italia già nella programmazione 2000-2006 con Progetti integrati urbani (Asse 5) e Urban Italia; quest'ultimo, pur non avendo avuto applicazioni in Umbria, in passato ha dato nel resto d'Italia e in Europa ottimi risultati.

Le modalità con cui verranno erogate gran parte delle risorse sarà simile al modello Urban, e a quello del Contratto di Quartiere, in cui

la riqualificazione non è intesa esclusivamente come recupero del "mattoncino", ma anche del tessuto economico e sociale prevedendo il coinvolgimento diretto degli abitanti.

In effetti per la Commissione europea, che come noto non ha competenze dirette in materia urbanistica, la riqualificazione urbana passa attraverso il canale della "coesione sociale", e quindi investe tematiche quali l'occupazione e la formazione professionale, le politiche per i giovani e gli anziani, l'immigrazione, l'emarginazione sociale ecc. Nell'"approccio integrato", cui la Commissione fa pressante riferimento, gli ingredienti classici della riqualificazione urbana si mescolano quindi ai temi dello sviluppo economico e del disagio sociale e implicano una maggiore complessità tanto nella programmazione degli interventi, che nella fase di progettazione e nella successiva attuazione.

Ciò richiede un salto di qualità alle professioni, ma soprattutto alle amministrazioni, che debbono saper costruire e gestire canali di dialogo per perseguire tale auspicio "approccio integrato". Questo implica che le amministrazioni che programmano, cioè la Regione, e quelle che progettano, cioè i Comuni, debbano muoversi verso un obiettivo comune; quindi diversi settori, e anche diverse direzioni di una stessa amministrazione, dovranno incontrarsi e collaborare alla redazione di atti di programmazione ad elevata complessità.

E' evidente che tale approccio non può essere lasciato alla buona volontà e alla disponibilità di singoli dirigenti, ma deve essere guida-

to dalla politica, resa consapevole di queste necessità operative.

A questo proposito, anche in base alle pregresse esperienze, la programmazione 2007-2013 vincola i futuri programmi integrati di sviluppo urbano a rispettare alcuni principi guida quali il protagonismo delle autorità locali e dei soggetti sociali ed economici, l'ampia delega alle città della responsabilità dei programmi, l'elaborazione di un piano strategico a medio-lungo termine come prerequisito di efficacia degli interventi.

Da questo punto di vista, occorre distinguere la posizione "tradizionale" degli enti locali come beneficiari finali delle operazioni del Por, dall'opportunità offerta dal nuovo quadro regolamentare (Reg. Ce 1083/2006) in merito all'attribuzione in capo alle città della responsabilità di gestione di sezioni o parti del programma regionale attraverso l'istituto della sub-delega.

Prerequisiti necessari all'affidamento delle sub-deleghe sono la partecipazione alla definizione del programma di intervento e le garanzie in ordine alla capacità gestionale dei soggetti locali delegati, oltre che il rispetto della normativa comunitaria di riferimento. Al termine della relazione informativa dei consulenti Anci, la seconda sessione del seminario ha dato spazio ai rappresentanti di numerose municipalità umbre, sindaci e tecnici, che hanno illustrato politiche e progetti portati avanti nel campo della riqualificazione urbana.

Ne è emerso un variegato ed interessante quadro di strumenti e di approcci.

E' risultato evidente che, nel

territorio umbro, il tema del recupero e della rivitalizzazione dei centri storici occupa un ruolo centrale nelle strategie di riqualificazione urbana, ma non solo. Infatti alcuni relatori, portavoce delle realtà urbane maggiormente complesse, non hanno mancato di sottolineare come i sistemi urbani debbano essere affrontati nel loro complesso, e come la periferia costituisca un luogo di primaria importanza nell'approccio alla riqualificazione, in particolare in riferimento alle problematiche della "coesione sociale", di cui spesso le periferie sono protagoniste.

Nelle conclusioni del seminario, tracciate Franco Marini, Presidente Inu Umbria, è stato ribadito come il proposito ultimo dell'incontro, oltre a quello informativo, fosse l'avvio di un processo di confronto tra Regione e amministrazioni locali sul tema della riqualificazione urbana, finalizzato alla costruzione di un quadro programmatico condiviso dal momento che fondamentali risultano essere, alla luce di quanto emerso, gli interventi sul migliore funzionamento degli istituti di governance multilivello, la capacità di innovazione amministrativa dei soggetti locali, il potenziamento delle funzioni di indirizzo e controllo dell'autorità regionale. Poiché la stessa

Commissione europea richiede che gli enti locali vengano coinvolti sin dalla fase di elaborazione dei programmi operativi e di definizione delle priorità tematiche e territoriali, l'incontro di Perugia ha voluto rappresentare un primo stimolo in questa direzione.

* Inu Umbria.

Urban center Network - comunicazione, risorse, cittadini progetti

Filippo Lovato*

Il 21 e 22 giugno si è svolto a Torino il seminario "Urban center Network comunicazione, risorse, cittadini progetti" che ha visto convergere a Torino i rappresentanti di 13 realtà italiane esistenti o in via di definizione; Il seminario è stato organizzato da Urban center metropolitano Torino con il patrocinio dell'ordine degli architetti della provincia.

Il 21 giugno dopo la presentazione del programma del seminario, i rappresentanti delle differenti realtà italiane si sono confrontati all'interno di quattro differenti focus group, sui temi rispettivamente della Informazione, comunicazione e cultura architettonica, delle risorse finanziarie e modalità di gestione, dell'inclusione e della partecipazione ai progetti di trasformazione, della concertazione ed accompagnamento ai progetti di trasformazione. Hanno partecipato ai tavoli di discussione anche esperti di semiotica, comunicazione, marketing, pianificazione strategica e processi partecipativi.

Ha seguito in serata la conferenza "What we talk about when we talk about urban center" dove Lionel

Dunet, presidente, del *Réseau des Maisons de l'Architecture* francesi, Diane Filippi, direttore dello *SPUR* di San Francisco e Pankaj Joshi, direttore dell'*UDRI* di Mumbai hanno presentato le rispettive strutture.

Il mattino del 22 giugno sono stati presentati e discussi i risultati dei focus group in una tavola rotonda con lo scopo di impostare i *topics* da proporre ai relatori della *main session* del *XXIII UIA world congress* - congresso mondiale degli architetti che si terrà a Torino nel 2008.

L'incontro è stato inoltre l'occasione per porre le basi della costruzione di una rete degli Urban center italiani, come associazione finalizzata allo scambio di esperienze ed alla collaborazione su progetti ed iniziative. La costruzione della rete diventerà inoltre occasione per continuare il lavoro di definizione dei *topics* in vista del *XXIII UIA world congress*.

Gli atti del convegno saranno disponibili sul sito di Urban Center Metropolitano.

*Urban Centre. Comune di Venezia.



Comune di Parma
Assessorato all'Urbanistica

Estratto di bando di gara per l'attuazione del nuovo P.O.C. (Piano Operativo Comunale)

Il Comune di Parma, con deliberazione di Giunta Comunale n. 1031/55 del 27/07/2007, ha rettificato e prorogato il *bando di gara A* (di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 616/33 del 23/04/07) 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**, da attuarsi in ottemperanza al principio della perequazione urbanistica di cui all'art. 7 della Legge Regionale n. 20/2000.

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 stata prorogata al giorno **30 novembre 2007**.

Documentazione

Il bando di gara integrale e il Piano Strutturale Comunale sono disponibili sul sito internet del Comune di Parma (www.pianificazione territoriale.comune.parma.it). Copia del bando di gara può essere richiesta al Settore Territorio del Comune di Parma (e-mail: pocambiti@comune.parma.it, 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 nel bando di gara integrale.

L'Assessore all'Urbanistica
Francesco Manfredi

XXVI Congresso dell'Inu

Ancona 17-19 aprile 2008

Il nuovo Piano

Il tema del XXVI Congresso, *Il nuovo Piano*, fa esplicito riferimento alla proposta complessiva che l'INU ha lanciato nel XXI Congresso di Bologna del 1995 (*La riforma urbanistica, i principi e le regole*), con l'obiettivo di trarre, innanzitutto, un primo organico bilancio di quanto è avvenuto da allora ad oggi e di quanto, in particolare sia cambiato il modo di pensare e di fare l'urbanistica. Dal 1995 ha, infatti, preso avvio una stagione riformatrice che ha visto le Regioni protagoniste della riforma, con nuove leggi che, partendo prevalentemente dalla proposta INU, si sono del tutto discostate dal vecchio modello rappresentato dalla legge urbanistica del 1942 (che tuttavia è ancora in vita); è cambiata, inoltre, la Costituzione con la modifica del Titolo V (2001), che ha sancito l'evoluzione della materia *Urbanistica* nella materia *Governo del Territorio* e che assegnato allo Stato il compito di legiferare sui principi generali dello stesso; il Parlamento, infine, ha tentato senza riuscirvi, nella passata Legislatura, di adempiere a tale compito, con una proposta di Legge che l'INU non ha condiviso e che ha puntualmente criticato, mentre nella Legislatura in corso, ancora l'INU ha sollecitato il Parlamento in questa direzione, partecipando attivamente alla elaborazione della proposta di legge dell'Ulivo che oggi, insieme ad altre, è in attesa dell'inizio della discussione parlamentare e che appare urgente e non più rinviabile, proprio per consolidare il processo di riforma in atto.

Il *Governo del Territorio* è oggi affrontato con un complesso di strumenti che vanno dai piani ai programmi, dai progetti urbani alle politiche urbane e territoriali (la pianificazione strategica); in questi ultimi anni, il piano, che ne rimane un momento centrale anche se non esclusivo, si è largamente modificato nella sua organizzazione strumentale e nella forma giuridica, ma anche nell'approccio generale, contaminato da un'attenzione crescente per la *governance* e la pianificazione strategica, anche se l'attenzione delle Regioni si è generalmente indirizzata verso misure di riforma, anche radicale, degli strumenti della pianificazione territoriale. Il *nuovo Piano* che emerge dalle leggi regionali e che è confermato dalla proposta di legge nazionale alla quale l'INU ha collaborato, è comunque del tutto diverso da quello della tradizione

urbanistica italiana; una diversità assai evidente, in particolare, per il livello comunale, ma anche per quello di area vasta, provinciale e regionale. La differenza sostanziale sta, com'è noto, nello sdoppiamento del piano in due componenti, una componente *strutturale* non conformativa dei diritti proprietari e quindi solo configurativi del territorio e programmatica (tranne che per quanto riguarda i vincoli ricognitivi), con validità a tempo indeterminato e una *operativa*, conformativa della proprietà e prescrittiva, ma di durata temporale limitata. Non si tratta di due parti di uno stesso piano, la cui somma produce il vecchio PRG, ma di due piani distinti e complementari: il primo, il *Piano Strutturale* che definisce la strategia complessiva e le scelte essenziali per il futuro assetto della città e il territorio; il secondo, il *Piano Operativo*, relativo alle trasformazioni urbanistiche da avviare nel periodo di validità. A questi due strumenti ne va aggiunto un terzo, il *Regolamento Urbanistico*, conformativo e prescrittivo e relativo alla gestione degli insediamenti esistenti. E' chiaro che quando non è prevalente il momento operativo relativamente a un determinato livello di pianificazione, come in generale succede per il livello d'area vasta, il piano si riduce alla componente strutturale, con le caratteristiche essenziali prima definite.

Questo nuovo modello restituisce l'indispensabile flessibilità al piano, garantendone la necessaria efficacia, ma consente anche lo sviluppo della massima potenzialità progettuale nel momento operativo, con l'utilizzazione di programmi negoziali, più efficaci dei tradizionali strumenti attuativi, coerenti con il *Piano Strutturale* e liberati quindi dalla logica del "caso per caso". Se inoltre lo stesso modello è caratterizzato dalla perequazione per quanto riguarda l'attuazione degli interventi di trasformazione della città e del territorio, vengono anche risolti alcuni problemi basilari che hanno minato alla radice il vecchio modello, come l'impostazione espropriativa o la decadenza quinquennale dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio.

A questo modello si sono ispirate, più o meno coerentemente, le leggi regionali a partire dal 1995, pur con varie differenziazioni relative in particolare ad una concezione più vicina al vecchio PRG del *Piano Strutturale*, all'assenza del *Piano Operativo* (qualche volta integrato con il *Regolamento Urbanistico*), o alla sua non limitazione temporale; fino a giungere alle situazioni più lontane dal nuovo modello, con la riproposizione del vecchio PRG con altre denominazioni o con la sostanziale assenza del *Piano Strutturale*, sostituito da confuse evocazioni della pianificazione strategica. Un quadro complessivo, che può essere certamente definito come tendenzialmente positivo, anche se qualche volta ancora inquinato da alcuni condizionamenti tecnico - culturali ascrivibili al vecchio modello, che comportano pesanti ricadute sulla validazione giuridica della normativa relativa, anche a causa della persistente presenza del vecchio ordinamento, non ancora abrogato. Alcune leggi regionali, infatti, hanno introdotto vari elementi regolativi nel *Piano Strutturale* (definizioni di perimetri, indici di edificabilità, destinazioni d'uso, prescrizioni e regole per la definizione

degli assetti insediativi), tali da metterne in discussione caratteri e finalità.

Le più recenti leggi regionali hanno introdotto una ulteriore fondamentale innovazione, quella del ricorso alle valutazioni, prima fra tutte la *Valutazione Ambientale Strategica*, nella formazione dei piani; una innovazione che, intrecciata alle nuove procedure indotte dall'applicazione del principio di sussidiarietà, sta modificando radicalmente le modalità di progettazione dei piani e lo stesso loro bagaglio strumentale, mettendo in discussione approcci e soluzioni che avevano informato sia la prassi professionale, sia la legislazione precedente. Ciò anche perché il ricorso alle valutazioni comporta la formazione di nuovi quadri conoscitivi, più complessi e approfonditi di quelli utilizzati nel passato.

Questa situazione in movimento, sia sul piano legislativo regionale, sia su quello delle concrete sperimentazioni di piano in attuazione delle nuove leggi regionali o in attesa delle stesse, richiede una riflessione approfondita e non astratta, che si vuole appunto condurre nel prossimo Congresso e nelle iniziative di preparazione ad esso programmate. Una riflessione che potrebbe essere incentrata sulle pratiche più interessanti sviluppate in questi ultimi anni e sulle questioni e i temi di seguito elencati, presentati prevalentemente in forma interrogativa. Le questioni sono organizzate sui due livelli fondamentali del piano locale e di quello territoriale, oggi normalmente identificati con i rispettivi livelli istituzionali, ma che in futuro potrebbero relazionarsi esplicitamente con la realtà specifica dei territori da governare.

Il piano locale

Complessità e semplificazione. Nonostante la quasi generalizzata applicazione del principio di sussidiarietà verticale nella formazione dei piani, le procedure sembrano, in taluni casi, essersi complicate e appesantite rispetto al passato, riducendo l'interesse dei Comuni per il nuovo modello. Quali soluzioni possono essere indicate per semplificare i processi di pianificazione? È necessario ripetere lo stesso modello per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione, dai contesti in cui sono inseriti, dalle strategie che intendono proporre? Le conferenze di pianificazione sono la strada più efficace?

Il nuovo modello. Quali sono ad oggi le interpretazioni più convincenti (leggi e piani) del modello che l'INU considera ottimale e che è stato prima sinteticamente descritto? Sono emerse soluzioni che appaiono più efficaci rispetto a tale modello? E in quali aspetti si sostanzia tale eventuale efficacia?

Piano Operativo. Se ormai è disponibile in molte Regioni una sufficiente rassegna di esperienze relative al *Piano Strutturale* per definirne caratteri e contenuti e se la definizione concettuale del *Regolamento Urbanistico* non comporta particolari problemi data la vicinanza al modello regolativo più evoluto sperimentato nel passato, lo stesso non si può dire per il *Piano Operativo*, che per motivi oggettivi è stato fino ad oggi poco praticato. Quali sono le sue implicazioni e

le forme più convincenti di tale piano? Quale il rapporto con la pianificazione attuativa?

Politiche urbane. Le politiche urbane (la pianificazione strategica) sono diventate, insieme al piano, ai programmi e ai progetti, uno strumento indispensabile del governo del territorio. È utile ed opportuno istituire un rapporto con il *Piano Strutturale* e con quali modalità? La pianificazione strategica deve essere istituzionalizzata, come propone qualche Regione, o deve conservare una propria dimensione autonoma, pur all'interno delle coerenze definite dal *Piano Strutturale*?

Strumenti attuativi. La pianificazione attuativa deve essere anch'essa riformata, in quanto legata al vecchio modello regolativo? Alcune Regioni hanno proposto un unico nuovo strumento attuativo d'iniziativa pubblica o privata, altre si sono rifatte ai tradizionali strumenti attuativi, sopravvissuti nel nuovo ordinamento. Qual è la soluzione più convincente e perché? Quale può essere il ruolo della pianificazione negoziale nel nuovo modello?

Metropolizzazione. La realtà dei sistemi metropolitani e il processo in atto di metropolizzazione del territorio riducono sempre più lo spazio del piano comunale, a favore di soluzioni di *governance* e associative. Quali esperienze hanno sviluppato adeguatamente questo tema? Come (in quali esperienze) è stato affrontato il rapporto tra pianificazione intercomunale e pianificazione operativa e con quali strumenti? Quale può essere il contributo della pianificazione strategica a proposito delle *metropolizzazione*?

Fiscalità urbanistica. Da più parti si lamenta la crescente divaricazione tra disciplina urbanistica e fiscalità locale, sottolineando le contraddizioni più evidenti, come quelli che si stanno verificando nell'applicazione dell'ICI, nei meccanismi perequativi o nella limitatezza degli oneri di urbanizzazione. Quali possono essere le scelte che, compatibilmente con la più generale politica fiscale del Paese, possono configurare la leva fiscale come strumento fondamentale per l'attuazione del piano? Quali le misure che possono risolvere l'evidente "conflitto d'interessi" dei Comuni, costretti per ragioni di bilancio a "consumare" il proprio territorio?

Valutazione ambientale strategica. La VAS rappresenta un momento importante e innovativo nella costruzione del *Piano Strutturale*; tuttavia, non tutte le leggi regionali prevedono esplicitamente tale procedura, il cui sviluppo è normalmente affidato a circolari applicative. Quali sono le esperienze più interessanti di applicazione della VAS? E con quali modalità sono state sviluppate?

Il piano territoriale

PTCP Strutturale. La maggioranza delle Province italiane ha ormai predisposto i propri piani territoriali e molte Regioni hanno trasferito ad esse le competenze per l'istruttoria e l'approvazione (o, meglio, la valutazione di compatibilità) dei piani comunali. Tra tutti i vari approcci sperimentati, quello più convincente è il modello strutturale, con le stesse caratteristiche ricordate per il livello comunale. Quali sono state le esperienze recenti più positive relative a questo approccio? *Piano provinciale e città metropolitana.* La riapertura della prospettiva della città metropolitana, al di là delle modalità

con cui è stata proposta, pone il problema del rapporto con la Provincia e il suo piano, ma pone anche questioni rilevanti circa la natura e i contenuti del piano della città metropolitana. Come possono essere impostate le relazioni tra i piani di questi due livelli istituzionali e quale forme e contenuti per il piano della città metropolitana?

Pianificazione strategica e politiche territoriali. Negli ultimi anni sono state sviluppate alcune esperienze di pianificazione strategica a livello provinciale o comunque per ambiti territoriali superiori alla dimensione comunale. Che rapporto può essere istituito tra la pianificazione d'area vasta e le politiche territoriali? Nella pianificazione provinciale sono stati introdotti momenti di *governance* che hanno migliorato l'efficacia della stessa pianificazione?

Piano operativo territoriale. Il PTCP strutturale non produce effettivi conformativi, ad eccezioni di quelli derivanti dal recepimento dei vincoli ricognitivi. Qualora si sia ravvisata la necessità di uno sviluppo operativo, come è stata risolta tale necessità? Attraverso la pianificazione comunale o con altri strumenti, direttamente gestiti dal livello provinciale?

Perequazione territoriale. La pianificazione provinciale ha sviluppato ipotesi di gestione intercomunale di alcune trasformazioni, come quelle per attività economiche e produttive. Quale ruolo può essere giocato dalla perequazione e dalla compensazione territoriale o intercomunale?

Pianificazioni separate. Le cosiddette pianificazioni separate sono state indicate come un elemento di forte contraddizione e di crisi per un efficiente governo del territorio. Vi sono esperienze legislative o di pianificazione che rappresentano un superamento di tale condizione negativa? E con quali forme si è espresso tale superamento? Che ruolo ha giocato per questo aspetto la *copianificazione*?

Piano Territoriale Regionale. La pianificazione regionale è quella che ha sperimentato meno innovazione rispetto agli altri livelli, rimanendo sostanzialmente invariata rispetto alle esperienze passate; ma è anche quella che non ha mai ricercato una dimensione di reale efficacia, non essendo collegata a nessun effettivo momento di programmazione. Tuttavia qualche esperienza innovativa si è sviluppata anche per questo livello. Con quali caratteri? Accentuando la dimensione strategica della pianificazione regionale, che sembra essere la soluzione più adeguata?

Pianificazione paesaggistica. La pianificazione paesaggistica è una responsabilità attribuita dalla normativa vigente alle Regioni ed è prevista una interessante intesa con lo Stato. Quali esperienze recenti hanno interpretato positivamente la nuova normativa nazionale? Come è stata rilanciata questa pianificazione?

Documento approvato nel CDN dell'11 maggio 2007.

La vita di Franco Tinti

Rudi Fallaci*

L'opera di Franco Tinti: trenta anni di urbanistica praticata con grande impegno e disponibilità all'evoluzione disciplinare

Il 5 marzo scorso è mancato Franco Tinti, membro effettivo dell'Inu dal 1989, componente del Consiglio Direttivo della Sezione Emilia Romagna, dopo un anno e mezzo di sofferenza per una malattia incurabile.

Franco era nato a Bologna nel 1948, si è laureato in architettura a Firenze nel 1973 e poco dopo, nel 1975, insieme con alcuni amici neolaureati come lui e con alcuni altri architetti già più anziani ed affermati anche in campo urbanistico, fra cui Stefano Pompei e Mariarosa Morello, è stato fra i fondatori della Tecnicoop; in questa cooperativa di tecnici di varie discipline e specializzazioni ha operato per tutta la sua attività professionale, fino alla sua morte.

Nei primi anni di attività si è dedicato prevalentemente alla pianificazione comunale, firmando i Piani Regolatori Generali o varianti, e Piani attuativi, per numerosi comuni emiliani (S.Mauro Pascoli - FO, Medicina -BO), ma anche nelle Marche (Servigliano -AP), in Toscana (Monteroni d'Arbia - SI) e in Calabria (Pizzo Calabro, Cotronei, Soveria Mannelli - CS).

Nel 1980 fu incaricato, insieme a Giovanni Crocioni, della Variante Generale al Prg di Riccione. Nell'affrontare le particolari problematiche di un tessuto insediativo denso, cresciuto in fretta sull'onda di un boom economico galoppante e in fretta invecchiato e bisognoso di ammodernarsi, un tessuto urbano che è al contempo un sistema produttivo specializzato, costituito da una miriade di imprese ricettive, ristorative e di divertimento, i due sono stati fra i primi ad avvertire l'inadeguatezza di interventi di ammodernamento applicati al singolo esercizio, attraverso l'ulteriore intensificazione negli spazi angusti dei singoli lotti; hanno dovuto ricercare modalità specifiche di disciplina urbanistica particolareggiata; sperimentare nuove procedure e incentivi per indirizzare gli operatori turistici verso interventi di trasformazione e riqualificazione più ampi che dessero risultati di miglioramento non solo della singola attività turistica ma anche del contesto urbano e dell'immagine urbana, che stava diventando, proprio in quel periodo, direttamente un 'fattore di produzione' importante quanto il mare stesso.

Franco ha sviluppato poi queste problematiche nei Piani regolatori di Cattolica, di S.Giovanni in Marignano, di Misano Adriatico, negli studi per la valorizzazione turistica di Cattolica e di Gabicce (PS), nel *Progetto territoriale integrato della direttrice insediativa costiera* per conto del Circondario di Rimini prossimo a diventare Provincia, e ancora nei Piani particolareggiati di riqualificazione dell'arenile di Riccione e, più recentemente, di Cervia.

In quel lungo lavoro attorno alla "città della costa", Franco ha contribuito a diffondere la consapevolezza della sua dimensione ampiamente sovracomunale e la consapevolezza della necessità di profonde ristrutturazioni per reggere ai mutamenti di esigenze dell'utenza e alla nuova concorrenza internazionale. Nasce in quegli anni, ad esempio, lavorando su Riccione, l'idea, allora provocatoria, di chiudere al traffico il lungomare e smantellarlo per dare spazio a nuovi servizi dietro la spiaggia, idea che a molti anni di distanza si è poi cominciato a mettere in pratica.

A Misano Adriatico, che come si ricorderà è stato negli anni ottanta, ad opera di Stefano Pompei, uno dei primissimi Comuni a fare da battistrada della sperimentazione applicativa della perequazione urbanistica, Franco ha lavorato a più riprese (1994, 2000, 2002), anche affinando i meccanismi perequativi per renderli più agevolmente applicabili. La perequazione urbanistica sarà poi un connotato costante dei successivi Prg a cui Franco si è applicato dopo la metà degli anni '90, come S.Pietro in Casale e Molinella (BO), nonché dei più recenti Psc.

Nel contempo, fra il 1986 e il 1992, Franco ha lavorato intensamente alla prima stagione di pianificazione provinciale dell'Emilia-Romagna: il *Primo Schema* e poi il *Piano territoriale infraregionale* della Provincia di Bologna, il *Primo Schema* e poi il *Piano Territoriale Infraregionale* del Comprensorio Imolese, e il già ricordato *Progetto integrato della direttrice insediativa costiera riminese*. A questa esperienza di pianificazione di area vasta è poi tornato negli anni più recenti: fra gli incarichi che stava seguendo nell'ultimo periodo, fino alla sua morte, vi era quello di consulente generale per l'aggiornamento del Ptcp della Provincia di Rimini.

In materia di riqualificazione, oltre alle peculiari esperienze relative alla "città costiera" vanno richiamate anche le principali esperienze bolognesi: per il comune di S.Lazzaro, lo *Schema direttore per la riqualificazione urbana del quadrante nord del capoluogo*, per il comune di Casalecchio, lo *Studio per la sistemazione urbanistica del centro città*.

Un ulteriore profilo disciplinare che Franco ha avuto modo di approfondire in varie occasioni è quello della progettazione ambientale e degli studi di impatto ambientale, riferiti ad opere particolarmente significative: la *Proposta istitutiva del Parco regionale della Valle del Conca* (RM) nei primi anni ottanta, lo *Studio di Impatto Ambientale della diga di Vetto sul Torrente Enza* (RE-PR), il *Progetto paesaggistico di restauro ambientale delle Valli del Reno e del Setta* connesso alla realizzazione della Variante di valico dell'Autostrada A1, lo *Studio di Impatto Ambientale del progetto della nuova Stazione ferroviaria di Bologna di Ricardo Bofill* (1995), lo *Studio di fattibilità dell'inserimento ambientale*

del progetto di Passante autostradale nord di Bologna, per conto della Provincia (2003).

Negli anni più recenti, dopo il varo della nuova Lur 20/2000, Franco si è trovato a lavorare attorno, a quella che appare oggi come una delle novità più interessanti e meno preventivate dell'applicazione della nuova legge: la formazione dei nuovi Psc da parte di gruppi di comuni in forma associata, un percorso più complesso che non la formazione da parte di un comune singolo, un percorso anche più lungo, ma con un indubbio valore aggiunto: la costruzione progressiva di scelte condivise, non concorrenziali, l'omogeneizzazione del sistema delle tutele e delle disposizioni regolamentari, in sostanza la formazione dal basso di un livello di piano che allarga la dimensione del singolo comune. Ha così curato, fino alla Conferenza di pianificazione, il coordinamento generale della elaborazione in forma associata dei Psc dei sei Comuni dell'Associazione "Terre di pianura" (Baricella, Budrio, Granarolo, Malalbergo, Minerbio, Molinella), in provincia di Bologna; lo stesso ruolo aveva cominciato a svolgere per i dieci comuni dell'Associazione 'Bassa Romagna' (ex-comprensorio di Lugo, in prov. di Ravenna).

Proprio nello stesso periodo in cui è stato colpito dalla malattia, era stato affidato a Franco l'incarico di consulente per l'elaborazione del Piano strutturale del Comune di Reggio Emilia, in collaborazione con Giuseppe Campos Venuti e Piero Cavalcoli, un incarico delicato, come è sempre delicato scrivere una nuova pagina da aggiungere a una storia urbanistica importante come quella di questa città. A questo compito ha dedicato le sue ultime energie, fin che ne ha avute, ma non ha avuto il tempo di vedere completato il frutto del suo lavoro.

Delle sue esperienze ha lasciato scritti su diverse pubblicazioni fra cui "Paesaggio urbano" e quelle dell'Inu:

"Urbanistica Informazioni" e i "Quaderni di Urbanistica".

Vogliamo inoltre ricordare Franco quale membro da tanti anni del Consiglio Direttivo della sezione regionale Emilia-Romagna dell'Inu, la sua intensa partecipazione alla vita della Sezione, la sua partecipazione alle Rassegne, il suo contributo attivo a numerosi gruppi di lavoro, in particolare il prezioso contributo dato al gruppo di lavoro che, per conto del Direttivo, ha seguito l'elaborazione del Psc di Bologna e che ha prodotto i diversi documenti di analisi, di critica e di proposta su questa vicenda.

Al di là dell'arida descrizione della sua attività di urbanista, vogliamo ricordare Franco per il suo stile di lavoro sobrio e discreto, lontano dai protagonismi, ma rivolto alla concretezza e all'utilità, al servizio della collettività, che gli è valso la diffusa stima di cui ha goduto da parte dei colleghi come da parte degli Amministratori pubblici che l'hanno conosciuto.

* Inu Emilia Romagna.



**ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI
PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI**

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

a cura di Daniele Rallo

**Primo incontro
del Coordinamento nazionale
Corsi di studio
in pianificazione e urbanistica**

Il giorno 8 Giugno 2007 si è tenuto ad Empoli – sede dei corsi di laurea triennale e magistrale in urbanistica e pianificazione territoriale dell'Università di Firenze – un incontro tra i Presidenti, i Direttori, i membri di giunta, e i docenti dei diversi Corsi di Studio delle nuove classi di laurea L21 (Scienze della pianificazione, urbanistica, paesaggistica ed ambientale) e LM48 (Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale), per istruire in modo condiviso le questioni poste dal progetto di riassetto dei corsi di laurea in attuazione del DM 270/04 e relativi aggiornamenti (vedi UI 210). Il seminario è stato organizzato dalle sedi universitarie di Firenze, Venezia, Roma 1, Milano e Torino, che hanno predisposto un documento di discussione, che pubblichiamo in questo stesso numero. Tra gli invitati anche l'Assurb e l'European Council of Spatial Planning, che hanno presentato due memorie sui nodi del mercato del

lavoro italiano e del riconoscimento del titolo a livello europeo.

Dall'incontro è nata l'idea dar vita ad un *Comitato nazionale dei Corsi di studio in pianificazione e urbanistica* presenti in Italia (22 triennali e 12 magistrali), con il duplice scopo: di costruire una minima base formativa comune che permetta riconoscibilità di percorso e di figura, senza con ciò pregiudicare l'articolazione e i profili di offerta di ciascun Ateneo; di avere specifica e chiara rappresentanza di gruppo nei diversi organi e commissioni di lavoro nazionali.

Il seminario si è chiuso con un Comunicato stampa e l'organizzazione di una agenda di incontri che seguiranno l'iter della riforma degli studi universitari. Nel prossimo numero pubblicheremo la relazione introduttiva al seminario e le prime indicazioni che emergeranno dall'agenda degli incontri. (gdl)

**Per un'agenda comune
nella riorganizzazione degli studi
universitari in pianificazione e
urbanistica**

*Domenico Patassini, Roberto Gambino,
Alberto Magnaghi, Anna Marson*

Le prossime scadenze istituzionali (nazionali e comunitarie) consigliano un momento di riflessione congiunta su progetti scientifico-culturali e assetti dei corsi di studio nelle classi L21 e LM48 (ex 7 e 54s), aperta alla classe di architettura del paesaggio. I riferimenti, brevemente descritti di seguito, consentono di proporre un'agenda comune.

Nuova disciplina delle classi

La discussione sulla nuova disciplina delle classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale sembra giunta in dirittura d'arrivo. La Commissione "didattica" della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) ha svolto (a partire da Settembre 2006) un accurato esame dei testi, ora trasmessi per il parere alla Corte dei Conti dal Ministero dell'Università e della Ricerca, e delle questioni legate alla riconsiderazione dell'offerta didattica e formativa in applicazione del DM 270/2004 e dei relativi aggiornamenti.

Particolare attenzione è stata prestata ai risvolti istituzionali e di più diretta competenza degli organi centrali di governo degli atenei.

L'esame condotto dalla CRUI è finalizzato all'elaborazione di linee di indirizzo e di interpretazioni condivi-

se ai quali gli atenei possano fare riferimento per consentire la revisione dei corsi di laurea e di laurea magistrale a partire dall'anno accademico 2008/9.

Le principali novità introdotte dai nuovi decreti ministeriali riguardano le modalità istitutive dei corsi di laurea, anche interclasse; i vincoli di classe (differenziazione e integrazione in termini di cfu) e i minimi di copertura con docenti e ricercatori di ruolo; il numero massimo di esami o valutazioni finali di profitto; le possibilità di scelta di attività libere, affini e integrative da parte dello studente e il riconoscimento dei crediti già maturati in caso di trasferimento di conoscenze e abilità acquisite; la previsione per i corsi di laurea magistrale di una pluralità di curricula al fine di favorire l'iscrizione di studenti in possesso di lauree differenti.

Importante è anche il rinvio al sistema di descrittori adottato in sede europea nell'ambito del "processo di Bologna". Questi ultimi informano i requisiti di attivazione dei corsi di studio (in gran parte ancorati alla disponibilità di docenza strutturata per ssd base e caratterizzante per le lauree, caratterizzanti per le lauree magistrali), "misurano" l'efficienza in termini di risorse/risultati, il grado di internazionalizzazione, il

sostegno al territorio. Sulla base degli esiti delle valutazioni periodiche il Ministero procederà agli accreditamenti FFO agli atenei.

Processo di Bologna

Il “processo di Bologna” (avviato nel 1999) è finalizzato alla costruzione dello spazio europeo dell’istruzione superiore (*European Higher Education Area*, EHEA). Nell’incontro svoltosi a Bergen nel 2005 i ministri si sono impegnati a completare entro il 2010 il *National Framework of Qualifications* redatto in una forma che ne consenta l’inserimento nell’*Overarching Framework*.

A tal fine, gli ordinamenti didattici dei corsi che conducono ad ogni titolo di studio dovranno definire gli obiettivi formativi in termini di “risultati di apprendimenti attesi” (*learning outcome*) nel linguaggio dei cosiddetti ‘descrittori di Dublino’¹. Ciò viene richiamato nei decreti che definiscono le classi, sia per le lauree che per le lauree magistrali.

Il gruppo dei “Bologna promoter”, operante in Italia su iniziativa della

Commissione Europea concordata con i governi nazionali, assieme all’Interconferenza della Conferenza dei Presidi e con l’appoggio del Ministero competente, ha avviato un lavoro istruttorio con tavoli analoghi a quelli che hanno elaborato i progetti relativi alle classi². L’obiettivo è fornire agli atenei suggerimenti in merito a interpretazione, definizione operativa e impiego dei ‘descrittori’

corrispondenti alle diverse aree disciplinari.

Agenzia nazionale per la valutazione (Anvur)

Il Consiglio dei Ministri del 4/4/2007 ha approvato lo schema di Dpr per il regolamento dell’Anvur, “valutatore esterno” proposto in legge finanziaria 2007³. Lo schema non si discosta sostanzialmente da quello distribuito nell’incontro del 13/3/2007 e lascia aperti alcuni problemi, come la nomina governativa dei componenti, i poteri ispettivi e sanzionatori, il requisito di terzietà dell’agenzia, le modalità di riconoscimento del “valore” scientifico dei risultati della ricerca, i requisiti di attivazione annuale dei corsi di studio, il rapporto con i nuclei di valutazione interna agli atenei.

Il processo di Bologna (assieme a quello avviato a Lisbona) e l’istituzione della nuova Agenzia produrranno effetti sul “riposizionamento” degli atenei nel panorama italiano e internazionale, sugli ordinamenti di classe, sulla “cultura” della valutazione e l’autonomia “reale”.

Ordinamenti didattici

La pubblicazione delle classi definitive e del decreto di accompagnamento renderà pienamente operativo il DM 270/04. Successivamente, diventerà operativamente possibile (obbligatorio entro l’a.a. 2009/10) procedere al miglioramento dei progetti formativi (come da discussione già avviata in varie sedi) e alla riorganizzazione dei relativi corsi di studio. Sui progetti formativi è urgente attivare una duplice

riflessione, in particolare sui problemi che l’urbanizzazione contemporanea, e più in generale le trasformazioni d’uso del territorio nella crisi dei modelli di sviluppo consolidati, pongono all’urbanistica, alla pianificazione e al governo del territorio, e di conseguenza all’offerta di formazione degli atenei italiani (nel quadro del contesto internazionale).

Nei progetti formativi dei corsi di studio in urbanistica e pianificazione in Italia rimangono tracce e in certi casi convivono diversi programmi scientifico-culturali. In estrema sintesi, e rinviando per approfondimenti ai singoli ordinamenti vigenti, si può notare come vi siano sedi che presentano una forte caratterizzazione (in *policy design* piuttosto che *physical planning*, pianificazione statutaria e identitaria del territorio, pianificazione degli spazi aperti ecc.), altre in cui il formato è ibrido. In ogni caso è in corso, nella maggior parte delle sedi, uno sforzo di integrazione e ricomposizione di linguaggi disciplinari diversi, andando a ridefinire il quadro concettuale e operativo della pianificazione. Il quadro risulta arricchito (ancorché spesso complicato) dalla varietà dei percorsi, dalle loro diverse origini e appartenenze, come di seguito indicato.

Percorsi e appartenenze

La banca dati Mur registra a dicembre 2006 oramai 22 corsi di laurea triennale (classe 7, ora L21) e 12 corsi di laurea specialistica (classe 54/s, ora LM48). Il quadro per facoltà di

appartenenza è il seguente: architettura (9L, 7Ls) architettura e ingegneria (2L) architettura, ingegneria e formazione (1L) architettura e giurisprudenza (1L) architettura e economia (1L, 1Ls) architettura e scienze naturali (1L) agraria (1L, 2Ls) agraria e scienze naturali (1L) scienze e tecnologie applicate (1L) giurisprudenza e scienze ambientali (1L) pianificazione (2 L, 2 Ls).

I corsi nascono in contesti culturali e organizzativi diversi (con specifiche matrici culturali a volte riconducibili a vere e proprie “scuole”) secondo due logiche non sempre connesse: come risultato di interpretazioni nei/dei rispettivi ambiti disciplinari o come aggregazione di ambiti disciplinari diversi⁴. La prima logica cerca di evidenziare il ‘contributo’ che alcune discipline possono offrire alla comprensione dei problemi della città, del territorio, dell’ambiente e del paesaggio e alla definizione di strumenti e strategie di intervento. Si tratta di discipline un tempo ‘incardinate’ nel progetto formativo dei corsi di laurea in urbanistica (quinquennale), in PTU e quindi PTUA (quadriennale), ma che per propria evoluzione e con la spinta autonomistica del Dm 509/99 si sono in parte svincolate da queste origini, offrendo nuove interpretazioni e cercando nuove legittimità. L’offerta formativa in atto

rivela alcune tendenze significative. In sintesi: la scuola di architettura propone (anche se con accentuazioni e coerenza diverse) un profilo di urbanista-pianificatore in alcuni casi più legato alle discipline della facoltà di provenienza, in altri più integrato con discipline di altre facoltà (agraria, ingegneria, scienze naturali ecc.); la scuola di ingegneria affianca al profilo dell'ingegnere edile quello di urbanista/pianificatore jr., limitandosi al primo livello e privilegiando conoscenze e capacità di tipo tecnico (tecnica urbanistica e Sit), rapporti fra progettazione e saperi della costruzione (v. iniziative in merito della facoltà di architettura e ingegneria edile a Pescara). Questa tendenza riconosce, come per la costruzione, che anche per territorio e città è richiesto un dialogo e uno stretto rapporto con l'ingegneria (relazione progetto-engineering); le scuole di agraria pongono al centro dell'attenzione l'ambiente rurale (e i relativi paesaggi) sia al primo livello che al secondo, in una fase di transizione delle politiche di settore (il periodo di programmazione 2007-13 segnerà probabilmente la fine del ciclo dell'agricoltura europea "protetta" e il suo rilancio multifunzionale); una scuola di scienze e tecnologie applicate aggiorna gli approcci alla rappresentazione, alla produzione e gestione dell'informazione territoriale; più occasionali o di 'nicchia' sembrano altre aggregazioni (come a Trieste/Gorizia e Urbino);

i progetti formativi limitati alle lauree triennali sono prevalentemente di indirizzo 'tecnico' professionalizzante; il ciclo completo (3 e 2) segnala qualche difficoltà nella gestione operativa (per contenuti e assetti) dei binomi "professionalizzazione-specializzazione", "base-avanzato".

Il panorama italiano dell'offerta formativa delinea pertanto una pluralità di figure con profilo più o meno specifico. Questi profili si precisano con l'evolversi di una pluralità di pratiche accolte con qualche difficoltà dagli ordini professionali⁵.

Questa evoluzione complessiva dei profili e delle pratiche avviene con una certa rapidità e mette alla prova gli impianti disciplinari tradizionali in tutti i settori afferenti. Laddove le discipline aderiscono all'evoluzione, e producono innovazione, hanno probabilità di rinnovarsi con successo. In caso contrario rischiano di essere marginalizzate, generando pericolose inerzie nei programmi di studio.

Agenda di discussione

I temi trattati consentono di definire la seguente agenda di discussione:

- a) progetti formativi: domande sociali, programmi scientifico-culturali e rapporti con la ricerca, varietà curriculare;
- b) progetti formativi: livelli e assetti (proposte);
- c) partnership inter-ateneo: innovazioni curriculari, mobilità (debiti formativi) e requisiti minimi (esperienze in corso e prospettive); partnership multilaterali

con atenei stranieri;

- d) conoscenze, capacità, 'mestieri' e ordini professionali; rapporto con il territorio (imprese, istituzioni, società civile) e le sue domande "locali";
- e) sfide competitive con gli altri corsi di studio, interni (all'ateneo, al territorio) ed esterni;
- f) organizzazione e gestione dei nuovi cds (management didattico).

Note

1 I descrittori dovrebbero fornire informazioni utili alla valutazione di *performance* degli atenei sia sul versante della ricerca che su quello didattico. Sul versante didattico, è opportuno non dare per scontata la "logica dei descrittori" che enfatizza il valore strumentale dell'istruzione. Il controvalore di quest'ultima può essere di tipo diffusivo, legato all'esperienza e differito nel tempo. Sarebbe auspicabile che l'attenzione della valutazione si spostasse verso la qualità dell'opportunità di apprendimento, ovvero il merito intrinseco dell'esperienza formativa. Sembra che questa prospettiva non sia del tutto accolta nella "logica dei descrittori" anche laddove si invoca la determinazione dei requisiti in ordine all'adeguatezza dei programmi di insegnamento. Alcune critiche (come quella dell'Associazione Nazionale Docenti Universitari - Andu) ribadiscono la "libertà costituzionale della didattica".

2 I tavoli tecnici operano per macro-aree (Area Scienze matematiche, fisiche, naturali e della vita; Area Scienze della salute; Area tecnica; Area Umanistica; Area Scienze sociali e gestionali). Gli atenei che ospitano Corsi di studio in classi 7 e 54s (future L21 e LM48) appartengono a diverse macro-aree.

3 La legge 286/2006 (commi 138-142) prevede le materie oggetto di regolamento (struttura e funzionamento dell'Anvur, nomina e durata dei componenti). Sono riprese nel decreto fiscale collegato alla finanziaria 2007.

4 Vincoli "di classe" su istituzione e attivazione dei cds non ammettono ipotesi transdisciplinari, poco plausibili anche in progetti formativi inter-classe (si veda il discusso obbligo per lo studente di scegliere una delle classi di appartenenza del cds).

5 Ciò crea problemi di coerenza fra prove degli esami di stato (sez. A e B) e pluralità di mestieri.

Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

«Contesti. Città, territori, progetti», n. 1/2007

«Macramè», n. 1/2005

Il Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio dell'Università di Firenze presenta i risultati della propria attività di riflessione attraverso due pubblicazioni: «Contesti. Città, territori, progetti», diretta da Marco Massa, in una rinnovata veste editoriale, e «Macramè», rivista dedicata ad approfondimenti di ricerca nell'ambito del Dottorato coordinato da Maurizio Morandi.

Questo numero monografico di «Contesti», curato da Daniela Poli, si occupa di luoghi contesi, con particolare riguardo ai temi della organizzazione e significazione dello spazio pubblico. Da sempre teatro di competizione tra modi e pratiche di appropriazione, nell'attuale società di minoranze lo spazio pubblico mette in scena nuovi schemi di uso e di consumo della città, delle sue strutture, dei tempi e delle modalità di relazione tra distinte soggettività urbane, rendendosi disponibile all'attribuzione di valori e significati sempre diversi come "medium attivo attraverso il quale nuove identità vengono create o disperate".

Se questa è la "tesi" del lavoro, il suo nucleo problematico, l'esplorazione dei suoi risvolti e implicazioni è affidata ad esperti di varia estrazione disciplinare: sociologi, scienziati della politica, urbanisti, geografi, storici, architetti propongono una propria chiave di accesso originale alla lettura dei problemi. La sezione Saggi è dedicata ad inquadramenti e approfondimenti teorico-metodologici che riguardano diverse fenomenologie del conflitto urbano, sin nelle sue espressioni più atipiche che invitano a rivedere i luoghi comuni sulle forme di "diversità" e di "alterità", o in quelle più estreme e "primordiali" (*homo homini lupus*) riemergenti oggi in forme spesso drammatiche e aberranti. Letture di caso, nelle sezioni Ricerche e Osservatorio regionale, esplorano la dimensione della contesa per lo spazio pubblico in varie accezioni: da quelle abituali, di difesa di una porzione di territorio o di contesto pubblico in cui esprimere il conflitto, a quelle più innovative, di occupazione temporanea di spazi urbani. Chiudono il numero una Survey bibliografica e un Glossario che richiama alcuni lemmi centrali per la defini-

zione del contesto problematico: gated communities, insurgent city, media activism, squatting.

L'apparato iconografico, consistente e pertinente tanto nelle inquietanti profezie di Saul Steinberg (1979) che nelle istantanee proposte dagli autori, accompagna i testi in forma di racconto di supporto o di contrappunto che sollecita a cogliere i rapporti critici ma vitali tra esperienza quotidiana e scena urbana. Se l'esperienza della città si frammenta, privatizzazione e addomesticamento dello spazio pubblico sono le cifre dominanti; dunque la scena urbana, che è una sorta di eco di quella esperienza, tende a definirsi in forma residuale per processi di costruzione di socialità marginali, come negli spazi informali degli immigrati nei "luoghi irrivolti" della modernità e post-modernità, o per progressiva sottrazione e delimitazione di luoghi e pratiche tradizionalmente pubbliche, come nelle aree sorvegliate dei centri commerciali e delle *gated communities*. Più le città riducono o alienano il loro patrimonio pubblico, più le collettività esprimono sofferenza, mobilitandosi in azioni di "manifestazione", di "rivolta" o di uso "formalmente illegale" degli spazi. Tutti i luoghi aperti, permeabili, porosi residui diventano, allora, luoghi contesi. Oggi è lo spazio pubblico a essere luogo conteso per eccellenza: piazze, strade, stazioni, luoghi di aggregazione, di incontro, di commercio sono teatro di conflitti più o meno espliciti. Accanto all'azione politica organizzata in difesa del bene comune che usa lo spazio per accogliere l'espressione del conflitto (manifestazioni, cortei, sit in,

ecc.) assistiamo anche all'emergere di forme di resistenza attiva, di opposizione creativa che sono generate dallo spazio stesso. Si tratta di azioni che valorizzano la dimensione del quotidiano, dell'ordinario, in cui il territorio è la posta in gioco privilegiata. Sono azioni spontanee, di sopravvivenza, o azioni riflessive, di resistenza, in cui l'esperienza partecipa alla rinegoziazione costante della vita.

"Il conflitto è il tema di ogni dramma", diceva Aldous Huxley. Senza conflitto non esiste storia, sedimentazione, memoria, apprendimento. E non esiste città. Oggi probabilmente assistiamo ad una esasperazione di quelle modalità di contesa e protesta che la città ha sempre conosciuto e ha saputo metabolizzare nelle sue istituzioni e veicolare nelle forme non scritte di convivenza civile. Le forme più estreme derivano dall'essere ora la scena urbana una scena globale, in cui azione e reazione si giocano nella immediatezza entro sistemi di valori e disvalori molto più aperti e contraddittori. Ma non per questo lo spazio pubblico urbano deve rinunciare a svolgere il suo ruolo di sperimentazione attiva della differenza e del confronto. E a ben vedere è all'ombra della conflittualità sociale che si è definito il pensiero occidentale moderno. Quello stesso pensiero che ha saputo produrre una particolare capacità riflessiva, una costante autocritica culturale, deve continuare a saper esprimere, come sostiene Daniela Poli, un modello sociale tollerante e consapevole, capace di confrontarsi col conflitto, "che non ricerca l'annientamento dell'altro, ma sappia attivare un dialogo costante

fondato sul rispetto dell'alterità. Si pone la necessità di attivare politiche pubbliche che agiscano nel lungo periodo sapendo gestire la presenza del conflitto spaziale, dando anche fiducia alle tante pratiche di resistenza quotidiana in cui è possibile individuare una traiettoria, anche implicita, di progettualità”.

La rivista «Macramè», nata qualche anno fa nell'ambito del Dottorato in

Progettazione urbanistica e territoriale, riprende la pubblicazione sotto la direzione di Maurizio Morandi con una proposta editoriale “tradizionale”, su carta, affiancata da una versione digitale, candidandosi anche come organo di approfondimento e discussione di temi di ricerca nell'ambito della Rete Nazionale Interdottorati in urbanistica. La rivista, nel formato amichevole di un “taccuino di viaggio”, si propone di accogliere impressioni non definitive, materiali intermedi che danno conto delle varie fasi di avanzamento e ripensamento dei percorsi formativi. In realtà, la strutturazione del “taccuino”, tutt'altro che lasciata al caso, riflette piuttosto l'ambizione di indicare possibili materiali e metodi nell'ambito di un addestramento alla ricerca, in cui a nuclei tematici forti scandagliati e argomentati sotto varie angolature (Riflessioni), si affiancano aperture su eventi culturali ed esperienze lavorative, conferenze e seminari (Escursioni, Storie). Questo numero, curato da Elena Barthel e Maria Rita Gisotti, accoglie una riflessione a tutto campo sull'esperienza urbana e urbanistica di Torino, città investita da imponenti processi di declino industriale che ha saputo imboccare un percor-

so di rigenerazione possibile e plausibile. Nell'ambito della impostazione monografica suggerita da un ciclo di incontri e seminari svolti dal Dottorato, le partizioni tematiche (la storia, il presente, il futuro; grandi progetti e nuovi assetti territoriali; il sistema ambientale e la città costruita; altri “sguardi”, altri strumenti) danno vita a una sorta di confronto tra “esperti”, studiosi radicati nella cultura della città, e “inviati”, con un taglio prossimo alla restituzione delle vicende urbane nella forma di “cronache”. La lettura si dinamizza: visto dall'esterno, questo caso studio in cui i progetti si realizzano e gli eventi hanno corso, viene annoverato come un'esperienza di successo che ha saputo reggere alla sfida della competizione internazionale. Più cauti sono gli sguardi dall'interno, che pur riconoscendo alla città una tradizione illuminata di governo urbano, puntano l'attenzione sull'ocasionalità o episodicità di alcune scelte, sulle connessioni incerte o aleatorie tra progetto urbano e “progetto di città”; sul distacco problematico tra trasformazioni fisiche ed eventi; sulle difficoltà nei confronti interistituzionali; sul disallineamento critico tra poteri.

Ma il bilancio su di una città che ha capacità e interesse a misurarsi con diverse scale concettuali e territoriali, da quella transnazionale a quella squisitamente locale, provando a comporre insieme un'idea di “forma urbana” con una idea di riformismo sociale, non può certamente essere negativo.

Anna Laura Palazzo

Nel prossimo numero:

*Il nuovo Piano
“A sud delle politiche urbane”*

Rassegna

Urbanistica DOSSIER

97

**Politica della casa
nell'area metropolitana
milanese**

*a cura di Sara Pace,
Pierluigi Mutti*