

Aperture

Politiche Urbane
Francesco Sbetti, p. 3

Agenda

La guerra tra poteri
non producono paesaggi
Angela Barbanente, p. 4

...si discute:

La civiltà dei superluoghi
Marco Guerzoni, p. 5

Paesaggio e formazione universitaria

*a cura di Massimo Sargolini,
Michele Talia, p. 7*

Paesaggio e governo del territorio
Massimo Sargolini, p. 8

Le nuove responsabilità dell'urbanistica
Roberto Gambino, p. 11

Nuovi architetti per il paesaggio
Alberto Clementi, p. 13

Urbanistica e Paesaggio.
Verso l'attuazione della CEP
Franco Zagari, p. 16

La gestione per la conservazione
Carlo Blasi, p. 18

Cittadinanza attiva e riconoscimento
dei paesaggi
Alberto Magnaghi, p. 20

Una sfida per l'università italiana
Michele Talia, p. 22

Le Fondazioni per lo sviluppo delle città

a cura di Francesco Sbetti, p. 25

Dimensioni e caratteristiche delle nuove
(e poco conosciute) emergenze abitative
Mario Breglia, p. 26

Le fondazioni di origine bancaria e
l'housing sociale
Giuseppe Guzzetti, p. 29

Gli interventi delle Fondazioni per la
nuova domanda abitativa
Francesco Sbetti, Francesco Palazzo, p. 35

Indice

Rassegna

Il progetto del paesaggio per una nuova
qualità e sostenibilità della città e
del territorio
Felicia Bottino, p. 41

Una ricerca sul paesaggio di San Marino
*Anna Laura Palazzo,
Biancamaria Rizzo, p. 43*

Territorio, paesaggio e architettura
si raccontano nel "Museo La Valle"
Marino Baldin, Franco Alberti, p. 45

Il modello di perequazione del nuovo
Prgc di Catania
Filippo Gravano, p. 47

Il piano urbanistico comunale
di Salerno
*Roberto Gerundo,
Isidoro Fasolino, p. 49*

Urbanpromo 2007:
Le tematiche dell'edizione 2007
Valentina Cosmi, p. 51

una finestra su: Buenos Aires

a cura di Marco Cremaschi, p. 55

Spazi (*des*)aparecidos
Claudia Gatti, p. 55

Costruire la memoria
Claudia Gatti, p. 60

Il Club Atlético
Ana María Careaga, p. 63

Opinioni e confronti

Pianificare nell'epoca della
trasformazione
Dionisio Vinello, p. 65

Dire e fare urbanistica nel paese
con la camicia
Ugo Baldini, p. 68

Dia, superdia, sottodia, infradia, ecc...
Anonimo Ministeriale, p. 69

Gli strumenti pianificatori di
adattamento del territorio
Stefano Boato, p. 71

Crediti urbanistici

Project financing e programmi integrati:
soluzioni ibride per i progetti urbani
Ezio Micelli, p. 76

Riforma urbanistica

Riflessione sul disegno di riordino
dell'Urbanistica trentina
Sezione Inu Trentino, p. 79

Eventi

L'Ex Aurum a Pescara
Valentina Carpitella, p. 81

L'Inu

XXVI Congresso INU, p. 84

Assurb

a cura di Daniele Rallo, p. 86

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 89

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

Politiche Urbane

Francesco Sbeti

L'attenzione delle politiche urbane nel corso del 2007 si è concentrata in modo quasi esclusivo nei confronti della domanda e delle emergenze abitative, invertendo, se così si può dire, la rotta rispetto agli inizi degli anni 2000 quando l'attenzione era tutta concentrata verso l'attuazione dei programmi di trasformazione urbana giunti in molti casi a termine dopo una stagione di tanti progetti e poche realizzazioni.

La nuova attenzione alle politiche abitative rischia però, quando si limita a chiedere finanziamenti (certamente giusti, certamente indispensabili e certamente bisognosi di continuità), di ridursi ad una "manovra" per distribuire risorse alle Regioni senza individuare ed in qualche misura concentrare l'azione politica nei confronti del vero cuore della questione che è rappresentato dalla assoluta carenza di abitazioni in affitto.

Le case in affitto costituiscono oggi il nodo strutturale che comprende contemporaneamente problemi sociali, modelli di sviluppo economico delle nostre città, ruolo dei piani urbanistici e ancora una volta la necessità della riforma urbanistica che significa, letta da questa prospettiva, riforma del regime dei suoli e degli strumenti per costruire le dotazioni urbanistiche che comprendono anche l'edilizia residenziale sociale.

Il progressivo disimpegno pubblico nel campo delle politiche abitative è coinciso con: l'affermarsi di nuove povertà, dagli immigrati alle famiglie in formazione a quelle monoreddito, che hanno portato un bisogno diffuso e inedito, costretto a rivolgersi ad un libero mercato proibitivo o ad arrangiarsi (coabitazioni, ricorso alla solidarietà); un patrimonio pubblico sempre più esiguo, degradato e improduttivo; la sopravvalutazione della capacità regolativa del mercato e, soprattutto, la miope considerazione di questo come di un problema isolabile e circoscrivibile a un segmento marginale della società.

La difficoltà di accesso alla casa, in particolare per i giovani, è strettamente legata al lavoro, a redditi precari e quindi alla difficoltà di muoversi per crearsi occasioni migliori e costruirsi progetti di vita. Il maggiore dinamismo produttivo richiede, oltre che politiche sociali del lavoro, 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 interna ed internazionale.

La lezione dei programmi complessi, partendo dal principio della integrazione (funzionale, di interventi, risorse e soggetti) ha inaugurato un nuovo approccio, contribuendo a sedimentare la consapevolezza della necessità non più di interventi unici ed epocali, bensì di azioni articolate, integrate, differenziate.

La soluzione di costruire nuovi alloggi pubblici non sembra, infatti, la più adatta, per l'enorme impegno finanziario necessario e la difficoltà sempre più evidente di gestire un patrimonio pubblico frammentato nell'utilizzazione e largamente obsoleto, che dovrà quindi essere progressivamente recuperato e sostituito, ma non più alienato. Meglio quindi un programma serio e consistente di "aiuto alla persona", che consente maggiori condizioni di flessibilità e di equità nella gestione.

A queste misure di fondo, si devono aggiungere quelle attivabili dalla pianificazione urbanistica locale con il nuovo modello perequativo - compensativo ormai largamente sperimentato: l'acquisizione gratuita di aree per l'edilizia sociale in ogni ambito di trasformazione urbanistica; l'acquisizione gratuita di diritti edificatori pubblici; l'acquisizione di quote di edilizia sociale nell'ambito di trasformazioni rilevanti; il sostegno a programmi gestiti da "fondi etici" a tempo determinato. Tutte iniziative già utilizzate dai Comuni, ma che devono essere garantite da norme certe (per esempio, la perequazione e la fiscalità nella riforma), che le facciano uscire dalla sperimentazione e entrare nella pratica ordinaria.

Una ulteriore 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 individuare 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.

Il contributo dell'urbanistica (anche attraverso la riforma) per una risposta efficace e coerente ai problemi che oggi riguardano non solo la situazione abitativa in Italia, ma più in generale le politiche urbane delle nostre città può essere sintetizzato nei seguenti punti:

la definizione di edilizia residenziale sociale come dotazione territoriale.

il piano come luogo dell'integrazione delle politiche e della definizione degli obiettivi strategici in materia residenziale. la perequazione come strumento per reperire aree in cessione gratuita e comunque come strumento per contenere e ripartire equamente la rendita fondiaria.

le procedure concorsuali basate su regole certe per un rapporto pubblico-privato trasparente ed efficace e per l'ottenimento dei maggiori benefici per la comunità e della migliore qualità degli interventi.

Aperture Aperture

Le guerre tra poteri non producono paesaggi di qualità

Angela Barbanente

Il Convegno “Sos Paesaggio: aggiornarsi per intervenire”, organizzato ad Assisi il 10 novembre scorso dal Fondo per l'ambiente italiano (Fai), ha avuto dai media un'attenzione maggiore di quella abitualmente prestata al tema del paesaggio nel nostro Paese. Particolare rilievo è stato dato alla parte dell'intervento di Rutelli sulla scarsa qualità della progettazione in Italia, nei titoli giornalistici ridotta allo slogan “Basta con i geometri. Più spazio agli architetti e agli urbanisti”. Magari gli scempi del paesaggio potessero essere evitati sostituendo ai geometri gli architetti e gli urbanisti. La questione è ben più complessa. Vi è chi, come l'architetto paesaggista tedesco Andreas Kipar, individua la colpa principale degli scempi del paesaggio italiano nell'insensibilità sociale. E chi, come la Presidente del Fai, Giulia Maria Crespi, nella mancanza di una strategia volta a coniugare tutela paesaggistica e sviluppo economico, confermata dalla modesta quota di PIL destinata al settore, in Italia pari allo 0,7 %, contro l'1,1% della Francia e addirittura l'1,35% della Germania. Lo stesso Rutelli, su Repubblica del 16 novembre, ha dovuto precisare il suo pensiero ammettendo l'incapacità pervasiva di rendere “conveniente” la qualità delle trasformazioni urbane e di migliorare la vita nelle città. Pretendere di risolvere il problema della tutela e riqualificazione del paesaggio italiano mettendo gli architetti al posto dei geometri appare semplicistico quanto affidarne la soluzione, come da più parti proposto, alla mera sostituzione dello Stato alle Regioni, delle Regioni ai Comuni e così via. D'altra parte, per comprendere come una visione neocentristica sia quanto meno parziale basti pensare ai nulla osta accordati dalle Soprintendenze ad opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ex D.Lgs. n. 42/2004 e alle vivaci opposizioni da parte di gruppi e poteri locali che spesso suscitano. Per la verità, la mancanza di sensibilità per i valori del paesaggio e di una coerente strategia di sviluppo fondata sulla tutela del territorio ha accomunato, in modi e tempi diversi, tutti i livelli di governo. Dallo Stato, che negli ultimi anni ha inferto duri colpi all'integrità del paesaggio con i continui condoni e la cartolarizzazione anche di beni culturali demaniali per “fare cassa”, ai Comuni, oltre che dalle pressioni del passato, spinti oggi dalle ristrettezze di bilancio a cerca-

re nuove entrate negli oneri di urbanizzazione, destinabili dal 2001 anche alla spesa corrente. Ritenendo le colpe della distruzione del paesaggio imputabili non a singole categorie o livelli istituzionali, ma assai diffuse nel nostro paese e sicuramente legate al tipo di sviluppo perseguito, lo sforzo da compiersi consiste nell'affrontare il problema alla radice, costruendo strategie condivise che considerino il paesaggio il principale bene patrimoniale per realizzare un futuro socioeconomico durevole e sostenibile per le comunità locali. La realizzazione di dette strategie in Puglia è affidata non solo al nuovo Piano paesaggistico o a provvedimenti di vincolo, ma a una gamma di strumenti diversi, di indirizzo, di pianificazione e di programmazione. Fra gli altri, il Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) in vigore da fine agosto, assieme ai Programmi di riqualificazione delle periferie (PIRP) e ai Programmi integrati di sviluppo urbano e territoriale, rispettivamente previsti dal Piano Casa Regionale e dalla Programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, orientano gli attori locali verso la riqualificazione e il risanamento delle città, per porre rimedio ai tanti danni sociali e ambientali prodotti dall'espansione urbana degli ultimi cinquant'anni e per frenarne la prosecuzione.

Il Documento programmatico del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale regionale, elaborato dal coordinatore scientifico Alberto Magnaghi e discusso con la società pugliese lo scorso 15 novembre¹, lancia una sfida fondamentale: passare dall'approccio del Piano paesaggistico vigente teso a ‘difendere’ singole aree di eccellenza *dallo sviluppo*, a un approccio che considera i paesaggi dell'intero territorio regionale come risorse strategiche *per lo sviluppo*. Questo in coerenza con la Convenzione europea del Paesaggio (Firenze 2000) che richiede agli Stati membri di rilanciare le politiche a favore del paesaggio integrando le stesse, oltre che nelle politiche di pianificazione urbana e territoriale, in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico. La qual cosa non significa, come talvolta si sostiene in base a interpretazioni un po' grossolane, disconoscere il valore di esistenza del paesaggio, ma implica l'orientamento delle strategie locali di sviluppo verso la tutela e riqualificazione del paesaggio. D'altronde, l'esperienza dovrebbe averci insegnato l'importanza di conciliare ambiente ed economia: nella competizione fra ragioni dell'ambiente e ragioni dell'economia, una difesa delle prime unicamente basata su norme vincolistiche, siano esse imposte dallo stato o dalle sue articolazioni territoriali, è spesso destinata a soccombere specie nei territori ove abusivismo e prassi derogatorie sono più radicati.

La strategia delineata dal Documento programmatico del nuovo Piano paesaggistico pugliese interpreta il paesaggio come realtà dinamica, in continua trasformazione, frutto dell'azione combinata delle “genti vive”. Essa richiede nuove regole per salvaguardare adeguatamente il patrimonio di storia, cultura, competenze, attività, ambiente che forma il paesaggio e iniziative per proseguirne la costruzione storica con materiali, tecniche, tipi edilizi e insediativi non indifferenti alle peculiarità dei luoghi e capaci di elevarne la qualità per uno sviluppo diffuso e durevole. Ne consegue un impegno straordinario per sviluppare una “coscienza di luogo” in

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

La civiltà dei superluoghi

Marco Guerzoni*

La rassegna bolognese dal titolo “la civiltà dei superluoghi, notizie dalla metropoli quotidiana”, che si è chiusa lo scorso 7 novembre, si pone l’obiettivo di “riprendere un discorso” a proposito di una irrinunciabile responsabilità di governo dei fenomeni urbani.

Partendo dal presupposto che oggi la grande maggioranza del “consumo di suolo” deriva dalle trasformazioni terziarie (commercio, logistica, trasporti e mobilità, servizi, ecc.) e produttive (o paraproduttive) - tutte funzioni a “bassa densità” - si previene facilmente a due considerazioni: la prima, e scontata, ha che fare con la necessità di contrastare la proliferazione patologica di queste trasformazioni (limitandole alle reali necessità della collettività, dirigendole prioritariamente sui tessuti dismessi della città e del territorio); la seconda, ha che fare con la necessità di proporre ipotesi concrete di qualificazione (o riqualificazione) dello sviluppo insediativo conseguente all’esplosione della città da un lato (il noto effetto della dispersione insediativa) e, dall’altro lato, all’emergere - in quello stesso territorio “nebulosa” - di addensamenti, di “nodi”, la cui identità, le cui forme e i cui contenuti, sono del tutto differenti dalla città fordista; nuove forme di sviluppo del territorio che sono l’esito materiale di un dialogo incompiuto, di un conflitto continuo¹ che rimandano continuamente alle forme di globalizzazione che si concentrano sui luoghi fisici, sui paesaggi sociali, sulle comunità, nelle dinamiche di mercato; verso le quali la nostra civiltà non ha ancora saputo trovare forme equilibrate (cioè eque e durature) di governo.

Quelli che ho appena chiamato “nodi” sono stati anche nominati quasi vent’anni fa - com’è assai noto - “non luoghi”. Sebbene fosse una materia non del tutto nuova (Michel Foucault, per esempio, molti anni prima, aveva affrontato il tema delle “eterotopie”) da allora, in una folta letteratura, si è dibattuto sull’etica e sull’estetica di queste forme dell’ipermodernità; come sempre accade quando si cercano categorizzazioni, si sono sviluppate correnti e fazioni, contrapposte o alleate, di pensatori che hanno prodotto ingenti analisi e altrettante diagnosi. Nel frattempo una parte di quelle stesse dinamiche sociali, economiche, territoriali, da cui sono scaturite le teorizzazioni sui non luoghi, si sono evolute - ad una velocità assai più alta di quella del pensiero degli intel-

chiunque contribuisca a produrre paesaggi: istituzioni, abitanti, operatori economici. Tale prospettiva è cruciale in una regione del Mezzogiorno gravata da strutturali problemi di disoccupazione, esclusione sociale, disagio abitativo cui si è aggiunto di recente il declino di rilevanti comparti produttivi. D’altronde, la strada del ‘rimedio’ è resa impraticabile dalla scarsità di risorse disponibili per un’estesa azione di restauro e risanamento dei tanti paesaggi degradati che lo sviluppo dissennato degli ultimi decenni ci ha lasciato in eredità: l’unico emendamento alla finanziaria sulla materia istituisce presso il Ministero dei Beni Culturali un “fondo per il ripristino del paesaggio” che stanziava 15 milioni di euro annui per i siti dichiarati patrimonio dell’umanità dall’Unesco. Per avere qualche termine di confronto, basti pensare che in Puglia possono beneficiarne Alberobello e Castel del Monte e che per la demolizione del solo ecomostro di Punta Perotti il comune di Bari ha speso 1,2 milioni di euro.

Nel nuovo Piano paesaggistico pugliese il Forum del paesaggio è strumento per sviluppare la consapevolezza sociale del valore patrimoniale dei beni comuni territoriali da parte degli abitanti e dei produttori di paesaggi attraverso processi partecipativi accompagnati da iniziative, eventi e progetti sperimentali che facciano “capire dal vivo” come si può valorizzare il patrimonio territoriale coniugando identità di lunga durata e innovazione di breve periodo, paesaggio ed economia, valore di esistenza e valore d’uso in forme durevoli e sostenibili.

Alla costruzione di una prospettiva di sviluppo incentrata sulla tutela e il risanamento del paesaggio non giovano né l’incertezza normativa e le divergenze istituzionali sul testo della commissione Settis di modifica del D.Lgs. n. 42/2004, né la chiave tutta legislativa di trattamento della materia, che trascura una condizione essenziale per esercitare un’efficace azione di tutela: l’adeguamento della dotazione di personale e mezzi sia delle Regioni sia del Ministero per i Beni e le attività culturali, specie nelle sue articolazioni territoriali delle Soprintendenze. Convinti come siamo della necessità di rafforzare con atti concreti la cooperazione istituzionale in questo campo, come ci ricorda una sentenza della Corte (341/1996) richiamata proprio in un articolo di Settis², in Puglia la sigla dell’atto d’intesa fra Regione e Ministeri per il nuovo Piano paesaggistico è stata assunta non come atto formale, ma come tappa di un percorso comune che coinvolge i diversi livelli di governo e le genti di Puglia nella scrittura di nuove regole e strumenti d’intervento condivisi per produrre paesaggi di qualità.

Note

1. Nella stessa sede è stato siglato l’atto d’intesa per la redazione del nuovo Piano paesaggistico regionale fra il presidente della Regione Nichi Vendola e i Ministeri per i Beni e le attività culturali e dell’Ambiente rappresentati dalle sottosegretarie Mazzonis e Marchetti.

2. Il Piano Urbanistico Territoriale Tematico/Paesaggio approvato in attuazione della Legge Galasso nel dicembre del 2000.

« il paesaggio costituisce, nel nostro sistema costituzionale, un valore etico-culturale (...) nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni, e in primo luogo lo Stato e le Regioni, in un vincolo reciproco di cooperazione leale ». S. Settis, La lunga guerra tra Stato e Regioni. Un po’ di storia e le aporie irrisolte di un rapporto difficile alla vigilia di un passaggio importante: la revisione del Codice, *la Repubblica*, 28.11.2007.

lettuali - in nuove forme, con nuovi contenuti, con differenti e straordinari impatti, che abbiamo il dovere - di nuovo - di saper vedere: rappresentare la realtà, cercando modelli interpretativi, è il primo passo per produrre terapie efficaci. A qualcuno sfuggirà l'evoluzione di cui parlo, quindi è appena il caso di proporre due fatti, che considero esemplari. Intanto il livello di "esplosione" di questi "nodi": nell'ultima decade del secolo scorso sembrava fossimo davanti all'ecatombe della civiltà, alla crisi definitiva dei valori identitari e comunitari, alla disgregazione completa della società. Oggi scopriamo - con il rammarico di chi ha sbagliato l'oroscopo - che la città tradizionale è viva più che mai (certo con qualche problema), e che lo sono pure questi "nodi": e che entrambi sono vissuti dagli stessi cittadini che non sono caduti - fortuna loro - nella trappola delle categorizzazioni; vivono, creano comunità, danno "senso" al luogo, nei centri storici e nelle piazze di quartiere, come nel centro commerciale² (anche senza comprare nulla³); hanno elevatissime capacità di movimento (fisico e intellettuale), cercano di massimizzare i propri interessi e obiettivi, "scegliendo", mettendo cioè in fila le proprie utilità, redigendo una chiara classifica di valori, chiedendo alla metropoli risposte alle loro esigenze: residenzialità, pedonalità, accessibilità, sicurezza, prossimità, lavoro, educazione ecc. Domande collettive cui è necessario rispondere; risposte che se ben congeniate possono stare anche fuori dalle mura della città fordista, e contemporaneamente possono opporsi all'idea di una generica città "infinita" (lavorando seriamente e concretamente - per esempio - sui temi della "riarticolazione" della dispersione insediativa tramite severe politiche di mobilità pubblica, di integrazione funzionale, di "policentrismo reticolare", di limitazione del consumo di suolo ecc.). Altro fatto relativo all'evoluzione del fenomeno di cui sopra, è la democratizzazione della mobilità di vasto raggio. Impensabile fino a qualche anno fa - almeno non nei numeri con cui oggi ci confrontiamo - la mobilità aerea transnazionale e intercontinentale sta favorendo il ridisegno di alcuni concetti: prossimità, integrazione, diversità, per esempio. Producendo alcuni fenomeni comunitari relativamente nuovi: in un recente studio prodotto dall'Università Politecnica di Catalogna si rileva che una parte importante dei viaggi aerei giornalieri "a basso costo" dal Regno Unito verso Girona, hanno come obiettivo l'acquisto di tabacco. Da Manchester si fa la spesa settimanale o mensile del tabacco da pipa in uno spaccio di Girona in Catalogna, dove i prezzi sono 5 volte più bassi, e dove questa nuova morfologia sociale ha obbligato - per esempio - una parte della città ad imparare la lingua inglese, ad offrire servizi adeguati ad una nuova clientela, a confrontarsi con la diversità ecc. Questa nuova geografia "low cost", ha tuttavia un impatto territoriale relevantissimo: flussi di merci e persone

che "stressano" - dal lato urbanistico della vicenda - territori (strategicamente) inadeguati e impreparati a riceverli; strategie d'impresa che poggiano il loro business su cicli di vita del "prodotto" assai limitati, oltre la quale il futuro di territori così pesantemente trasformati è molto incerto; per non parlare dello sviluppo urbano "low cost" (cioè banale, spontaneo, parassitario) che si innesca in questi tessuti. Anche qui - credo - si tratta di intendersi circa l'analisi del problema: c'è un'esigenza collettiva (non locale ma globale) di relazione, integrazione e di "contatto" di vasto raggio; c'è una risposta "privata" (spesso) a questa esigenza collettiva; dall'incontro delle due sono nati spazi di flusso non pianificati che impongono oggi - e subito - di attivare politiche di regolazione ad una scala che non è più esclusivamente quella urbanistica, ma che deve investire diversi livelli e diverse capacità di governo.

Ora, entrambi questi fatti che ho riassunto brevemente, rimandano ad una questione centrale per l'indagine proposta a Bologna: la comunità rappresentata dalla "vita quotidiana" stessa. Vita quotidiana come comunità del banale e dell'ordinario, ma anche dell'improvvisazione, dell'intuizione e del "gioco"; comunità "dell'aver luogo" e non "del luogo"⁴. Costruire una visione su un possibile (o desiderabile) progetto di futuro, a partire dalle questioni che ho sommariamente ricordato (insieme a molte altre) e che abbia al suo centro la "comunità della vita quotidiana", è l'obiettivo dell'indagine promossa a Bologna, per tentare di rispondere ad alcune domande: questi "nodi" della metropoli contemporanea possono essere ricondotti, "riarticolati" e "compresi" nel progetto di città futura? Si possono costruire sinergie - tra soggetti, attori, comunità, poteri ecc. - utili ad evitare la "periferizzazione" di questi spazi, per impedirne la deriva nello sterminato e indistinto paesaggio della dispersione spontanea? A quali tecniche progettuali ricorrere per ridurre il conflitto causato dalla complessità che li rappresenta, tutelando il paesaggio storico e naturale?

* *Inu Emilia Romagna.*

Note

1. C'è chi sostiene - come Aldo Bonomi - che questo conflitto non sia più tra capitale e lavoro (come è avvenuto nella città fordista) ma tra flussi e luoghi; conflitto mediato dal territorio (Bonomi A., *il trionfo della moltitudine*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996).

2. A questo proposito, non mi sembra cruciale per il "governo del territorio" interrogarsi sull'etica della grande distribuzione (è giusto o sbagliato che esistano i mall? I cittadini ci vanno per libera scelta o per "obbligo culturale"?); interrogativo assai interessante ma che rimanda a questioni di politica, di economia, non riducibili a strumenti di governo urbanistico. Mi sembra cruciale invece, ribadisco, il governo del fenomeno in quanto tale, e il ragionamento attorno alle forme di "controllo sociale" che questi modelli di consumo propongono.

3. Non si deve sottovalutare la capacità della società di "dare senso ai luoghi", anche se si tratta di luoghi finalizzati al mero consumo.

4. Si veda: Amin A., Thrift N., *Città, ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Paesaggio e formazione universitaria

a cura di Massimo Sargolini*, Michele Talia*

Il superamento di una concezione del paesaggio come "grande museo all'aperto", che oggi appare restrittiva, ma che fino ad alcuni anni fa molti ritenevano coincidesse con un approccio avanzato ai temi della tutela e della riqualificazione, costituisce un chiaro segnale della rapida dinamica evolutiva di questo esteso campo di riflessione. I ritmi concitati che hanno accompagnato il processo di progressiva estensione del significato di questo termine – che è stato ribadito da un recente intervento legislativo di ratifica della Convenzione europea del paesaggio (legge n. 14/2006) – hanno alimentato una certa confusione interpretativa, aggravata dalla mancanza di un impegno concreto nel campo della formazione universitaria, e nel recepimento dei nuovi profili professionali che erano stati evocati in quella sede. La territorializzazione del paesaggio, che investe di nuove responsabilità le politiche e gli strumenti per il governo del territorio, porta con sé esigenze d'innovazione che riguardano l'intera cultura urbanistica, e che i contributi raccolti in questa sezione della *Rivista* cercano di documentare.

Al fine di stimolare la riflessione sui nuovi processi formativi richiesti dalla pianificazione del paesaggio, abbiamo organizzato un Forum al quale hanno partecipato alcuni dei principali specialisti del settore, e a cui abbiamo rivolto una serie di domande:

- quali evoluzioni disciplinari sono necessarie per consentire all'urbanistica di raccogliere le sollecitazioni che provengono dalla Cep?
 - quali ripercussioni possono derivare dalla sostituzione progressiva della nozione di urbanistica con quella di governo del territorio?
 - quali contributi possono pervenire dal dibattito internazionale sulla pianificazione del paesaggio in una fase di profonda e radicale ridefinizione dei profili di offerta di competenze progettuali e di ricerca?
 - in che modo l'apertura ad altre scuole di pianificazione può favorire la transizione da un approccio, di tutela/valorizzazione "per isole", ad una dimensione, in grado di porre in relazione paesaggi di eccellenza e paesaggi degradati?
 - in che modo la disciplina urbanistica può far leva sulla sua vocazione interdisciplinare per stimolare la convergenza di saperi e competenze normalmente presenti negli staff di progettazione impegnati nella pianificazione dei parchi e delle aree protette, ma più spesso assenti nei *curricula* formativi predisposti dalle università italiane?
- Le risposte che abbiamo ottenuto hanno evidenziato l'opportunità di definire nuovi paradigmi di intervento nel campo della pianificazione e della progettazione del paesaggio, e ci hanno esortato a rivi-

sitare criticamente esperienze consolidate anche in altre realtà europee, che hanno perfezionato da tempo opportune metodiche volte a superare la visione dicotomica tra conservazione e innovazione. Alcuni, in particolare, hanno evidenziato come anche in Italia si stia indebolendo l'impulso a mantenere le risorse naturali e culturali "al riparo dal pericolo del progetto", facendo sì che le forme innovative della gestione strategica possano prendere il posto della pratica della tutela passiva. In tal senso la nuova legge per il governo del territorio, che da troppo tempo è in attesa di un varo parlamentare, introduce interpretazioni strategiche e strutturali che potrebbero offrire solide sponde a politiche paesistico-ambientali di nuova generazione. Un altro orientamento che è emerso dagli interventi tende invece all'integrazione tra le politiche paesistiche e le altre discipline di intervento, che spaziano dalla riorganizzazione insediativa al potenziamento della rete infrastrutturale, e dai programmi di sviluppo rurale alla ridefinizione dei grandi nodi industriali. Secondo un punto di vista ormai egemone questa convergenza meta-disciplinare può favorire la ricerca di forme cooperative d'intervento sul paesaggio capaci di contemperare e valorizzare le differenti angolazioni, che talora sono concepite come opzioni alternative, ma che invece possono sostenere la dilatazione dei campi d'interesse delle politiche paesistiche e ambientali, e favorire nuove ibridazioni, contaminazioni e alleanze vicendevoli.

* Università di Ascoli Piceno.

Paesaggio e governo del territorio

Massimo Sargolini

Questo momento di confronto e di dibattito, che affidiamo alle pagine di “Urbanistica Informazioni”, non è che una delle tante occasioni in cui, a livello locale o internazionale, in report di ricerche scientifiche o in riviste ad alta divulgazione, si parla di paesaggio.

Basta scorrere la pubblicistica degli ultimi quindici - venti anni per verificare come il tema paesaggio sia sempre più oggetto di attenzioni straordinarie. Sono diversi i soggetti culturali che affrontano e tentano di approfondire, da angolature originali e tra le più disparate, questa tematica. Qualsiasi strumento di progettazione, pianificazione o programmazione, a scala locale o d'area vasta, in corso di formazione, o recentemente varato, sembra voler dedicare speciale attenzione, almeno stando ai documenti programmatici iniziali, alla conservazione ed alla valorizzazione delle risorse dell'ambiente e del paesaggio, salvo poi constatare una mancata ricaduta delle diverse enunciazioni di principi nelle azioni di governo concrete.

Il termine “paesaggio” può essere riferito a molti settori del pensiero contemporaneo e si sta consolidando una sua concezione plurale, aperta, poliedrica e quindi inclusiva. Naturalmente, si tratta di una polisemia insita nel termine stesso che tende ad indicare sia l'oggetto che la sua rappresentazione: sia i caratteri territoriali (morfologici, ambientali, socio-economici, ...) di una regione, come concetto scientifico che originariamente si sviluppa nelle discipline geografiche dell'Ottocento (per

poi estendersi alle scienze dell'urbanistica e dell'ecologia), sia il modo in cui gli stessi caratteri vengono percepiti attraverso le sensazioni e le emozioni individuali, comunicabili artisticamente con linguaggi figurativi e verbali, già presenti nelle espressioni della pittura e della letteratura del tardo medioevo. Questa “plasticità semantica”, come ci ricorda Giuseppe Dematteis (o quest'ambiguità, come talora appare), va senz'altro salvaguardata perché arricchisce il concetto ed il senso del paesaggio. La *reductio ad unum* e le conseguenti scorciatoie semplificatrici invocate da alcune scuole di pensiero, che tendono a privilegiare approcci unilaterali, perdono la ricchezza delle diverse, molteplici ed intrecciate, visioni. Sembrano, dunque, destinate a scomparire (o, almeno all'insuccesso) sia le interpretazioni esclusivamente fondate su aspetti scenografici, di percezione estetica, di mera ricerca architettonica di equilibri formali, sia le visioni neo-deterministiche di alcune scuole di scienze della natura che rinunciano al confronto con quelle componenti della cultura socio-economica, storica e architettonica altrettanto rilevanti nella definizione dei caratteri paesistici di un territorio. Nel contempo si sperimentano, con incoraggianti segnali di successo, incontri e reciproche integrazioni tra la pianificazione paesaggistica e la *landscape ecology*. Sulla scia della pionieristica e lucida intuizione di Alexander Von Humboldt, il motivo estetico e la contemplazione della natura non sono antitetici allo studio scientifico dei

fenomeni territoriali, fisici e biologici. La *consonantia universalis* che regola gli equilibri naturali è preceduta da uno stadio di pura contemplazione estetica che accresce il senso della visione complessiva.

Si aprono, dunque, nuove prospettive d'intervento e si sollecita un nuovo impegno da parte dei ricercatori. La territorializzazione del paesaggio, che investe di nuove responsabilità le politiche e gli strumenti per il governo del territorio, induce ad osservare con attenzione non solo i paesaggi celebri ma anche quelli ordinari, e persino quelli degradati, che debbono tendere ad un innalzamento della loro qualità. Con il declino delle forme di difesa passiva del paesaggio, cui si sostituisce la ricerca di intriganti visioni strategiche, si carica di nuove aspettative il tema della trasformazione del territorio. Operare per il paesaggio significa mettere in conto un dialogo interdisciplinare che, oltre a stabilire profonde interazioni tra settori di competenze riconosciute e catalogabili (dalle scienze della terra a quelle naturali, dall'architettura all'economia, dall'ingegneria alla sociologia), sappia estendersi ad altri “saperi” più indecifrabili, più labili, dai contorni più incerti, basati sull'intuizione, sui sentimenti, sul soggettivismo individuale e collettivo delle comunità locali. In tal senso, negli ultimi anni, il paesaggio è diventato uno dei luoghi ideali in cui si radunano gli indagatori della complessità e, insieme alla questione ambientale e della conservazione della natura e delle sue risorse (peraltro, strettamente lega-

te ed in alcuni casi dipendenti dalla questione paesistica), si pone al centro dell'Agenda legislativa dell'Unione Europea.

La Convenzione europea del paesaggio (Cep), ratificata dallo Stato Italiano con legge n. 14 del 09/01/2006, sembra fornire i giusti presupposti per avanzare un cammino adeguato alla portata del tema, pur presentando dal punto di vista tecnico-operativo un taglio ancora, preminentemente, orientativo. Essa ridefinisce il paesaggio come “una parte di territorio, così com'è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” e indica con gestione del paesaggio “le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali”. Il paradigma paesistico (anche dal punto di vista giuridico) si avvicina dunque al territorio, pur mantenendo una sua specificità e include in sé il paradigma ambientale.

E' con questa concezione di paesaggio, espressa in termini politici molto chiari e netti, che le attività di pianificazione dovranno confrontarsi nei prossimi anni, mettendo in conto uno sforzo di rigenerazione, riorganizzazione e ridefinizione degli approcci ricognitivi, valutativi e progettuali.

Se la dimensione paesaggistica del territorio rappresenta dovunque una componente essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni, “espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale, fondamento della loro identità e risorsa economica per il loro sviluppo sostenibile”, diventa ineludibile l'aspirazione ad un disegno del paesaggio condiviso dalle popolazioni interessate. Si tratta di ricercare un *engagement*, un coinvolgimento diretto del soggetto nel processo di formazione dell'esperienza, sulla traccia delle sperimentazioni (*Art and engagement*) di Philadelphia del 1991. Lo stesso compito di “decifrare il paesaggio” dovrà avvenire, secondo Denis Cosgrove, con il supporto ed in relazione alla comunità che lo ha plasmato. In tal senso, l'impegno degli

stati membri che hanno aderito alla Cep si esplicherà in politiche e misure in grado di favorire la qualità della dimensione paesaggistica nell'intero territorio nazionale, coinvolgendo le “popolazioni interessate” nei rilevanti processi decisionali. Le ragioni di tale impulso alla partecipazione sono da ricercare anche nella Convenzione di Aarhus (1998), richiamata espressamente nel Preambolo della Cep, che intende favorire l'informazione, il coinvolgimento nel processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale da parte delle comunità locali. In questa prospettiva, la partecipazione cessa di essere una buona pratica volontaria per divenire un passaggio vincolante di ogni processo gestionale e non deve sorprendere se l'attuazione della Cep incontra resistenze ed opposizioni nel nostro Paese, soprattutto nel mondo delle Soprintendenze che continua a segnare profondi e gravi ritardi nel dibattito sulla gestione dei beni ambientali e paesistici.

Avvicinare il più possibile le decisioni ai cittadini presuppone, però, un intenso programma di attività formative al fine di conseguire una generale crescita della sensibilità delle istituzioni e delle società locali nei confronti del paesaggio. Diversamente, richiedere la condivisione di una scelta senza la preventiva formazione e informazione, significherebbe aprire spazi ad approcci demagogici e populistici. L'Articolo 6.B della Convenzione, riguardante “Formazione e educazione” prevede, a tal riguardo, che ogni Stato contraente si impegni a promuovere sia “la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi”, che “insegnamenti universitari che si riferiscano, nell'ambito delle rispettive discipline, ai valori relativi al paesaggio ed alle questioni riguardanti la sua salvaguardia, la sua gestione ed il suo assetto”.

Rafforzare l'insegnamento la considerazione delle tematiche paesistiche, tema del all'interno di ciascuno dei programmi formativi dei settori scientifico-disciplinari e suscettibile di essere possono maggiormente contribuire all'obiettivo al perseguimento degli obiettivi fondamentali della CEP, significa intervenire precipuamente su

alcuni ambiti disciplinari, con particolare attenzione all'urbanistica, l'attualmente intesa, cui la CEP assegna grandi compiti e grandi responsabilità rispetto ai processi di conservazione, riqualificazione e creazione di nuovi paesaggi.

L'urbanistica, per poter adeguatamente affrontare, in prima linea, queste problematiche deve essere in grado di rinnovarsi, di far percepire la sua utilità nell'attivare fecondi processi di *governance*. Alcuni passaggi sono irrinunciabili e da affrontare senza esitazione perché l'urbanistica possa divenire (come la CepEP auspica) il luogo dell'integrazione delle politiche paesistiche in quelle territoriali e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, “...nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio”:

1, l'argomentazione delle scelte, attraverso un uso appropriato dei riconoscimenti strutturali e delle sintesi strategiche interdisciplinari, in cui possano convergere i contributi dei diversi saperi cointeressati. L'interpretazione strutturale e strategica, come concepita nelle nuove emanazioni legislative sul governo del territorio che molte regioni hanno prodotto anticipando il governo centrale, e come sperimentata in diversi casi di piani di aree protette potrebbe essere una buona base di partenza;

2, il raccordo con la progettazione architettonica e urbana, con la progettazione specialistica e di settore (grandi impianti, viabilità, infrastrutture, ...) nonché con la programmazione a scala regionale (basti pensare alla rilevanza delle politiche per lo sviluppo rurale) e con quella complessa a partecipazione pubblico-privato. In altre esperienze europee di paesi notoriamente più avanzati in questo campo (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna) l'attenzione al paesaggio contamina e condiziona ogni intervento di trasformazione, a livello urbano e territoriale;

3, l'estensione delle valutazioni e delle interpretazioni progettuali dal bene al suo ambito relazionale, dalla città al suo contesto territoriale (dal *town planning* al *town and country planning*, come già esortava Geddes).

L'esperienza delle unità di paesaggio, intese come ambiti spaziali, non necessariamente circoscrivibili, in cui convergono differenti relazioni con valore identitario tra componenti eterogenee ed interagenti, ha segnato, nell'intero quadro europeo, una feconda stagione di produzione di strumenti di pianificazione di area vasta (dai grandi parchi nazionali ai piani territoriali provinciali e intercomunali).

Il riordino dei settori disciplinari di cui tanto appassionatamente si discute in questi giorni, non sembra, invece, tener conto di queste complesse problematiche, né sembra voler cogliere le molteplici opportunità che si offrono, mancando la tensione verso un confronto serrato con l'universo delle potenzialità e delle fragilità messe in campo dalla cultura e dalla natura.

Se i nuovi profili formativi vengono concepiti promuovendo una drastica semplificazione delle discipline, senza neppure tentare di superare quello sterile riduttivismo implicito nel paradigma estetico e nello stesso paradigma ecologico dominante, si continua a perdere di vista il vero terreno di scontro che è il controllo delle dinamiche territoriali che producono il paesaggio. La missione di orientamento strategico e "visionario" che pure si vorrebbe riconoscere al progettista di paesaggio rischia di non essere supportata da una formazione adeguata capace di tener conto delle modalità sempre più complesse in cui si presentano i processi di *governance* e dell'esigenza crescente di rivolgersi ad un'ampia platea di soggetti e attori pubblici e privati, significativamente interrelati ed operanti sul medesimo contesto territoriale, nei confronti dei quali attivare efficaci forme di *stewardship* e di cooperazione.

In conclusione, si ha la sensazione che in molti stiano tentando di dare una risposta ad una domanda sbagliata, o almeno mal posta e cioè: "A chi appartiene il paesaggio?"; mentre la vera questione da affrontare dovrebbe essere: "In quale modo i diversi saperi, le diverse competenze, i molteplici livelli di intervento e di azione (che riguardano il territorio) possono incidere sul paesaggio?".



Volume n. 48

Piano di assetto del territorio del Comune di Verona

A cura di
Paolo Boninsegna e Cristina Salerno

Con i lavori di pianificazione strategica Verona apre una nuova prospettiva in cui riconosce e conserva la propria posizione di città metropolitana, sviluppa il suo ruolo di guida verso lo sviluppo sostenibile del territorio, avvia forme di concertazione con la grande conurbazione che la circonda.

Ed è proprio con il metodo che il piano strategico interagisce con il piano di assetto del territorio, negoziando anziché imponendo, dialogando con i soggetti interessati anziché imporre atti amministrativi.

Pagine 128, formato cm. 23,5 x cm. 29

Tavola fuori testo

Illustrazioni a colori e b/n

Isbn 978 - 88 - 7603 - 016 - 1

Issn 1129 - 6526

Edizione 2007

Prezzo di copertina € 35

Sconti speciali

Per i lettori di

Urbanistica Informazioni: € 30

Per i soci INU: € 28

Volume n. 47

Progetto Conspace.

Esperienze per la nuova pianificazione del Veneto.

A cura di
Franco Alberti e Luca Lodatti

È con questa esperienza, unitamente alle altre già effettuate e alle prossime che verranno, la Regione Veneto intende dare il proprio contributo per la costruzione di un Europa delle Regioni.

La collana dei QUADERNI è una delle produzioni di maggior pregio dell'Istituto nazionale di urbanistica

Dal 1995 i Quaderni costituiscono uno strumento privilegiato per la diffusione delle informazioni e la divulgazione diretta ad ambiti e contesti specifici composti di professionisti, enti, istituti di ricerca e operatori della pianificazione territoriale.

Gli Enti ed Istituti che hanno elaborato i materiali di studio e le attività di pianificazione provvedono alla raccolta e cura dei testi affidandone poi a INU Edizioni gli aspetti redazionali e la diffusione.

Una diffusione specifica, di un mirato numero di copie, viene inoltre effettuata direttamente dagli Enti stessi.

Per ordini, informazioni e richiesta di preventivi per la produzione di un Quaderno, rivolgersi a:

INU Edizioni Srl

Piazza Farnese 44 - 00186 ROMA

TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773

E-mail inuprom@inuedizioni.it

Sconti speciali

Per richieste di preventivi entro il 30 ottobre:
sconto del 20%

Le nuove responsabilità dell'urbanistica

Roberto Gambino*

Sta diventando evidente che le sperimentazioni e le riflessioni connesse all'attuazione della Convenzione europea del paesaggio (Cep) mettono in discussione non tanto o soltanto le tradizionali delimitazioni disciplinari – accanitamente contese da contrapposte corporazioni – quanto l'intera “cultura urbanistica” in senso antropologico (operatori tecnici ed amministrativi, apparati di gestione, professionalità, statuti disciplinari, ecc.). La discussione muove dall'assunto che al paesaggio deve essere attribuito un significato assai più ampio e pervasivo di quello tradizionalmente attribuitogli (in particolare quello di fondamento delle identità locali minacciate dalla globalizzazione) e che la valenza paesistica riguarda non più soltanto singoli brani od ambiti di eccezionale interesse, ma l'intero territorio. Ciò premesso, due mi sembrano le sfide principali proposte dalla Cep:

a) l'integrazione delle politiche paesistiche ed ambientali nell'insieme delle politiche plurisettoriali incidenti sul territorio (il riferimento è all'art. 5-d, ma lo sfondo teorico è vasto e complesso, includendo temi da tempo dibattuti, come la “territorialità” del paesaggio), integrazione che non cancella l'esigenza di approcci specialistici e di strumenti d'azione diversificati;

b) la considerazione nelle politiche paesistiche ed ambientali – e di conseguenza, seppure in forme diversificate, in quelle urbanistiche e territoriali in senso lato – delle “percezioni”, delle attese e degli interessi locali e delle “popolazioni interessate”(il riferimento

è all'art. 6-C, ma anche per quest'aspetto lo sfondo teorico è molto articolato, includendo temi come quello della sussidiarietà, della costruzione democratica delle regole, della certificazione sociale delle scelte, ecc.).

Mi sembra importante notare che entrambe le sfide si sono da qualche tempo profilate anche in altri campi dell'azione pubblica, in primo luogo in quello della conservazione della natura, in cui l'Unione mondiale della natura (Iucn) ha preso da più di un decennio posizioni marcatamente favorevoli alla “territorializzazione” delle politiche ambientali e alla cooperazione decentrata nella gestione delle risorse ambientali. Se nel Congresso di Durban del 2003 si affrontava il problema di come estendere le politiche di conservazione e valorizzazione ambientale sull'intero territorio (“al di là delle frontiere” delle aree istituzionalmente protette), in quello successivo di Bangkok, 2004, si poneva l'accento sulla inscindibilità dei problemi economici e sociali (e in particolare della povertà e dell'equità nell'accesso e nell'uso delle risorse, come tipicamente l'acqua) da quelli della conservazione della biodiversità, delle risorse vitali e della qualità ambientale, a scala locale come a scala planetaria. In questo quadro complesso che lega natura e società (“People and nature: only one world”), si è evidenziato a Bangkok come in altre occasioni il ruolo delle politiche del paesaggio ai fini della salvaguardia complessiva della qualità del territorio, percepita e vissuta dalle popolazioni. D'altronde, un pur fugace

cenno alle più drammatiche emergenze ambientali (legate o meno al cambiamento climatico incombente) è sufficiente a richiamarne la complessità delle implicazioni paesistiche.

E' chiaro che i ripensamenti di cui sopra comportano l'ulteriore dilatazione del campo d'attenzione dell'urbanistica (nella direzione peraltro già segnata dal vecchio Dpr 616), determinando la definitiva impossibilità di rinchiuderlo in un preciso “settore disciplinare”. Anzi, se si guarda alle posizioni più innovative sul tema del paesaggio o ai cosiddetti “nuovi paradigmi” nel campo della conservazione della natura, la stessa nozione di “governo del territorio” appare restrittiva – ed infatti sempre più spesso scavalcata da quella di “governance”. Quest'ultima evoca infatti, con tutta la sua ambiguità, l'ampia latitudine degli interessi colpiti nella produzione e modificazione incessante della qualità del territorio, e quindi anche la pluralità irriducibile dei soggetti istituzionali, degli attori economici e sociali e dei portatori di interessi coinvolti nei processi decisionali che in vario modo investono il territorio stesso. E' in questo contesto flessibile, aperto ed inclusivo – in cui è sempre più difficile riconoscere un referente unico o dominante – che si calano le attività di governo e di pianificazione cui si allude con la vecchia nozione di Urbanistica, sollecitando una revisione profonda del senso stesso della “regolazione pubblica” dei processi di trasformazione. Ciò da un lato accresce e diversifica le responsabilità dell'Urbanistica (mettendo a

nudo i rischi di “indifferenza etica” delle relative attività tecnico-scientifiche), dall’altro svuota le arroganze auto-referenziali del pianificatore, le sue pretese di “mettere ordine” nelle turbolente dinamiche dei processi reali. Di ciò si dovrebbe tener conto anche nell’impostazione dei programmi formativi, che possono svolgere un ruolo cruciale ai fini di una piena assunzione delle proprie responsabilità da parte della cultura urbanistica.

Il dibattito e le esperienze internazionali in tema di ambiente e paesaggio hanno già contribuito significativamente alla re-impostazione dei programmi di ricerca e delle prospettive progettuali, per es. nel senso di costringere a superare le tradizionali separazioni natura/cultura (basti pensare all’interesse registrato in paesi come gli USA per la tutela e la valorizzazione dei “paesaggi culturali”), o a riconnettere gli obiettivi conservativi con gli imperativi di sviluppo dei paesi e delle comunità svantaggiate, o a spalancare le finestre nelle realtà locali verso ciò che succede nei panorami sovralocali. In molte sedi (ultima la Conferenza Aesop di Napoli, 2007) si è profilata una stimolante mutua fecondazione tra due importanti matrici concettuali, quella delle Scienze regionali, in cui l’urbanistica “moderna” ha importanti radici, e quella delle Scienze naturali, che offrono indispensabili supporti alla conoscenza e al trattamento dei problemi paesistici e ambientali. Un esempio può venire dalle contaminazioni del paradigma “reticolare”, che induce ad una considerazione integrata di temi apparentemente slegati, quali quello da un lato delle reti ecologiche e dall’altro quello delle reti urbane o quello delle reti di trasporto. Un altro esempio concerne la trans-scalarità, che in entrambe le matrici può essere perseguita, per tener conto dello “scaling up” dei problemi territoriali e dei nuovi rapporti locale/globale in cui si muovono le “identità mutevoli” dei territori contemporanei. La fecondità di questi approcci teorici non deve peraltro far dimenticare la separatezza che tuttora caratterizza in larga misura le pratiche cognitive e pianificatorie e le politiche pubbliche conseguenti.

Ai fini dell’integrazione trans-settoriale delle politiche pubbliche incidenti sull’ambiente e il paesaggio, il ricorso alla pianificazione è irrinunciabile, come del resto, nel nostro stesso paese, è attestato dall’evoluzione del quadro legislativo, dalla L 431/1985 alla L 183/1989, alla L 394/1991 al Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004. Ciò non può non trovare riscontro nella programmazione dell’offerta formativa, in linea con quanto previsto dalla Cep, soprattutto nel senso che:

- la formazione dei pianificatori, in tutti i settori, non può evitare di affrontare i temi paesistici e ambientali;
- occorre assicurare, nei programmi formativi, quella centralità che la legislazione attribuisce alla pianificazione nei confronti delle politiche dell’ambiente e del paesaggio.

Questa duplice esigenza non esaurisce l’impegno dei programmi formativi per l’ambiente e il paesaggio. Data la complessità dei temi coinvolti, è ragionevole attendersi che essi siano affrontati in un ampio ventaglio di settori disciplinari (dall’architettura alla storia, dall’ecologia all’estetica, dalla geografia all’economia, ecc.), mantenendo tuttavia la piena consapevolezza del significato olistico del paesaggio e della imprescindibilità dell’integrazione trans-settoriale delle politiche d’intervento. E’ questa anche la condizione che dovrebbe essere rispettata per dare efficacia e legittimità culturale ai programmi volti alla formazione degli “specialisti” del paesaggio previsti dalla Cep all’art. 6-B. E’ chiaro che questa condizione è tanto più avvertibile quanto più si rammenta che, secondo la Cep, le politiche del paesaggio non possono limitarsi alle “isole d’eccellenza” ma devono prestare attenzione all’intero territorio, dando adeguata priorità agli interventi di varia natura necessari nelle situazioni di degrado, d’anomia, di de-semantizzazione o di abbandono. E’ soprattutto in questa direzione che la specializzazione del sapere esperto deve coniugarsi con l’integrazione degli approcci e delle proposte d’intervento. Riconoscere la centralità della pianificazione “territoriale” ai fini delle politiche dell’ambiente e del paesaggio non significa necessariamente attribuire

all’urbanistica un ruolo demiurgico o di regia sul piano operativo – e di conseguenza sul piano formativo. Tuttavia non si può negare che in molte esperienze non solo italiane, particolarmente quelle riguardanti i paesaggi d’area vasta o le grandi aree protette, la “cultura urbanistica” latamente intesa ha contribuito in maniera determinante a costruire un terreno di convergenza multi-disciplinare, a coordinare le valutazioni e le proposte degli specialisti, a evidenziare i conflitti emergenti e i modi per risolverli. Nel far ciò, ha avuto spesso un ruolo cruciale nello stimolare l’allargamento del campo d’attenzione e la presa in carico della molteplicità dei contributi da chiedere agli specialisti, in una visione tendenzialmente “progettuale”, orientata alla soluzione di problemi. Questo orientamento, ben radicato nella cultura urbanistica italiana, riduce il rischio di un’assunzione a-critica e de-finalizzata delle problematiche paesistiche e ambientali, aiuta a respingere la falsa idea che “l’ambiente è un dato neutrale ed oggettivo”, richiama il ruolo imprescindibile del progetto nella pianificazione territoriale. Questo atteggiamento non contrasta necessariamente con la coscienza dei limiti del progetto e con il rispetto dei condizionamenti complessi che provengono dalla natura e dalla storia. Paradossalmente, può essere proprio la consapevolezza della propria insufficienza disciplinare a fronte della complessità del reale – anziché l’arrogante pretesa di un primato disciplinare spesso vantata da alcune scuole – a conferire all’urbanistica una capacità centrale nella determinazione delle politiche dell’ambiente e del paesaggio.

* Politecnico di Torino.

Nuovi architetti per il paesaggio

Alberto Clementi*

Come è noto, l'Italia è un Paese universalmente conosciuto per l'eccezionale qualità del suo patrimonio storico-culturale e per la bellezza dei suoi paesaggi.

La cura attiva del patrimonio, assecondata da leggi di tutela assai avanzate, ha condotto allo sviluppo di competenze nell'ambito della conservazione e del restauro di assoluto rilievo in campo internazionale.

Invece per il paesaggio le cose sono andate diversamente. Oggi gli architetti italiani non sono particolarmente apprezzati per la loro capacità di conservare i paesaggi tramandati dalla storia, e ancor meno di configurare i nuovi paesaggi del nostro tempo. Altri architetti, in Francia, in Gran Bretagna, in Olanda e recentemente anche in Spagna si sono distinti per le loro esperienze di progettazione del paesaggio. E tra le figure di paesaggisti più noti nel patinato mondo dello star-system, raramente appaiono gli italiani.

Quali sono le ragioni di questo singolare scarto tra le vicende del restauro e della paesaggistica?

Di certo, conta molto la domanda espressa dalle istituzioni e dal mercato professionale. Sappiamo tutti quanto sia stata decisiva per le fortune della scuola di Versailles la scelta del governo francese di accompagnare la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali con impegnativi interventi sul paesaggio. Oppure quanto le poderose trasformazioni degli spazi costieri e rurali abbiano inciso nell'esperienza paesaggistica dell'Olanda.

Ma tutto ciò non basta. Esistono ragioni a mio avviso ancora più profonde, che risalgono in gran parte al diverso modo di intendere il trattamento del paesaggio.

Nel nostro Paese si sono fronteggiate a lungo due ispirazioni di natura assai differente. Una (la "tutela passiva") assume il paesaggio come valore identitario, ovvero come un patrimonio da trattare nell'ambito delle politiche dei beni culturali, attribuendo un ruolo determinante alla rete delle soprintendenze di Stato e successivamente anche alle Regioni. L'obiettivo di fondo è tutelare i paesaggi di riconosciuto valore estetico (poi anche di valore naturalistico-ambientale a seguito della legge Galasso), considerati alla stregua di super-beni monumentali da proteggere attraverso rigorosi vincoli imposti per decreto e amministrati dagli esperti del settore.

L'altra (la "gestione strategica") fa riferimento invece al paesaggio come territorio, quindi come uno spazio assoggettato a processi di mutamento che rinviano a molteplici progettualità e che richiedono strategie attive di gestione delle risorse nel segno della sostenibilità e della efficacia per i benefici generati dagli investimenti oltre che naturalmente di qualità delle forme visibili.

Negli ultimi decenni questi due approcci hanno conosciuto alterne fortune. Nella fase della Ricostruzione postbellica si sono completati grandi programmi di bonifica e riorganizzazione dei territori rurali, soprattutto nel Mezzogiorno, con risultati spesso ecce-

zionali sotto il profilo delle qualità paesaggistiche conseguite. A partire dagli anni Sessanta, anche grazie al contributo determinante della Commissione parlamentare "Franceschini", è andato imponendosi invece il modello della tutela passiva dando largo spazio alle posizioni dei giuristi. Si è da allora letteralmente abdicato alla progettualità e al governo attivo del mutamento, a favore di una visione vincolistica rivolta soprattutto alla conservazione dell'esistente, immaginando il nostro Paese come un grande museo all'aperto. L'esperienza dei piani paesistici regionali degli anni '80 - '90, non comune in Europa per la vastità dell'impegno e per la quantità di risorse profuse, avrebbe potuto cambiare lo stato delle cose. Ma purtroppo l'occasione è andata sostanzialmente perduta. I pianificatori del paesaggio italiani non hanno saputo acquistare rilievo e visibilità sul piano internazionale, forse anche per la convenzionalità delle soluzioni sperimentate in quella congiuntura a cui è mancato generalmente il soffio di una visione innovativa.

Nuovi scenari

Con la Convenzione europea del paesaggio lo scenario è destinato a cambiare profondamente. Non c'è da sorprendersi delle forti resistenze incontrate dalla Convenzione nel nostro Paese. Si tratta di ripensare a fondo il ruolo del paesaggio e le strategie per la sua conservazione- trasformazione abbandonando il rassicurante paradigma benculturalista del grande museo

all'aperto, associato alle emergenze di maggior valore estetico-naturalistico. Il paesaggio si riavvicina sensibilmente al territorio, pur mantenendo una sua specifica connotazione culturale (come forma estetica e simbolica che offre uno specifico orizzonte di senso al territorio), ed evitando così il dissolversi tanto nel paradigma pan-ambientalista che in quello pan-territorialista.

L'architettura e l'urbanistica vengono investite di nuove responsabilità intanto che tende a riemergere il modello della gestione strategica, e dunque la responsabilità progettuale in alternativa al vincolo per decreto.

Si profila ora l'inedita possibilità di trovare una via italiana che –come per il restauro– finalmente possa trarre appieno partito dalla bellezza residua dei nostri paesaggi, considerati sì come patrimonio culturale da conoscere e tutelare, ma soprattutto come risorse strategiche da utilizzare per un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

Questo modello premia l'unicità dei paesaggi come condizione di attrattività turistica e anche come marchio di qualità complessiva delle produzioni *made by Italy*, dall'agroalimentare alla moda fino al design. Valorizza l'offerta di beni posizionali sfuggendo alle logiche della delocalizzazione a cui il nostro sistema imprenditoriale è particolarmente vulnerabile nell'era della produzione globalizzata. Trova infine nell'emergente *economia dell'esperienza* una preziosa opportunità per rafforzare l'importanza del paesaggio in tutti gli atti delle amministrazioni pubbliche ma anche nei comportamenti del mercato. Diversamente allora dai Paesi in cui il paesaggio tende a configurarsi soprattutto come un'articolazione significativa delle qualità di un territorio (come in Catalogna), o dell'ambiente (come in Germania) o come un'espressione estetica degli assetti morfologici e funzionali dello spazio (come in Gran Bretagna), l'architettura e l'urbanistica italiana è chiamata dunque a reinterpretare in modo innovativo il tema del paesaggio, senza abbandonare la specificità delle proprie tradizioni, ma anzi facendole valere in un fecondo intreccio dialettico tra le diverse valenze storico-culturali, territoriali, ambientali e d'estetiche.

In questa prospettiva il *paesaggio come totalità contestuale e come struttura di senso a valenze anche estetiche*

dovrebbe diventare un valore pervasivo, capace di permeare di sé ogni azione sull'esistente, legittimando la propria importanza con la dimostrazione tangibile della efficacia dei propri effetti ai fini dello sviluppo sostenibile, competitivo e coeso di un territorio e della società che lo abita.

Per il suo governo si dovrebbe ricorrere sempre di più a strategie attive e inter-settoriali, votate al progetto quanto al vincolo, affidate al partenariato multi-livello e alla condivisione multiattoriale piuttosto che all'affermazione di un singolo punto di vista, per quanto autorevole e competente possa essere. Sono indirizzi che valgono in tutta l'Unione europea, perché riconosciuti dalla Convenzione per il paesaggio. Ma in Italia potrebbero acquistare una forza del tutto speciale, se solo si riuscisse a coniugare il rigore della nostra tradizione statale della conservazione con la progettualità di una gestione strategica del mutamento, fondata sul riconoscimento dei diritti invalicabili del contesto quanto sulla mobilitazione delle molte individualità che fanno la ricchezza del nostro Paese.

Ricadute formative

L'Università deve misurarsi con questi scenari di profondo mutamento del ruolo del paesaggio nell'economia e nella società quando sono ancora allo stato nascente, ed incerta appare la loro effettiva concretizzazione. E deve farlo non subendo passivamente la domanda delle altre istituzioni o del mercato, ma con il protagonismo di una propria visione, qualificata culturalmente e aperta alle necessarie evoluzioni interdisciplinari.

E' vero, nelle nostre università stiamo attraversando una prolungata congiuntura critica, oppressi da superficiali azioni di riforma che, pur muovendo da obiettivi spesso condivisibili, tendono a deteriorare ulteriormente situazioni già fortemente provate per le irresponsabilità dei docenti oltre che della politica e delle istituzioni parlamentari. Ed è davvero sconcertante assistere ai

maldestri tentativi di questi tempi volti a riaccorpere saperi eccessivamente frammentati dalle perverse pulsioni alla separatezza e all'autonomia disciplinare.

Proprio il paesaggio sembra essere una preda quanto mai ambita da molteplici settori disciplinari che se ne contendono accanitamente l'appropriazione, in uno scenario che al contrario invita alle convergenze a favore di una trasversalità richiesta anche ai diversi poteri amministrativi in gioco.

Pur consapevole delle enormi difficoltà di agire in controtendenza per riformare questo deprimente stato delle cose, proverò comunque a delineare alcune possibili ricadute sulle scuole di architettura dello scenario appena evocato. Con la consapevolezza che risposte bell'e pronte non sono a portata di mano, e che il confronto tra le diverse tradizioni di studio e le loro capacità di proposta per il futuro è davvero un passaggio obbligato per ridefinire i profili formativi nella prospettiva di una più marcata riconoscibilità dell'esperienza italiana in Europa.

Intanto, se è vero che il paesaggio va assunto come valore fondativo di ogni trasformazione urbana e territoriale, allora occorre evitare una sua indebita settorializzazione, per lo meno per i corsi del primo triennio di laurea per l'architetto Ue.

Al contrario, occorre promuovere pervasivamente una nuova cultura progettuale *landscape sensitive*, che dovrebbe permeare tanto le discipline della progettazione architettonica che urbanistiche, storiche e perfino quelle tecnologiche e della rappresentazione. Si tratta innanzi tutto di valutare criticamente se e quanto le posizioni disciplinari di riferimento sappiano tematizzare adeguatamente il paesaggio. E di offrire poi nuove prospettive, alla luce di una moderna e pertinente interpretazione del ruolo del paesaggio nel progetto contemporaneo, alle diverse scale per la città e il territorio.

Saranno poi le lauree magistrali e le successive scuole di dottorato a consentire una caratterizzazione più marcata dell'offerta formativa, combinando variamente i saperi dell'architettura con quelli specialistici dell'ambiente e della storia, fino a quelli delle scienze

ecologiche, agrarie e forestali, giuridiche ed economiche secondo le opportunità concesse dalla recente revisione delle classi di laurea e dei relativi crediti formativi.

Per inciso, vorrei osservare che se si assume come riferimento la *figura europea di un architetto italiano versato al paesaggio in base alla sua specifica tradizione*, appare poco produttiva per noi l' articolazione dei profili formativi secondo la prevalenza dell' approccio ecologico-ambientale, o storico-culturale, o estetico-morfologico. Piuttosto diventa interessante approfondire la formazione paesaggistica rispetto ad alcuni temi della trasformazione che segnano il nostro tempo, come ad esempio la realizzazione delle *reti infrastrutturali*, la *riqualificazione delle città* e delle loro campagne circostanti, la *tutela e valorizzazione dei territori aperti*. Su questi temi dovrebbe essere organizzata una specifica offerta formativa, di sicura utilità per le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte, dallo Stato alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Ripensare l'urbanistica

La prospettiva di una visione olistica del paesaggio come totalità contestuale, insieme a quella della progressiva convergenza con le logiche di territorio e soprattutto della gestione strategica del mutamento in considerazione anche della partecipazione dei diversi attori alle scelte per il paesaggio, rafforza notevolmente il ruolo dell'urbanistica, anche oltre la sua tradizionale attitudine alla pianificazione a servizio dei piani paesistici regionali.

Ma proprio la complessità e la novità delle prestazioni richieste dai nuovi scenari induce a rielaborare profondamente gli stessi statuti disciplinari, oltre che i processi di accumulazione e trasmissione delle conoscenze.

Non si tratta di estendere unilateralmente al paesaggio la tradizione disciplinare dell'urbanistica, quanto piuttosto di sperimentare nuove combinazioni e ibridazioni di saperi che meglio riflettano la natura evolutiva e indeterminata dei processi di mutazione del paesaggio, con visioni sempre meno normativo-deterministiche associate

alle scienze giuridiche e sempre più probabilistiche, da affrontare con le responsabilità proprie dell'azione progettuale.

Una prospettiva convincente proviene ad esempio dal *Landscape Urbanism*, una felice definizione coniata da Waldheim che si aggiunge a quella di Architettura del Paesaggio da tempo discutibilmente invalsa da noi per designare uno specifico settore scientifico-disciplinare.

Questa disciplina, ancora allo stato liminale negli Usa e in Gran Bretagna, tende ad incorporare nel campo dell'urbanistica i processi e le tecniche che hanno storicamente modulato il paesaggio, contribuendo in particolare ad elaborare nuovi quadri cognitivi e metodi di azione alla confluenza delle "ingegnerie ambientali e studi sul paesaggio con le strategie di sviluppo urbano e produttivo".

Proprio il riferimento al recente emergere del *Landscape Urbanism* dimostra l'importanza di una riflessione sulle tendenze della ricerca e della formazione che non sia troppo condizionata dalla ripetizione degli schemi concettuali ereditati e dalla inevitabile coazione alla sopravvivenza dei settori disciplinari esistenti.

Più che di contrapposizioni sul modo di accaparrarci il paesaggio, abbiamo bisogno di visioni prospettiche che ci aiutino a scoprire le potenzialità offerte da interpretazioni innovative di ciò che intendiamo per paesaggio e dei metodi con cui agire per il progetto sostenibile del suo mutamento.

Per concludere: per l'immediato futuro, ci auguriamo non prove di forza accademiche, ma progetti culturali argomentabili intersoggettivamente, capaci di dare senso e plausibilità alle necessarie ricomposizioni dei saperi sul paesaggio alla luce delle ricerche in corso e delle domande istituzionali prevedibili.

Sapranno il CUN e le comunità accademiche interessate farsi interpreti di questo lungimirante bisogno d'innovazione che il ministero non può comprendere da solo?

* *Presidente della Facoltà di Architettura, Pescara.*

XS- Extrasmall Centri storici minori, terre di sviluppo

Il centro di ricerca Fo.Cu.S. (Formazione Cultura Storia), dell'Università "La Sapienza" di Roma, sulla "Valorizzazione e gestione dei centri storici minori e dei relativi sistemi paesaggistico-ambientali", e la società Monti&Taft, che opera nel campo del management culturale e del marketing territoriale, organizzano per il 2008 la *Festa itinerante dei centri storici minori*.

Quando si parla di centri storici, soprattutto minori, si pone generalmente l'attenzione sul "borgo", ma **un centro storico minore è anche il suo territorio vasto, che può estendersi a più comuni e ad altri centri storici**; è la potenzialità di questa dimensione a svilupparsi, in maniera integrata, attraverso risorse endogene ed esogene. Per questo, accanto al marchio XS-*Extrasmall*, il sottotitolo evidenzia il termine *terre di sviluppo*.

La "festa" intende promuovere le capacità di scambio, attivando conoscenze e rapporti nell'ottica di una crescita culturale ed economica di questi sistemi territoriali.

Il primo appuntamento è a Orvieto il 15-16 febbraio 2008.

Urbanistica Informazioni, che ultimamente ha dedicato ampio spazio a questa tema, partecipa alla Festa come *media partner*.

Urbanistica e Paesaggio. Verso l'attuazione della Cep

Franco Zagari*

Molti temono ancora il termine paesaggio perché generico, perché proprio di molte discipline e di nessuna in particolare, perché abusato, perché ambiguo.

Ma il paesaggio, se inteso come una particolare qualità del nostro habitat, ha oggi uno statuto giuridico, ha quindi una definizione ben precisa. La Convenzione europea del paesaggio (Cep) nasce da un disegno politico che storicamente viene dalle comunità locali, ed è una forte novità nel nostro quadro legislativo. Tutte le discipline che si occupano di paesaggio devono, in stretta concertazione fra loro, fare un grande sforzo comune per attuarla. Le due reti europee che si sono costituite con questo fine, delle comunità locali (Recep) e delle università (Uniscape) offrono una preziosa occasione di monitoraggio e confronto. Fra i principi fondativi: il porre le popolazioni come protagoniste nei processi decisionali pubblici che riguardano il paesaggio, uno statuto che lo tutela virtualmente estensibile a tutto il territorio, il mettere in primo piano il suo valore economico, anche indipendentemente dalla sua qualità estetica, ponendo alla stessa stregua "paesaggi di eccellenza e paesaggi degradati", cioè sostenendo che la qualità di paesaggio può essere evocata non solo dove sia già esistente, ma dove si ritiene che possa essere necessaria. La Cep definisce con precisione le competenze del progetto di paesaggio, ponendo in sequenza diretta momenti fra loro convenzionalmente separati: la protezione, la gestione e la pianificazione. Sono

parti di una stessa concezione che vede il paesaggio come un organismo vivente in perenne evoluzione, che richiede una continua azione progettuale.

Si noti che "pianificazione" in questa sede indica "le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi". Il termine italiano è una traduzione impropria del testo ufficiale, "*aménagement*" (in francese) e "*planning*" (in inglese, che va corretta o integrata nel senso di creazione, innovazione, valorizzazione).

Ora l'urbanistica guarda con crescente interesse al paesaggio come un tema da privilegiare. E' una posizione molto importante perché impegna una comunità scientifica di primo ordine in un momento di relativa indifferenza della politica, non ostante eccezioni eccellenti nell'iniziativa di alcuni enti locali, cito la Regione Calabria perché quella a me più vicina. Il motivo della sua attrazione è in parte naturale, collocandosi il paesaggio spesso a grande scala, ma credo sia più profondo.

L'urbanistica moderna si è specializzata per approntare teorie e tecniche per il controllo dei suoli, con zone e normative, un'epopea con un marcato impegno politico che progressivamente dai temi dell'espansione è passata alla difesa e al recupero del territorio, anche al prezzo di una inerzia conservatrice. Oggi molti segnali, e fra questi proprio l'interesse per il paesaggio, sono sintomatici di un'evoluzione più umanistica, che guarda al futuro attenta alle domande poste dalla cultura

della comunicazione, dove assumono peso strategico valori anche immateriali. E' un pensiero che è mosso dall'esigenza di un movimento rifondativo generale. "L'estetica, dice Dostoevskij, è la madre dell'etica". E' forse questo uno fra i valori che il paesaggio possiede e, di conseguenza, non secondaria è la forza innovativa del linguaggio ("Paesaggistica e linguaggio grado zero dell'architettura", Zevi a Modena, settembre 1997).

L'impegno civile per l'ecologia e l'ambiente motiva spesso a parlare di tematiche ambientali e paesistiche come un'unica categoria, con non pochi rischi di equivoci, paesaggio e ambiente essendo due entità fra loro dialettiche, in molti casi potenzialmente conflittuali. In un documento molto interessante, *Linee guida della politica dell'ambiente* (Belli, Boitani, Brancaccio, Copertino, Funicello, Gambino, S.Garano, Giannattasio, Pignatti, Rossi, Secchi, Vendittelli), leggo: "Ciò che al nostro Paese manca o sembra spesso mancare è una chiara consapevolezza delle relazioni che intercorrono tra temi e problemi ambientali, temi e problemi territoriali ed urbanistici, temi e problemi economici, sociali e politici". Credo che l'affermazione sia giusta, ma credo anche che queste "relazioni" siano meglio comprensibili proprio a cominciare da un approccio attraverso il progetto di paesaggio, su ogni aspetto di degrado dell'habitat, a cominciare da quello urbano.

La missione dell'urbanistica è di definire e controllare le condizioni fisiche e di uso del territorio predisponendo

strumenti per l'esercizio virtuoso del governo, obiettivo irrinunciabile per un Paese civile. Questa disciplina, che ha le sue radici in una storia di lotte progressiste, nel tempo presente affronta una nuova realtà sociale, economica, culturale che esprime tendenze non sempre rassicuranti, ma non prive di energia creativa. E' soprattutto la variabile del tempo che cambia. Stiamo vivendo una rapida trasformazione dei comportamenti, con scenari assolutamente nuovi: la crisi ambientale, l'affermazione della cultura dell'informazione e della comunicazione, le nuove condizioni produttive e del consumo, l'incremento della mobilità di uomini e dati. Ma sono l'incertezza del quadro politico e il basso profilo dell'economia che danno a queste tendenze un colore a volte deprimente. La città denota una crescente discontinuità, con disfunzioni gravi di funzionamento e un'incredibile velocità di metabolizzazione e accentua la ricerca di nuove vocazioni, per essere competitiva. Ecco emergere nuove strategie di centralità, nel pubblico e nel privato, soprattutto nei settori di eccellenza, con una forte logica commerciale.

Il Paesaggio

Molte sono le discipline che concorrono al progetto del paesaggio: architetti, ingegneri, urbanisti, ecologi, agronomi, ingegneri, geologi, esteti, economisti, comunicatori, semiotici e via dicendo. Penso che rispetto alla trasformazione dell'habitat il paesaggio sia una qualità del tutto particolare, da difendere, gestire, valorizzare e creare ex-novo, se necessario, un gioco di fattori sia fisici che immateriali in perpetua evoluzione, che con aspetti di ragionevole stabilità manifesti in un luogo un'unità semantica che una comunità possa riconoscere come propria e comunicare. Il paesaggio è anche una disciplina, un corpo di teorie e tecniche per analizzare e interpretare i fenomeni di trasformazione dell'habitat, dove questi esprimano valori riconoscibili come insieme rappresentativi e comunicabili. Ha una sua storia ormai consolidata, attiva come insegnamento da oltre un secolo (Harvard), con suoi maestri e con un corpo di ricerca teorico e applicato

rilevante. Le sue competenze specifiche sono diverse e complementari rispetto a quelle dell'urbanistica e di molte altre discipline sorelle. Anch'essa è dotata di una vocazione specifica a lavorare con altri saperi.

In Italia la figura del paesaggista non ha ancora una collocazione istituzionale matura nel mondo del lavoro e dell'insegnamento. E' indispensabile una figura che abbia già nel suo DNA una preparazione specifica per la lettura e la interpretazione di questa qualità che chiamiamo paesaggio.

Credo che sia necessario avere corsi di studio specifici a tutti i livelli della formazione universitaria e che questa professione trovi accoglimento nei nostri ordinamenti, come chiede la Cep. In questo senso si stanno seguendo diverse strade: corsi di studi di architettura con un indirizzo dedicato (Venezia), corsi specifici nella classe di urbanistica (Roma Bracciano), corsi specifici nella classe dell'edilizia (continuazione delle scuole di Genova, Roma Quaroni, Reggio Calabria). Molte altre esperienze ancora vantano una lunga tradizione (Napoli, Firenze, Palermo, Milano...).

Chi è, cosa fa il paesaggista?

Contrariamente a quanto si pensi il suo contributo non si limita certo alla particolare frequentazione del mondo vegetale. E' una figura particolarmente versata a lavorare sui temi che riguardano l'attuazione della Cep. Ha un approccio per relazioni e sistemi, una buona competenza naturalistica e un'esperienza nelle pratiche partecipative e di comunicazione. Più che di "oggetti" in sé, il paesaggista si occupa di "relazioni" fra tutti quei fattori che, una volta messi in sequenza, possano determinare qualità di paesaggio. E' un progettista abituato al confronto interdisciplinare che opera con specifiche competenze diagnostiche e interpretative dei contesti per la tutela, la gestione e la valorizzazione del paesaggio.

Metodi e strumenti

L'attuazione della Cep è ovviamente una questione di guida politica e di adeguata classe dirigente, ma la cultura deve provocare e anticipare.
- molta sperimentazione, laboratori,

anche con ampio uso di installazioni reversibili, grandi progetti di comunicazione e di partecipazione;

- ristabilire un equilibrio fra un partito progettuale di *attacco* - linee di indirizzo propositive, che si spingano a piani e progetti puntuali, per temi definiti e circoscritti nei tempi, che affermino una politica di trasformazione - e un partito di *difesa* - regole generali di tutela, estese a tutto il territorio, che difendano l'interesse comune, chiare e incisive e per questo emanate con estrema misura e attenzione -;

- a realtà fisicamente discontinue si può rispondere con progetti anch'essi discontinui, per punti e linee, non solo per superfici:

- ridefinire strumenti attuativi che a qualsiasi scala integrino valori estetici, etici e di conoscenza o, se preferite, *venustas, firmitas, utilitas*;

- cercare modalità di reazione istantanea alla domanda del Paese - sociale, economica, culturale - che è in perenne mutamento, anzi per quanto è possibile anticiparla;

- l'analisi del contesto non dovrebbe mai precedere ma interagire in ogni fase con il progetto, urbanistico, architettonico, paesaggistico. Le campagne di rilievo a scala satellitare sono molto utili nei loro limiti di strumenti statistici, fornendo dati preziosi come i consumi energetici, le mappe del calore, la biomassa, le fitopatologie, la densità dei flussi di traffico;

- dovrebbe smontarsi la logica della discesa a cascata di scelte e strumenti dal generale al particolare. Non vi sono più, credo, competenze di scala così chiare. La programmazione e il progetto sono, di fatto, interscalari. Il dialogo fra discipline è un cardine di una forte iniziativa intellettuale, penso che nella pratica, caso per caso, sarà una a guidare un progetto e le altre a seguire. Insieme dovremmo affinare metodi e strumenti.

* Università degli studi Mediterranea, Reggio Calabria.

La gestione per la conservazione

Carlo Blasi*

Con il varo della Convenzione europea del paesaggio (Cep), si aprono straordinarie opportunità per tutti noi che ci occupiamo di paesaggio, ambiente e territorio. Questo nuovo approccio ribadisce, con fermezza, quel rapporto stretto tra uomo e natura, oggetto di un dibattito scientifico che ha segnato gli anni Sessanta (si veda il progetto internazionale MAB - *Man And Biosphere*). In questo senso, dunque, la Cep non è una novità; essa rimarca, in un momento opportuno (quando sembra cioè che il paesaggio debba essere affrontato con altri sistemi e strumenti), che il cuore della riflessione sui temi paesistico-ambientali debba mettere insieme urbanisti e ecologi, botanici e geologi, naturalisti e sociologi, come Valerio Giacomini ci insegnava, già diversi decenni fa. Diverse sono le ricadute in ambito applicativo e nei campi della formazione di questo approccio.

Valerio Giacomini, che considero ancora come il "mio maestro", pionieristicamente rispetto ad altri ecologi, era contrario alla tutela per isole, ai recinti e ai semplici divieti perché lui intuiva, già in quegli anni, che l'attenzione di chi gestisce l'ambiente deve concentrarsi sulle dinamiche naturali e non sulle visioni cristallizzate e statiche. La conservazione si fa dunque attraverso la gestione; se questo era vero negli anni Settanta, lo sarà ancora di più oggi. Basti pensare, ad esempio, che ci sono tre milioni di ettari nell'Appennino che sono diventati o stanno diventando bosco. Il vero problema che si pone è come frenare la

chiusura del bosco per riuscire a conservare non uno stadio temporale, bensì l'efficienza funzionale di un ecosistema. In questo senso, la conservazione ha bisogno della gestione. Dal punto di vista scientifico-conservazionistico, la posizione del "non agire", in un Paese con 60 milioni di abitanti e ad alta densità antropica come il nostro, non ha molto senso. Diverso sarebbe il caso di quelle regioni geografiche dove la presenza della popolazione è molto più debole, e dove puoi lasciare che la natura trovi la forza di riequilibrarsi; lasciando cadere a terra gli alberi marcescenti, e ricostituendo spazi per radure. Solo in quel caso avremmo un picco di biodiversità crescente, e su questa linea, ad esempio, sono state condotte le scelte di zonizzazione per il Parco del Cilento (cui ho lavorato proprio con Gambino e Sargolini), e dove le riserve integrali non superano il 7%.

La gestione paesistico-ambientale deve basarsi sull'integrazione tra saperi. Non si perviene ad alcun risultato con la celebrazione della figura del coordinatore unico che immagina di essere in grado di riconoscere, valutare ed interpretare progettualmente un territorio, senza l'ausilio degli altri specialisti. Con riferimento alla formazione universitaria, va rilevato che la riforma Berlinguer, forse esagerando nel numero degli esami, aveva favorito molto questa integrazione. Con la riduzione degli esami, si torna al nocciolo duro. Nei corsi di laurea di scienze naturali e scienze ambientali, stiamo tentando di offrire questa feconda possibilità di

integrazione tra componenti almeno nelle lauree magistrali.

Siamo convinti altresì che perdendo questa capacità di integrazione e di scambio culturale non si possa parlare di paesaggio. In questo senso, c'è una esigenza immediata di rivedere i percorsi formativi perché il paesaggio deve poter fecondare molti settori della formazione, e deve poter divenire una disciplina presente, con obiettivi anche leggermente diversi, in tanti corsi di laurea dove le singole discipline dovranno tener conto del fatto che saranno chiamate a dare risposte alla scala del paesaggio.

La formazione professionale di chi dovrà lavorare su questi temi è dunque un problema cruciale, come la Cep ribadisce in più punti. In tal senso, ritengo essenziale la figura dell'urbanista, con il quale l'ecologo del paesaggio riesce, quasi sempre, a lavorare molto proficuamente, in sinergia, valorizzando le complementarità tra le due formazioni, e attraverso un'affinità di linguaggi e di metodiche che da tempo abbiamo potuto sperimentare. L'ecologo del paesaggio introduce una progettazione spazio-temporale; egli può dare alla pianificazione la scadenza temporale, il cambiamento dell'occupazione dello spazio nel tempo, che nella progettazione del paesaggio è fondamentale, perché un conto è progettare una facciata di una chiesa, un conto è competere con un sistema naturale che naturalmente evolve. L'ecologo del paesaggio può, dunque, contribuire alle scelte di composizione degli oggetti, tentando ovunque possi-

bile di passare dalle coerenze formali a quelle biologiche, mentre la formazione del progettista del paesaggio deve orientarsi a cogliere le diverse competenze e deve essere capace di raccogliere i diversi saperi, coordinare ovunque possibile le elaborazioni collegiali in modo tale che non si perdano le diverse specificità individuali.

Mi accorgo che in questo modo alludo piuttosto direttamente all'attività che viene svolta da sempre dall'urbanista, e dunque da un progettista che in passato ho frequentemente criticato per la sua tendenza a ricorrere troppo poco al contributo offerto dagli altri saperi.

Nello stesso tempo, però, devo ammettere che la formazione dell'urbanista (quando correttamente interpreta il proprio ruolo) è quella che sembra più adatta a cogliere l'integrazione (la vicendevole contaminazione e non la semplice somma) tra i diversi saperi, proprio perché progettare il paesaggio significa mantenere un contatto molto intenso tra il mondo della natura, quello dell'architettura e quello socio-economico, ivi inclusa la considerazione del punto di vista delle popolazioni interessate di cui ci parla la Cep.

La nozione di "percezione collettiva" che il paesaggio ci spinge ad approfondire va ben al di là di quel concetto di percezione che è ovviamente molto in uso nel campo dell'Architettura.

Secondo me essa ci spinge ad effettuare un riconoscimento dei valori del territorio che presuppone che quest'ultimo abbia un proprio carattere, una propria struttura, una propria identità. La percezione collettiva, andando oltre la "lettura" individuale di un paesaggio (condizionata troppo spesso da sensazioni soggettive di ciò che riteniamo bello o piacevole) ci permette di riconoscere le identità dei luoghi e di individuare le diverse tipologie di paesaggio. Il compito degli ecologi è proprio quello di essere di contribuire al riconoscimento delle diverse *vocazioni* territoriali, decifrando i messaggi che un territorio lancia, ma senza cadere nel determinismo. Sappiamo infatti che una buona conoscenza ed interpretazione dei luoghi non impedisce al progettista di assumere decisioni anche estranee al carattere dei luoghi, purché ampiamente motivate e confrontate

con le altre possibili alternative. E sappiamo inoltre che non esiste mai un solo percorso, anzi molto spesso gli approcci sono infiniti, anche se è necessario che coloro che sono destinati a prendere le decisioni siano in grado di conoscere in precedenza le possibili evoluzioni di un sito.

In questa prospettiva, la pianificazione partecipata è, probabilmente, un obiettivo ambizioso che, però, vale la pena di perseguire con tutte le forze. Alcune esperienze recentemente condotte per la gestione delle discariche di Napoli, o la vicenda Tav, ci ricordano che i risultati sono catastrofici quando si agisce senza il coinvolgimento delle popolazioni interessate. Nello stesso tempo però è necessario evitare atteggiamenti demagogici, e prendere atto che non è inevitabile che ciò che deriva dalle percezioni collettive corrisponda sempre alla valenza scientifica di un territorio, o alla vocazione ecologica o alle vocazioni naturalistiche e quindi paesistiche.

Tutti coloro che si occupano di paesaggio debbono saper analizzare e classificare gli elementi che determinano un paesaggio e che lo qualificano. Nel mio campo disciplinare, questo è un fatto essenziale. Ad esempio il clima, la litologia e la morfologia sono elementi che determinano un paesaggio, mentre l'uso attuale del suolo tende a qualificarlo. Nell'area romana la coltivazione delle nocciole, almeno fino alla metà del secolo scorso, era limitata ai valloni freschi del viterbese, per cui definire i caratteri del paesaggio osservando l'uso del suolo era in questo caso un passaggio concettuale immediato. Ma dal momento che le leggi di mercato, negli anni Cinquanta e Sessanta, hanno diffuso la coltivazione delle nocciole anche in zone che erano prive di una specifica vocazione (in particolare in alcune aree poste in prossimità della Capitale), ma dove era possibile ovviare alle condizioni climatiche avverse con l'irrigazione a goccia e con altri sistemi culturali.

In tali circostanze il gruppo di lavoro interdisciplinare deve definire, come si è detto, quali sono gli elementi che determinano una unità di paesaggio, e quali tendono invece a qualificarlo, magari scoprendo l'esistenza di una

drammatica biforcazione tra una evoluzione potenziale, certamente auspicabile, e le dinamiche reali, che puntano ad una distruzione sistematica dei valori paesaggistici. Basti pensare, ad esempio, a quanto è avvenuto nella Pianura Padana in prossimità di Ferrara, dove l'uomo ha eliminato il bosco per fare spazio ad una produzione intensiva di mais (a livelli di 140 quintali/ettaro), e dove il ricercatore non può fare a meno di sottolineare che la vocazione principale di quel sistema insediativo sarebbe in realtà la foresta, per cui quando gli amministratori cercano di aumentare l'attrattività di questo territorio sfruttando la vicinanza al Parco del Delta del Po' e si rendono conto che questo "mare di mais" non attrae i turisti, egli deve limitarsi ad osservare: "certo, se qui ci fosse un bel bosco...!".

** Facoltà di Scienze, Università la Sapienza, Roma.*

Cittadinanza attiva e riconoscimento dei paesaggi

Alberto Magnaghi*

Le evoluzioni disciplinari che la Convenzione europea richiede all'urbanistica sono molte. Innanzitutto l'evoluzione dalle discipline relative alla *governance*, in particolare sui temi della programmazione negoziata fra attori in quanto rappresentanze di interessi, verso le discipline che studiano *metodologie e tecniche dei processi partecipativi*, processi essenziali per l'applicazione degli artt. 1 a), 1 c), 5 c) della Convenzione. Studiare il paesaggio come "parte del territorio così come è percepita dalle popolazioni", per "formularne le aspirazioni.. per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro contesto di vita" non è semplice; è un percorso non risolvibile con semplici interviste, ma che richiede la promozione di processi di sviluppo di *cittadinanza attiva* necessari a decodificare il senso comune, a ricostruire senso di appartenenza e riconoscimento dei paesaggi, ad accrescere la "coscienza di luogo"; questi processi dovrebbero condurre alla risemantizzazione collettiva e alla riprogettazione sociale degli ambienti di vita. E' ovvio che le "popolazioni" di un luogo, sono oggi "trattabili" solo al plurale: abitanti storici, recenti, temporanei, city users, ospiti, migranti, ecc. tutti caratterizzati da specifiche e differenti sensibilità e *médiances* culturali nella percezione del paesaggio e dei problemi della sua cura e valorizzazione. Solo l'attivazione di luoghi della partecipazione (attraverso istituti, metodologie, strumenti, tecniche) può avviare un processo di confronto fra diversi e contraddittori punti di parten-

za delle diverse componenti sociali e portare i diversi attori all'individuazione degli elementi costitutivi e condivisi del *bene comune* "paesaggio" e a riconoscersi appartenenti ad un comune ambiente di vita in cui il concetto di "popolazione" evolve verso quello di cittadinanza attiva e consapevole.

Queste discipline sono rese necessarie non solo dalla Convenzione, ma dalla maturazione nelle politiche locali dell'esigenza di inserire la democrazia partecipativa nei processi decisionali come *forma ordinaria di governo* in tutti i settori e a tutti i livelli dell'amministrazione locale (questo è l'obiettivo di fondo, ad esempio, della legge regionale sulla partecipazione delle Regione Toscana in corso di discussione al Consiglio).

Un'altra evoluzione disciplinare riguarda il fatto che la Convenzione si applica a *tutto il territorio* di una regione (così come per gli "ambiti paesistici" nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio), includendo dunque le metodologie e le tecniche dell'analisi paesaggistica nei quadri conoscitivi e patrimoniali dei piani urbanistici e territoriali. Questo comporta che, oltre all'approccio *estetico-percettivo* (che individua le eccellenze e i quadri di insieme delle bellezze naturali e dei giacimenti culturali da conservare) e all'approccio dell'*ecologia del paesaggio* (che individua e tratta le qualità ambientali del paesaggio, la sua struttura ecologica e i flussi energetici fra i vari ecosistemi e i biotopi che lo compongono), assume importanza, in una visione strutturale del paesaggio come

esito sensibile di processi di territorializzazione di lunga durata, un *approccio storico* (in campo geografico, ecologico, antropologico, etnografico, archeologico, territoriale) per individuare codici genetici e identità dei luoghi consolidati nel tempo dallo sviluppo delle *relazioni coevolutive* fra insediamento urbano/rurale e ambiente, e per interpretare le relazioni fra "paesaggio naturale" e "paesaggio culturale". Lo studio delle relazioni co-evolutive fra insediamento umano e ambiente può costituire il ponte fra l'ecologia del paesaggio che persegue equilibri ecosistemici, e l'approccio storico che persegue l'individuazione delle regole di riproducibilità delle strutture identitarie di lunga durata (invarianti strutturali, statuti dei luoghi).

Questa complessificazione dell'approccio paesistico contribuisce a ridefinire gli approcci allo sviluppo locale fondati sulla valorizzazione dei beni patrimoniali, ovvero sulla capacità di innovare, produrre e scambiare beni che *solo in quel luogo del mondo* possono venire alla luce in quanto espressione culturale di una identità di lunga durata che il paesaggio, a ben interpretarlo, racconta.

Le ripercussioni del passaggio dalla "pianificazione" al "governo" del territorio possono essere positive o negative. *Negative* se con il concetto di governo del territorio si intende mettere in secondo piano la "carnalità" delle scienze territoriali spostando l'epicentro della pianificazione sulle scienze politiche ed economiche: il territorio come ambiente concreto di vita sfuma

da una parte nel territorio astratto, inteso come mero supporto di processi politico-economici e dall'altra nella visione delle "piattaforme" (infrastrutturali, logistiche, produttive, nodali, reticolari ecc.): un territorio di rettangoli cerchi e quadrati, in cui sfumano le peculiarità dei luoghi (identitarie, paesaggistiche, culturali, locali) come base per politiche di sviluppo sostenibili.

Positive se il concetto di governo fornisce all'urbanistica, in quanto scienza del riconoscimento dei valori patrimoniali del territorio, delle regole statutarie della sua trasformazione, dei progetti strategici della trasformazione stessa, processi e strumenti volti a superarne il carattere settoriale, vincolistico, attivando progetti integrati, multidisciplinari e multisettoriale, che tengono in conto il patrimonio territoriale nelle trasformazioni socioeconomiche.

Penso soprattutto alla ridefinizione profonda che sta avvenendo nelle relazioni fra pianificazione degli spazi costruiti e degli spazi aperti, sia nelle politiche di riqualificazione delle principali regioni urbane e metropolitane europee (dove il trattamento degli spazi aperti diviene la matrice fondativa della pianificazione territoriale e urbana per la riqualificazione ambientale e paesistica delle aree urbanizzate) sia nelle nuove relazioni fra piani di sviluppo rurale e piani territoriali, urbanistici, ambientali e paesaggistici. La ricerca PRIN che coordina "Il parco agricolo: un nuovo strumento di pianificazione territoriale degli spazi aperti" in stretta correlazione con la Scuola di paesaggio di Versailles (Donadieu, Fleury), nello sviluppare il concetto della multifunzionalità dell'agricoltura e soprattutto della produzione di beni e servizi pubblici (in campo ecologico, idrogeologico, paesaggistico, energetico, economico) in aree urbane e metropolitane, nei bacini fluviali, nei territori collinari e montani, contribuisce a ridefinire profondamente le relazioni fra le discipline urbanistiche, agroforestali paesaggistiche e geografiche. Per esemplificare la necessaria relazione, nei piani paesaggistici di nuova generazione, fra paesaggi di eccellenza e paesaggi degradati mi rifaccio alla

definizione di "rilevanza" che ho adottato per il Piano paesaggistico della Regione Puglia:

"L'attribuzione di valore di ogni specifico ambito territoriale-paesistico deve superare un approccio puramente estetico-visuale-percettivo o storico-monumentale, con classificazioni escludenti, ma riferirsi ad una griglia complessa di indicatori della *consistenza* dei valori patrimoniali che riguardano, oltre che la qualità estetico-percettiva:

- la rilevanza *istituzionale* (densità e qualità di beni e aree protette);
- la rilevanza *ecologico-naturalistica* (complessità ecosistemica e biodiversità; fertilità dei suoli; struttura idrogeomorfologica; qualità della rete ecologica)
- la rilevanza *storico-culturale*; (qualità e densità delle persistenze di sedimenti materiali e cognitivi di lunga durata)
- la rilevanza *simbolico /percettiva* (di valori desunti dalle pratiche d'uso e dalla percezione sociale del valore paesaggistico dei beni da parte della popolazione /Convenzione europea del Paesaggio);
- la rilevanza *fruitiva* (accessibilità e percorribilità del territorio, itinerari paesistici, servizi legati alla fruibilità pubblica);
- la rilevanza *economica* in quanto giacimento di risorse economiche, energetiche, culturali, legate alle peculiarità del territorio, ecc;
- la rilevanza relativa alla *rarietà del bene* (es. Capitanata, come spazio aperto di rilevanza internazionale), e così via;"

In una visione di questo tipo in cui la valutazione della rilevanza di un paesaggio deriva dalla combinazione ponderata di elementi di diversa natura, è evidente che il concorso di differenti approcci disciplinari e pianificatori (dell'ecologia, dell'archeologia, della storia, della geografia, dell'economia, dell'antropologia), trova poi sinergie e nuovi modi integrati di operare nella progettazione e gestione delle trasformazioni del paesaggio, volti a superare la dicotomia fra aree protette (*dallo sviluppo*) e aree della trasformazione (*per lo sviluppo*) senza regole di protezione.

In una ridefinizione della pianificazione del territorio come capitolo rilevante (ma non esaustivo) delle scienze di

governo del territorio e qualora queste scienze trovino anche nei curricula formativi una loro coerenza di statuto multidisciplinare, finalmente l'urbanistica potrebbe smettere di esercitare suplenze in molti campi disciplinari e, nell'ambito di un dialogo sistematico con le altre competenze, intrinseco agli statuti di governo del territorio, ritrovare il suo ruolo specifico in un contesto conoscitivo e progettuale multisettoriale e integrato.

Questo ruolo, che riguarda l'analisi e il progetto dell'ambiente fisico, in quanto territorio costruito, nelle sue componenti ambientali, storiche e paesaggistiche, non dovrebbe più praticarsi autisticamente in universi settoriali, ma ricomposti sinergicamente nell'ambito dei quadri conoscitivi e operativi delle scienze di governo del territorio. L'esperienza che conduco nel Corso di laurea in Pianificazione di Empoli (Firenze), mi ha mostrato che l'incontro fra urbanisti, architetti, ingegneri, agronomi, ecologi, forestali, idrogeologi, storici, antropologi, economisti, informatici, per costruire una figura complessa di Pianificatore urbano, territoriale, ambientale, paesistico, sta riposizionando i ruoli iniziali di ciascuno di noi.

Dopo sei anni di sperimentazione di un processo formativo innovativo, gli statuti disciplinari di ciascuno sono evoluti verso una maggiore precisazione dei propri compiti e contemporaneamente verso una definizione dei linguaggi e dei codici di relazione con le altre discipline per un agire non gerarchico, ma sinergico e cooperativo sia nella conoscenza che nel progetto.

* Università di Firenze.

Una sfida per l'università italiana

Michele Talia

Nel corso degli ultimi anni il dibattito specialistico che è tradizionalmente più attento ai temi paesistici ha registrato un crescente consenso sulla necessità di far convergere una quota significativa delle risorse che il Paese è in grado di destinare al governo del territorio su politiche attive di tutela e di riqualificazione del paesaggio, tali da estendere in misura significativa la nozione stessa di questo ambito complesso di studio e di iniziativa. Pur con significativi distinguo e inevitabili contrapposizioni – che i contributi ospitati in questo servizio di *Urbanistica Informazioni* almeno in parte documentano – si tende ormai a convenire che la ratifica della *Convenzione Europea del Paesaggio* abbia rappresentato un importante momento di svolta lungo un percorso che ha già favorito il progressivo indebolimento delle angolazioni settoriali e delle rivendicazioni corporative che caratterizzano sovente il confronto tra gli addetti ai lavori, e che ora potrebbe dar vita ad un processo che dovrebbe mirare ad una più risoluta integrazione trans-settoriale delle politiche pubbliche, le quali tuttora tradiscono le incomprensioni e le fratture del passato. Il successo delle iniziative che puntano in questa direzione si affida proprio alla dilatazione del campo di interesse delle politiche paesistiche e ambientali operata dalla Convenzione, per effetto della quale non sembra più necessario alimentare ulteriormente la *querelle* che vede il contrapporsi di una tutela “passiva”, che si affida prevalentemente ad una cultura statica del

vincolo, ad un approccio, inevitabilmente più dinamico, che invece vorrebbe spostare l'attenzione di specialisti ed operatori sulle questioni poste dalle strategie di riqualificazione e di valorizzazione delle risorse paesistiche.

Nei “giochi a somma positiva” che le nuove politiche del paesaggio potrebbero attivare proprio mettendo a frutto questa nuova alleanza tra l'inevitabile rigidità della norma e l'adattabilità della *politica* e del *progetto* è dunque necessario adottare formule più inclusive, in cui tutti i contributi disciplinari e tutte le risorse potenzialmente disponibili possano trovare una opportuna armonizzazione.

In questa prospettiva la pubblica amministrazione e, soprattutto, le istituzioni locali hanno il compito di dimostrare che la definizione dei valori del paesaggio contemporaneo si configura come un processo collettivo, che deve e può svilupparsi riducendo entro limiti fisiologici il conflitto con le esigenze postulate da quanti operano nel campo della conservazione e del restauro del patrimonio storico-culturale. Ma è altresì necessario che questa assunzione di responsabilità sia favorita da un parallelo riconoscimento della funzione di *apripista* che conviene assegnare alla Università, la quale deve dimostrare la capacità di produrre sintesi più avanzate delle differenti esigenze (fino ad oggi ritenute contrapposte) del nostro territorio, e di formare tecnici e progettisti in grado di dare compiuta attuazione a questo nuovo paradigma di governo.

Nel procedere ad un aggiornamento o, più correttamente, ad una radicale revisione dei programmi formativi, l'Università deve porre al centro della sua riflessione una attenta e rigorosa individuazione dei nuovi compiti disciplinari e tecnico-amministrativi che attendono sia i progettisti, sia coloro che operano nel campo della tutela tanto all'interno quanto all'esterno della pubblica amministrazione. In relazione ai primi è opinione di chi scrive che lo snodo cruciale di questa innovazione debba risiedere nel superamento della tradizionale dicotomia tra la dimensione progettuale propriamente detta e quella analitico-valutativa, e la tendenza ad inserire questa ultima tra gli ingredienti essenziali che concorrono – attraverso il ricorso alle tecniche della ricerca operativa, dell'inserimento paesaggistico, della simulazione, delle verifiche di impatto e dell'esame dei conflitti che si determinano tra il manufatto di nuova realizzazione e l'ambiente ricettore – alla configurazione dell'idea progettuale. Si tratta di un arricchimento dei contenuti formativi che nelle scuole di paesaggio è in molti casi già presente, ma che, per la necessità di disporre di quel “terreno comune” di cui si è detto in precedenza, è necessario che interessi un numero assai più ampio e crescente di *curricula* formativi, a partire da quelli che si occupano del paesaggio solo in via subordinata, e che assegnano un ruolo caratterizzate da un lato alla progettazione architettonica, e dall'altro alla pianificazione delle grandi reti infrastrutturali.

Per quanto riguarda invece la formazione delle nuove figure professionali che si rendono necessarie per rispondere alla domanda di modernizzazione che proviene dalla pubblica amministrazione tanto a livello centrale, quanto nelle sue articolazioni periferiche, è ragionevole supporre che nel prossimo futuro tenderà ad aumentare la domanda di competenze giuridiche e amministrative tali da consentire il passaggio dalla prassi burocratica fondata su concezioni verticistiche e autoritative, oggi dominante, a processi decisionali ben più complessi e flessibili. Si tratta nella maggioranza dei casi di formule che si richiamano al modello della *governance*, e che subordinano la definizione dell'itinerario che è necessario seguire per la formazione delle decisioni al rispetto del principio di sussidiarietà, e alla verifica della sostenibilità degli effetti che possono conseguire da ciascuna scelta.

Il graduale abbandono di sistemi decisionali che si caratterizzano per un marcato orientamento gerarchico non risponde semplicemente all'esigenza di pervenire ad una riduzione della conflittualità, e dunque di assicurare l'allargamento degli spazi di democrazia presenti nella società e nelle istituzioni. Tendono infatti ad emergere ulteriori benefici di questa differente impostazione, che si manifestano quando si riesce ad aumentare sensibilmente la produttività dei processi decisionali, e di conseguenza a garantire una riduzione significativa dei costi (sia in termini di efficacia che di flessibilità delle scelte) determinati da un contenzioso che si limiti a farsi carico di una soluzione *ex-post* dei conflitti, mentre è invece possibile ricercare una più estesa mobilitazione delle risorse private in vista della attuazione delle politiche di tutela e di riqualificazione del paesaggio.

Dalle considerazioni svolte finora, e dalle molte suggestioni che sono contenute nei contributi pubblicati in questa sezione della Rivista, emerge dunque la convinzione che l'accresciuta consapevolezza della natura multidimensionale del paesaggio possa tradursi in un marcato impulso alla modificazione degli obiettivi formativi che vengono attribuiti nel nostro Paese

all'insegnamento universitario. Pur in presenza delle carenze strutturali e dei vizi ben noti (ma non per questo meno gravi) delle istituzioni di formazione superiore, è auspicabile che tale cambiamento possa tradursi in un sostegno convinto a progetti di riforma degli ordinamenti didattici che contribuiscano alla diffusione di una nuova cultura paesistica.

In primo luogo è ipotizzabile che la ricerca e la formazione in materia di paesaggio contagi favorevolmente non solo le Facoltà di Architettura e di Ingegneria, ma diffonda i nuovi criteri ed orientamenti ad un ventaglio ben più ampio di percorsi formativi, che comprenda le scuole e i corsi di laurea in Scienze dei Beni Culturali, in Scienze naturali e in Scienze Economiche, e le molte lauree specialistiche che ne sono derivate (Antropologia culturale, Architettura del paesaggio, Conservazione dei beni architettonici e ambientali, Conservazione della natura e delle sue risorse, Conservazione e restauro del patrimonio storico artistico, ecc.). Nella misura in cui si riuscirà ad evitare di far corrispondere a questa proliferazione dell'offerta formativa una relativa omologazione dei tratti distintivi di ciascuna proposta, la mobilitazione del mondo universitario non mancherà di riflettersi su una accresciuta convergenza tra la domanda e l'offerta di conoscenze specialistiche. Grazie a questa capacità di "penetrare" nella tradizionale classificazione disciplinare, così rigidamente divisa per settori disciplinari, la nuova cultura paesistica potrà favorire ibridazioni impreviste e nuove alleanze, con effetti indubbiamente positivi per favorire l'evoluzione di una tradizione accademica che tende all'arroccamento e, paradossalmente, al rifiuto dei comportamenti innovativi.

Una seconda conseguenza, anch'essa positiva, può essere individuata nel superamento della reciproca estraneità tra istituzioni universitarie e mondo del lavoro, che si è tradotto finora non solo nella difficoltà di varare politiche pubbliche efficaci in materia occupazionale, ma anche in una notevole limitazione al trasferimento delle innovazioni (di prodotto e di processo) e

delle esperienze di contaminazione dei saperi. In mancanza di collegamenti più stretti una parte considerevole del sistema universitario italiano (e dunque non solo la componente relativa alle discipline incentrate sulla conoscenza, la tutela e la modificazione del paesaggio) ha dunque finito per privilegiare un approccio "generalista" nei confronti dei possibili sbocchi professionali che si aprivano ai laureati, con la conseguenza di appiattare le specificità di ciascun profilo, e di scoraggiare la sperimentazione di percorsi formativi *mirati* nei confronti di quelle applicazioni che altrove avevano già raccolto importanti consensi, ma che in Italia erano ancora in attesa di ricevere una compiuta validazione.

Invertendo questa prassi assai diffusa, che appare più miope che prudente, è possibile diversificare la formazione di competenze specialistiche, e maturare al tempo stesso una ragionevole certezza che i comportamenti amministrativi e il sistema di pianificazione del territorio e del paesaggio non tarderanno a raccogliere le molte opportunità che potranno derivare dalla presenza di un'offerta di profili professionali tendenzialmente più ricca.

Quanto più questo clima cooperativo riuscirà ad affermarsi, tanto più si sarà in grado di introdurre anche in Italia quei modelli formativi di eccellenza che possono rispondere efficacemente alla richiesta di un numero ridotto, ma estremamente qualificato, di progettisti ed esperti da inserire in alcuni ruoli "chiave" della funzione pubblica e di quelle imprese che operano nei settori del restauro e della valorizzazione (società di ingegneria, grandi imprese di costruzione, ecc.). Solo in questo modo si riuscirà a correggere, almeno per quanto riguarda il segmento apicale del percorso formativo, quell'autentico paradosso che vede convivere in uno stesso sistema di formazione superiore sia l'inefficienza della università di massa, sia la sostanziale iniquità di una regolamentazione degli accessi che privilegia le esigenze delle strutture didattiche a quelle ben più rilevanti, ma non sufficientemente indagate, del mercato di lavoro più qualificato.

**ENTE FIERA
PROMOBERG**



Camera di Commercio
Bergamo

ASCOM
COMMERCIO TURISMO SERVIZI
CONFCOMMERCIO
BERGAMO



**BERGAMO
FIERA NUOVA**

EDIL 2008

**22^a
edizione**

DAL 3 AL 6 APRILE

FIERA BERGAMO

**ENTE FIERA
PROMOBERG**

Orari

giovedì - venerdì
10:00 / 19:00
sabato - domenica
9:00 / 19:00

INFO

035 32.30.913
035 32.30.914
www.promoberg.it
edil@promoberg.it



**SABATO 5 E DOMENICA 6 APRILE UN COMODO E GRATUITO
SERVIZIO NAVETTA TI PORTERÀ DIRETTAMENTE IN FIERA, DAL
PARCHEGGIO DELL'AEROCUBO E DAL PIAZZALE CELADINA!**

INTERO € 6,00 - Parcheggio € 2,00

CREDITO BERGAMASCO
GRUPPO BANCO POPOLARE

L'ECO DI BERGAMO

UBI **Banca Popolare
di Bergamo**

Le fondazioni per lo sviluppo delle città

a cura di Francesco Sbetti

La condizione abitativa nel corso degli ultimi anni è profondamente mutata, ed in particolare sono mutate le emergenze abitative. A questa domanda sociale da tempo le Fondazioni di origine bancaria hanno rivolto la loro attenzione. Una attenzione, documentata dalle schede che descrivono gli interventi progettati ed in corso, che evidenzia la presenza sempre più importante di questo "nuovo attore" economico con capacità di interpretare i bisogni e che sempre più lo troviamo affiancato a enti locali e operatori privati nel quadro delle politiche sociali nelle nostre città. L'attività delle Fondazioni nel settore immobiliare e in particolare nei progetti di housing sociale risulta in molti casi particolarmente efficace in quanto non soggetta ai tempi della politica e non influenzata dall'andamento dei mercati finanziari. Questi fattori incentivano le Fondazioni a sostenere progetti innovati che non sempre producono benefici nel breve periodo. In questo senso, dal punto di vista finanziario, gli interventi immobiliari delle Fondazioni possono contenere rischi maggiori legati alla sperimentazioni di nuovi modelli abitativi, rispetto ai normali operatori privati maggiormente orientati ad ottenere dei rendimenti nel breve-medio periodo.

Le odierne problematiche legate al disagio abitativo non riguardano più le sole fasce deboli della popolazione che continuano a soffrire un'esigenza abitativa primaria. Accanto a queste si sta sviluppando una nuova domanda abitativa caratterizzata dalla richiesta di maggiore qualità degli alloggi e dell'ambiente circostante, oggi spesso caratterizzati da diffusi fenomeni di degrado.

Si sovrappongono a questa schematica ripartizione un'insieme di soggetti che risultano "deboli" nei confronti del mercato abitativo non tanto e non sempre in ragione delle loro capacità economiche quanto in relazione delle rigidità e caratteristiche che ha assunto il sistema casa. Tra questi si possono evidenziare le giovani coppie, quanti si accingono per la prima volta alla ricerca di una casa e quanti più in generale devono "muoversi" da una situazione consolidata.

L'elemento nuovo che caratterizza l'emergenza dell'abitare negli anni 2000 risulta costituito da una domanda molto diversificata e articolata, accomunata questa volta non tanto da fattori socio-economici quanto dalla tipologia del fabbisogno: uno spazio abitativo, non necessariamente una casa tradizionalmente intesa, a tempo spesso definito.

Si trovano accomunati da questa tipologia di domanda abitativa, anche se le soluzioni e i mercati di riferimento sono diversi, gruppi sociali molto distanti tra loro quali: gli studenti, i giovani in cerca di lavoro, i dirigenti d'impresa che devono cambiare sede,

gli anziani e gli extracomunitari. I caratteri di questa domanda di "alloggio temporaneo" e la dimensione che va assumendo hanno assunto oggi i caratteri di una vera e propria emergenza, in quanto la sua consistenza si scontra, entrando in concorrenza, con il mercato immobiliare sempre più rigidamente compreso tra una ancora crescente quota in proprietà a scarsa mobilità e un mercato dell'affitto da troppi conteso.

La documentazione e la riflessione proposta intende da un lato indagare le dimensioni del fenomeno, dall'altra verificare le politiche attuate e previste dalle Fondazioni nelle diverse realtà italiane.

Dimensioni e caratteristiche delle nuove (e poco conosciute) emergenze abitative

Mario Breglia*

In uno scenario abitativo caratterizzato da una società di proprietari di casa e con un mercato locativo sempre più marginale e inarrivabile (per livello dei canoni e per le rigidità dell'offerta) emergono nuove emergenze abitative.

L'ondata migratoria che ha interessato l'Italia negli ultimi anni ha riproposto il tema della domanda debole dal punto di vista economico. Il settore pubblico, a livello locale e nazionale, è impreparato culturalmente (prima che economicamente) ad affrontare questa nuova emergenza che richiede una risposta rapida con "case popolari" a basso costo di realizzazione e canone minimo.

In questo testo si analizza invece una diversa domanda insoddisfatta dal mercato abitativo non tanto e non sempre in ragione della capacità economica, quanto in relazione alla rigidità e alle caratteristiche che ha assunto il sistema dell'offerta.

Si fa riferimento ad una domanda molto diversificata e articolata accounata non tanto da fattori socio-economici ma dalla tipologia del fabbisogno: uno spazio abitativo, non necessariamente una casa tradizionale, a tempo definito, più o meno lungo.

I fattori che hanno indotto a considerare congiuntamente queste nuove domande abitative si possono far risalire sostanzialmente a due tematiche. In primo luogo si tratta di una domanda espressa da soggetti diversi dalla famiglia e che si rivolge spesso ad un oggetto differente dalla casa

tradizionale in termini:

- fisici (dimensioni, caratteristiche, servizi annessi)
- modalità di fruizione (singoli, in gruppo)
- tempo di utilizzo: pochi mesi (dirigenti d'impresa), una fase del ciclo di vita (anziani), un periodo dell'anno (studenti)
- localizzazione: sedi di università, centri industriali e terziari, aree metropolitane

In secondo luogo si tratta, nelle sue articolazioni, di una domanda che ha assunto in molte realtà la forma dell'emergenza, in relazione:

- al rapporto domanda /offerta, nel senso che l'offerta non è in grado di soddisfare modalità abitative diverse dalla casa tradizionale
 - alla ridotta consistenza dell'offerta in affitto nelle aree metropolitane
 - alla marginalità dell'offerta pubblica
- Ovviamente si tratta di gruppi di popolazione diversi tra loro e anche con tipologie di richieste/redditi/esigenze molto differenziate. L'elemento comune è che si tratta di segmenti di domanda in costante aumento. Ecco gli approfondimenti per i vari gruppi.

Gli anziani

La popolazione con età superiore a 65 anni è pari a 11,6 milioni di persone, quasi il 20 per cento (19,7) della popolazione italiana. Fra meno di dieci anni un italiano su quattro avrà più di 65 anni.

Quasi l'85 per cento delle famiglie in cui c'è un capofamiglia con più di 65 anni vive in un alloggio in proprietà.

Rispetto alla media nazionale si tratta di una casa più piccola e in genere in peggiori condizioni. Il 15 per cento degli anziani vive in affitto, ma solitamente in case vecchie e non funzionali. Gli anziani che vivono in affitto hanno in gran numero pensioni molto basse.

Quindi il disagio abitativo spesso si coniuga con quello economico, moltiplicando le difficoltà ad intervenire. Le residenze per anziani in Italia sono 5.405, (tavola 1) con una grande disomogeneità distributiva tra le varie aree del Paese. Il loro numero - se confrontato alle altre nazioni europee - è modesto e inoltre si tratta di un'offerta rivolta a persone (o famiglie) con redditi medio e medio alti. Rare le case-famiglie o soluzioni di tipo innovativo, che rientrerebbero nel concetto di "non casa". In realtà dopo qualche iniziativa dei primi anni '80, anche queste sperimentazioni risultano abbandonate.

La crescita dei valori immobiliari, inoltre, ha reso gli anziani "prigionieri della propria casa". Infatti spesso la famiglia allargata impedisce loro di vendere la nuda proprietà per disporre di un reddito per vivere in un istituto (o per godersi la vita).

Pertanto anche se i numeri indicano un potenziale di mercato molto alto per le residenze specializzate (sulla base di un crescente universo di riferimento) nella realtà ci sono troppi ostacoli di tipo culturale ed economico, perchè si trasformi - se non in modo contenuto - in una vera opportunità.

Tavola 1 - Le residenze per anziani in Italia

Città	Numero residenze per anziani	Residenze per anziani ogni 1000 abitanti
Roma	137	0,05
Provincia di Roma	170	0,04
Totale Roma e Provincia	307	0,05
Milano	61	0,05
Provincia di Milano	118	0,03
Totale Milano e Provincia	179	0,03
<i>Napoli</i>	40	0,04
<i>Provincia di Napoli</i>	86	0,03
Totale Napoli e Provincia	126	0,03
Genova	79	0,13
Provincia di Genova	78	0,09
Totale Genova e Provincia	157	0,10
Bari	22	0,07
Provincia di Bari	85	0,05
Totale Bari e Provincia	107	0,06
Bologna	36	0,10
Provincia di Bologna	119	0,13
Totale Bologna e Provincia	155	0,12
Firenze	35	0,10
Provincia di Firenze	54	0,06
Totale Firenze e Provincia	89	0,07
Palermo	92	0,14
Provincia di Palermo	40	0,03
Totale Palermo e Provincia	132	0,07
Torino	34	0,04
Provincia di Torino	200	0,09
Totale Torino e Provincia	234	0,07
TOTALE ITALIA	5.405	0,09

Fonte: Elaborazione Scenari Immobiliari su fonti diverse

Tavola 2 - Le residenze universitarie in Italia

Città	N° residenze universitarie	N° iscritti	Residenze universitarie ogni 1000 iscritti
Roma	10	220.913	0,05
Milano	60	182.171	0,33
Napoli	5	153.943	0,03
Genova	8	35.180	0,23
Bari	5	60.078	0,08
Bologna	22	88.525	0,25
Firenze	9	59.627	0,15
Palermo	6	62.491	0,10
Torino	10	88.217	0,11
TOTALE ITALIA	319	1.780.743	0,15

Fonte: Elaborazione Scenari Immobiliari su fonti diverse

Studenti universitari

Lo scorso anno accademico risultavano iscritti alle università italiane 1,8 milioni di studenti, di cui circa un terzo residenti in una provincia diversa. Solo il 10 per cento di questa percentuale trova ospitalità in una delle 319 residenze universitarie presenti in Italia (tavola 2).

Per tutti gli altri c'è la sola risposta del mercato privato della locazione, con canoni che sono mediamente il 25 per cento più alti che per le famiglie.

Possiamo ipotizzare una domanda annuale di locazione compresa tra le 300 e le 400 mila stanze/minialloggi. La capacità di pagare un canone è in genere presente. Si tratta quindi di un mercato dal grande potenziale (come dimostrano le interessanti esperienze francesi), ma ancora inesplorato dalle grandi società private o pubbliche.

Dirigenti d'azienda

I dirigenti iscritti al fondo di previdenza della categoria sono 74 mila, (tavola 3) ma il numero raddoppia se consideriamo anche altre categorie di manager (multinazionali, enti pubblici, ecc.). Non ci sono dati sicuri sulla loro mobilità, ma incrociando stime fornite da alcune società leader e da ricerche di mercato, si può stimare una mobilità annua di circa il 15 per cento di tale universo. In pratica significa che ci sono tra 20 mila e 25 mila manager che si spostano annualmente per motivi di lavoro. Dato il tipo di sviluppo economico degli ultimi anni, i flussi principali sono stati in direzione Milano (e provincia) e Roma, seguito da Bologna e l'asse Verona-Padova.

Alle loro esigenze abitative pensa (anche se sempre meno) l'azienda che privilegia l'albergo o il residence. Sul mercato è difficile trovare case in affitto ad uso foresteria. Diverse società hanno dovuto costruire direttamente case per i dirigenti o per gli operai.

Rispetto agli operai (che cercano una casa tradizionale) la domanda dei dirigenti si orienta verso una "non casa", cioè una soluzione abitativa

Tavola 3 - Ripartizione dei dirigenti iscritti al Previdai al 31-12-2006 in base alla regione di servizio

Regione	Numero dirigenti iscritti	%
Lombardia	28.935	39,0
Lazio	8.986	12,1
Piemonte	7.487	10,1
Emilia Romagna	7.412	10,0
Veneto	7.052	9,5
Toscana	2.930	3,9
Liguria	2.252	3,0
Friuli Venezia Giulia	1.604	2,2
Campania	1.502	2,0
Marche	1.136	1,5
Abruzzo	867	1,2
Puglia	756	1,0
Sicilia	708	1,0
Trentino Alto Adige	995	1,3
Umbria	543	0,7
Sardegna	466	0,6
Basilicata	177	0,2
Valle D'Aosta	165	0,2
Calabria	161	0,2
Molise	99	0,1
Esteri	1	0,0
Totale	74.234	100,0

Fonte: Previdai Bilancio al 31-12-2006

provvisoria nel tempo, dato che spesso la famiglia rimane nel luogo di origine e raramente si sposta.

Gli immigrati

Tra il 2004 e il 2006 i lavoratori immigrati regolari sono aumentati del 32 per cento, arrivando a 3,7 milioni di persone.

Anche se non ci sono dati certi sulla loro condizione abitativa, si può stimare che poco meno di un milione vive in case di proprietà.

Soprattutto negli ultimi anni, grazie a tassi di interesse più bassi e maggiore facilità di accesso alle procedure, è cresciuto il trend dei compratori provenienti da fuori Europa, e dalla Romania (tavola 4).

Almeno due milioni di persone vivono in affitto, spesso (indagine Sunia) in condizioni di sovraffollamento e pagando canoni che sono più alti dal 10 al 20 per cento rispetto agli italiani. Secondo un'indagine dell'Associazione dei proprietari di case, il 57 per cento di loro non vuole affittare ad extracomunitari.

La quota restante di persone (circa 700mila) vive in situazione residen-

ziali disperate: dalla convivenza con famiglie italiane fino agli alloggi impropri e in genere in cattive condizioni igieniche.

E' chiaro che la "non casa", cioè un'offerta abitativa temporanea, potrebbe aiutare subito una platea enorme, come situazione intermedia tra la fase attuale di disagio (più o meno forte) e quella di piena integrazione che passa per l'acquisto (o la locazione) di un alloggio adeguato.

* Scenari Immobiliari: Istituto indipendente di studi e ricerche.



Paesaggi della montagna umbra

A cura di Sandra camicia

Nell'ambito del Progetto europeo LOTO (Landscape opportunities for territorial organization), la Regione Umbria coglie l'opportunità per approfondire ed individuare indirizzi di metodo e strumenti operativi attraverso cui governare le trasformazioni paesaggistiche, al fine di garantire la conservazione e valorizzazione dei caratteri identitari più rilevanti del territorio.

Particolarmente curato l'apparato iconografico di questo volume nel quale emerge il percorso tracciato dalle fotografie "monumento" di Guido Guidi.

Pagine 184, abstract in inglese
Illustrazioni a colori,
formato cm. 23,5 x 29,5
Prezzo di copertina €35

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

Le fondazioni di origine bancaria e l'housing sociale

Giuseppe Guzzetti*

Le fondazioni di origine bancaria possono¹ sviluppare la propria attività nel settore immobiliare con modalità molto diverse.

A un estremo vi è l'investimento in immobili di una parte del patrimonio, inteso come una delle possibili scelte di diversificazione della gestione patrimoniale, tesa ad equilibrare rischio e rendimento. In questo caso, l'obiettivo delle fondazioni è quello di ottenere dal patrimonio investito in immobili un rendimento di "mercato" che, al netto delle spese e degli accantonamenti di legge, contribuisca a generare risorse disponibili per le erogazioni. Secondo questo modello, la gestione del patrimonio e il perseguimento della missione istituzionale attraverso l'erogazione di contributi vengono condotte separatamente.

Un modo relativamente nuovo di interpretare l'investimento immobiliare delle fondazioni è di associarlo a logiche di sviluppo e di promozione dei sistemi locali, ad esempio investendo in strutture strategiche per il territorio come quelle per l'istruzione, il turismo e i servizi. In questo secondo caso, le fondazioni riescono a coniugare rendimenti finanziari discreti con il perseguimento delle finalità istituzionali: la missione filantropica e sociale non si applica più alle sole strategie di erogazione dei contributi e influenza anche alcune scelte di investimento del patrimonio, sia pur con un impatto generalmente limitato sulle attese di rendimento.

Un terzo possibile approccio al settore immobiliare, che prevede un'influenza

ancora maggiore della missione sociale sulle scelte di impiego del patrimonio, è quello di realizzare investimenti funzionali a particolari programmi filantropici o sociali (anche detti *Program Related Investment*). In questo caso, il rendimento atteso dall'investimento può essere anche ridotto – a patto che comunque mantenga nel tempo il valore del patrimonio della fondazione – e l'interesse per gli interventi immobiliari nasce in genere dall'attenzione per categorie di persone o di servizi che rischiano l'esclusione dal contesto cittadino per motivi legati alla disponibilità di un alloggio o di spazi adeguati, che il mercato non è in grado di offrire.

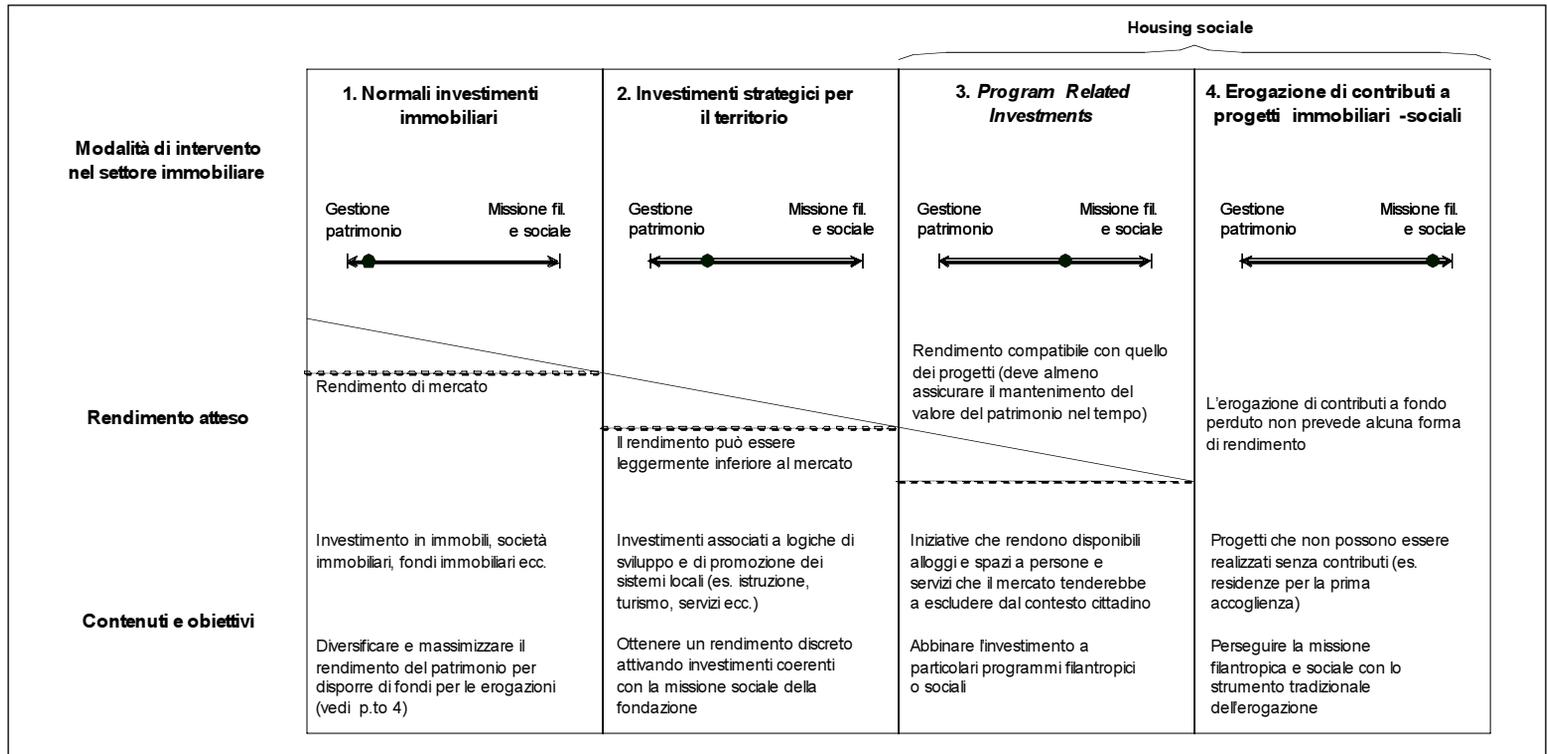
La quarta modalità di intervento nel settore immobiliare, che si colloca all'estremo opposto rispetto alla prima, è quella dell'erogazione di contributi a fondo perduto. Le fondazioni elaborano una propria strategia di erogazione e selezionano dei progetti – tipicamente proposti da operatori *no profit* o pubblici – che senza contributi non potrebbero essere realizzati (es. strutture di prima accoglienza per persone senza dimora). In questo caso non ha senso parlare di scelte di investimento né di rendimenti attesi, in quanto l'erogazione a fondo perduto – attività tradizionale delle fondazioni di origine bancaria – non prevede alcuna forma di ritorno economico.

Quello che viene tipicamente definito "housing sociale", o settore immobiliare sociale, ricade soprattutto nelle ultime due modalità di impegno del mondo delle fondazioni nel settore

immobiliare. Si tratta di un'area di attività con una gamma piuttosto ampia di possibili interventi: da progetti emblematici e sperimentali, come le residenze per "il dopo di noi" (interventi nei quali un disabile è inserito in un contesto abitativo che preserva la sua normalità, anche dopo l'eventuale scomparsa dei genitori), difficilmente realizzabili senza contributi a fondo perduto, ad alloggi ordinari, destinati a persone che soffrono un disagio quasi esclusivamente economico, un tipo di domanda che – a determinate condizioni – si può cercare di soddisfare senza contributi a fondo perduto. Quest'ultima è una fascia sociale in fortissima crescita: la riduzione dell'intervento pubblico, la liberalizzazione del mercato degli affitti e la crescita generalizzata dei valori immobiliari hanno contribuito ad acuire il bisogno abitativo dei più deboli ma anche di categorie che fino a qualche anno fa si sarebbero considerate 'solide'. Oltre alla tradizionale area del bisogno, rappresentata dai soggetti con livelli di reddito al di sotto della soglia di povertà, l'emergenza casa si è infatti estesa verso le fasce sociali intermedie e si è identificata sempre più con la necessità di dare risposte anche ai bisogni di gruppi sociali quali giovani coppie – spesso con impiego precario – anziani, studenti, immigrati e altri soggetti con bisogni abitativi temporanei (schema 1).

Le fondazioni bancarie, grazie alla stretta relazione che le lega al territorio e alla loro possibilità di intercettare con anticipo i bisogni emergenti,

Schema 1. L'housing sociale nelle politiche di intervento immobiliare delle fondazioni di origine bancaria



sono già da qualche anno al lavoro sui questi temi e stanno conducendo, attraverso diversi percorsi, delle sperimentazioni molto interessanti.

La *Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria*, ad esempio, ha intrapreso un progetto pilota – dedicato a giovani, anziani, stranieri, studenti, famiglie monoparentali o monoreddito e disabili – che prevede la realizzazione di due immobili residenziali con caratteristiche che favoriscono l'integrazione sociale e la qualità della vita. La fondazione ha costituito Oikos 2006, società a cui partecipano anche il Comune di Alessandria (partner pubblico, con il 19%) e il Gruppo Norman (partner operativo, con il 10%), e ha avviato un'iniziativa che tra qualche anno sarà in grado di offrire agli inquilini la possibilità di versare un affitto/mutuo, senza anticipi, e di divenire proprietari delle unità immobiliari nell'arco di 35 anni, fatta salva la possibilità di riscatto anticipato. Un secondo fronte sul quale si è impegnata sempre la Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria è stata la ristrutturazione dell'ospedale cittadino, devastato dall'alluvione del '94, un'operazione finanziata con circa 15

milioni di euro resi disponibili in parti uguali dalla fondazione e dalla Regione Piemonte. Nell'ambito della ristrutturazione è stato realizzato anche un nuovo centro riabilitativo (Borsalino, da cui prende il nome il progetto), con uno schema che ha visto dapprima l'immobile conferito da parte dell'azienda ospedaliera a una società costituita *ad hoc*, poi la ristrutturazione, e infine la locazione dallo stesso all'azienda ospedaliera con un canone annuo pari a circa 1 milione di euro.

All'inizio del mese di novembre del 2007 la Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria e *Fondazione Cassa di Risparmio di Asti*, sempre in collaborazione con il gruppo immobiliare Norman 95 S, hanno inoltre rilevato la maggioranza del capitale azionario di REAM SGR (già di proprietà di Alerion S.p.A., che mantiene una partecipazione al 10% delle quote). La missione di REAM SGR sarà quella di sviluppare attraverso fondi immobiliari iniziative orientate allo sviluppo del territorio e al soddisfacimento del bisogno abitativo. Ha manifestato il proprio interesse ad entrare nel capitale di REAM anche la *Fondazione Cassa*

di Risparmio di Torino, subordinatamente alla conformità delle politiche di investimento della SGR alla policy dell'Ente torinese e alle autorizzazioni a procedere da parte della Banca d'Italia; l'ingresso nella SGR è funzionale al conferimento a REAM dell'incarico per la strutturazione, l'istituzione e la gestione di un Fondo Comune di Investimento Immobiliare – con caratteristiche e finalità etiche – per la realizzazione di interventi diretti alla valorizzazione del territorio in cui la Fondazione opera.

Anche la *Compagnia di San Paolo di Torino* ha avviato nel 2007 un programma triennale di "Housing Sociale", rivolto alle persone che per ragioni economiche, sociali e familiari vivono in una condizione di precarietà e sono a rischio di povertà. Il programma è nato dalla considerazione che nell'attuale situazione congiunturale la casa rischia di essere l'innescò di situazioni di "nuova povertà". Tra le priorità del programma, partito in via sperimentale con una dotazione di 4 milioni di euro, vi è la realizzazione di una residenza temporanea (o "albergo sociale") per 40 - 50 nuclei familiari che vi risiederanno al massimo per un

anno: “non assomiglierà ai casermoni di residenza popolare, che spesso diventano ghetti e luoghi di disagio collettivo, bensì a case temporanee confortevoli e abitate da persone di vario genere e origine”. L’iniziativa della Compagnia prevede anche aiuti per chi intende auto-costruire la propria abitazione e si integrerà con prodotti finanziari, come i mutui agevolati, offerti dalla banca.

Un’altra fondazione che si è attivata nel settore dell’housing sociale è la *Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo* (Cariparo). Dopo aver promosso per qualche anno iniziative di sostegno ai mutui per l’acquisto o la ristrutturazione della prima casa, la fondazione ha aderito nel 2006 al progetto di housing sociale promosso dalla Fondazione “La Casa Onlus”² dedicato a giovani coppie, immigrati e persone in situazione di disagio abitativo. Da tale progetto è nata una collaborazione con la Regione Veneto e con altri enti locali regionali, che ha portato la Fondazione a esplorare assieme con *Sinloc S.p.A.* (società operativa a cui partecipano anche la Compagnia di San Paolo, la Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna e altre) quali opzioni siano possibili per un intervento più esteso nel settore dell’housing sociale. La fondazione ha finanziato il progetto con un contributo di 1,3 milioni di euro, di cui 1 milione per un fondo di rotazione che consente riduzioni nei tassi dei mutui (concessi dalla Cassa di Risparmio ai soggetti individuati dalla Fondazione La Casa), e i restanti 300 mila euro per un fondo che garantisce l’incasso delle rate dei mutui.

Sempre in Veneto la *Fondazione Cassa di Risparmio di Verona*, dopo approfondite valutazioni (nel 2005 era stato avviato uno studio per il progetto “Casa dell’Immigrato”), intende promuovere a partire dal 2007 un’iniziativa pluriennale che sia in grado di stimolare risposte concrete al bisogno di casa. Il nuovo progetto “Casa ai Meritevoli” potrà comportare anche l’acquisizione e il recupero di patrimonio immobiliare pubblico da destinare a edilizia sociale, con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro.

La *Fondazione di Venezia* ha invece

deciso di impegnarsi nel settore dell’edilizia universitaria, in partnership con un gestore specializzato, realizzando un pensionato universitario di medie dimensioni nella terraferma veneziana. Significativo è l’impegno intrapreso dalla *Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna* che già nel 1998 ha iniziato la propria attività di sostegno a un accordo sottoscritto dalla Provincia con i Sindaci dell’area bolognese, avente per oggetto un programma di costruzione di alloggi da affittare a canone contenuto a favore di una fascia di utenza che, pur non rientrando per reddito nell’ambito dell’Edilizia Residenziale Pubblica, non è in grado di sostenere i costi degli alloggi di mercato. La fondazione interviene con un contributo a fondo perduto pari al 23% del costo di costruzione oltre che con un abbattimento degli interessi sui finanziamenti della parte rimanente dei costi. La progettazione e la costruzione degli alloggi è curata dalla locale Acer (l’ex Iacp) mentre i Comuni si occupano del reperimento delle aree e delle urbanizzazioni. Il programma ha consentito di realizzare circa 55 alloggi, mentre circa 100 sono in fase di progettazione e sono state identificate ulteriori 3 aree e immobili per i quali i tempi di realizzazione non sono prevedibili. Oltre a queste iniziative sono in corso le valutazioni, menzionate più sopra, relative a un possibile maggiore impegno nel settore dell’housing sociale condotte con l’assistenza di *Sinloc S.p.A.*

Molto rilevante è anche l’impegno della *Fondazione Monte dei Paschi di Siena* che ha avviato un Piano Case prioritariamente destinato a progetti di edilizia abitativa che si estende a tutti quei soggetti che a fronte di un ciclo economico fortemente negativo rischiano di rappresentare un ampio bacino di “nuove povertà”. I Comuni della Provincia hanno così individuato terreni edificabili e immobili da recuperare a fini abitativi mentre la fondazione si è impegnata a valutare le richieste di contributo, sottoscrivendo nel 2004 un accordo di programma con *Siena Casa SpA* (l’ex Iacp, partecipata dai Comuni della Provincia) e con il Sindaco di Siena, in qualità di presidente del LODE (Livello ottimale d’am-

bito dell’edilizia residenziale pubblica), per la realizzazione di appartamenti da concedere in affitto a canone convenzionato (circa 50 euro / anno / mq). Attraverso questo programma la fondazione prevede che in due anni possano essere realizzati 150 appartamenti con un investimento pari a circa 25 milioni di euro.

La *Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì* ha avviato nel 2007 un bando, “Territori dell’accoglienza”, impostando un programma di co-finanziamento che prevede l’erogazione di contributi a soggetti pubblici e privati che cerchino di dare risposte concrete alla crescente domanda abitativa da parte sia di immigrati italiani e stranieri che lavorano nel territorio, sia della popolazione locale in condizione di disagio. Il bando si proponeva in particolare di premiare i progetti più idonei sotto il profilo della qualità sociale e ambientale e di incrementare la disponibilità di abitazioni da concedere in locazione a costi calmierati. Al bando hanno partecipato oltre 20 istituzioni pubbliche, cooperative ed enti: ciò ha consentito di finanziare 14 interventi riguardanti sia ristrutturazioni che costruzioni ex novo. Nel bilancio previsionale per il 2008 la Fondazione ha stanziato per le nuove iniziative dedicate allo sviluppo locale e all’edilizia popolare complessivamente 450.000 Euro.

La *Fondazione Cariplo*, spinta dall’acquisirsi dei problemi abitativi nella regione Lombardia, si occupa di housing sociale dal 1999 e ha ripartito il suo impegno su due fronti:

- il primo - gestito in modo diretto - è quello dell’housing sociale inteso come erogazione di contributi a interventi di *prima accoglienza* (es. per soggetti come “i senza dimora”) e di *seconda accoglienza* (es. strutture abitative temporanee per ex-carcerati o ex-tossicodipendenti);
- il secondo - per il quale ha costituito un nuovo soggetto operativo, la *Fondazione Housing Sociale* - è quello dell’housing sociale inteso come investimento per interventi di *terza accoglienza* (soluzioni abitative stabili per coloro che non siano comunque in grado di sostenere le condizioni di mercato per l’accesso ad un’abitazione dignitosa).

Con riferimento all'housing sociale di tipo erogativo, i primi interventi risalgono al 1999, quando la fondazione ha iniziato a sostenere l'attività di alcune organizzazioni *no profit* che prendevano in affitto e ristrutturavano (con il contributo della fondazione) appartamenti che le ex IACP non potevano essere affittati perché fuori standard. Queste organizzazioni *no profit* assegnavano poi gli appartamenti a soggetti svantaggiati che, oltre ad avere la possibilità di accedere a un alloggio, erano anche oggetto di piani intervento personalizzati e venivano messi in contatto con la rete dei servizi sociali (pubblici e privati). Da queste prime iniziative sono nati dei bandi di housing sociale più formalizzati che hanno consentito, nell'arco di quattro anni, di finanziare molti interventi significativi nelle aree dove si è maggiormente accresciuta la tensione abitativa (ad esempio a Milano i progetti Barona e Stadera, a Bergamo gli interventi dell'Associazione Casa Amica). Nel periodo più recente la fondazione ha specializzato sempre di più il suo intervento. I bandi proseguono, ma sono destinati principalmente a finanziare interventi di *seconda accoglienza*, cioè strutture abitative temporanee per soggetti che provengono da esperienze di particolare difficoltà e hanno bisogno – prima di gestire autonomamente un appartamento – di un periodo in cui “riprendere in mano la propria esistenza”. In questo campo si è visto che le organizzazioni *no profit* sono in grado di produrre progetti assai significativi e che la fondazione può limitarsi a fornire un sostegno economico. Un discorso diverso vale invece per la “prima accoglienza”, cioè la risposta alle domande abitative, spesso emergenziali, dei soggetti che manifestano forti gradi di “anomia sociale” (senza dimora, malati psichici, ecc.). In questo caso la fondazione ha avviato un progetto sperimentale (Emergenza Dimora) insieme ad alcuni soggetti di terzo settore (Caritas Ambrosiana e Fondazione Mia di Bergamo) per verificare l'efficacia e la sostenibilità di piccole strutture di accoglienza temporanea – in opposizione ai grandi dormitori – gestite prevalentemente da risorse volontarie locali.

Per sperimentare ulteriori modalità di intervento, che consentissero l'avvio di progetti immobiliari – sociali di maggiori dimensioni e complessità, e anche per coinvolgere altri partner pubblici e privati usando le risorse della fondazione come catalizzatore, nel 2004 è stato avviato assieme con la Regione Lombardia e l'Anci Lombardia il progetto “Housing Sociale”.

Gli interventi previsti dal progetto vengono in particolare promossi da un nuovo ente (la Fondazione Housing Sociale o FHS) e realizzati dal fondo immobiliare “Abitare Sociale 1” (promosso dalla FHS in collaborazione con la società di gestione di fondi CAAM SGR), un fondo che assume la qualifica di *etico* in quanto specializzato in edilizia sociale e, soprattutto, in quanto gli investitori che vi partecipano percepiscono un rendimento pari al 2% oltre l'inflazione (particolarmente ridotto e tenuto conto anche della durata di 20 anni del fondo). Il collocamento del fondo ha consentito di superare l'obiettivo iniziale di 50 milioni di euro: alla chiusura definitiva, nel mese di gennaio 2007 le adesioni al fondo hanno raggiunto 85 milioni di euro (oltre alla Fondazione Cariplo hanno investito anche la Regione Lombardia, la Cassa Depositi e Prestiti, il Gruppo Intesa San Paolo, la Banca Popolare di Milano, la Cassa dei Geometri, Generali Assicurazioni e il Gruppo Pirelli / Telecom).

Gli interventi previsti dal progetto vengono realizzati attraverso dei rapporti di partenariato con le amministrazioni locali: i primi quattro progetti allo studio sono l'esito di accordi con il Comune di Milano (su 3 aree, per complessivi 750 alloggi) e con il Comune di Crema (1 area, per circa 100 alloggi).

Sulla base di questa breve e non esaustiva rassegna di iniziative, con delle doverose scuse alle fondazioni che non sono state menzionate, si può tentare una prima riflessione su quali siano gli elementi ricorrenti che connotano le politiche di intervento delle fondazioni di origine bancaria nell'housing sociale, evidenziando alcune delle tendenze in atto:

- le iniziative immobiliari - sociali

vengono sempre realizzate con dei *partner*, molto spesso operatori *no profit* o ex IACP, talvolta anche operatori privati;

- sono sempre previsti rapporti di collaborazione e di sussidiarietà con gli enti pubblici: i Comuni sono tipicamente i soggetti che reperiscono immobili o aree, la Regione e le Province si occupano del finanziamento e dell'indirizzo (con strumenti come protocolli di intesa, accordi di programma ecc.);

- alcuni progetti nascono da sollecitazioni di soggetti esterni, altri da valutazioni autonome delle fondazioni. Nel primo caso esiste già in partenza, in genere, un modello di intervento da applicare (tipicamente quello dell'ente pubblico o *no profit* che richiede un contributo). Nel secondo caso, l'attivazione è preceduta da una fase di riflessione sulle possibili modalità di intervento delle fondazioni, con risultati che – dato il diverso punto di vista delle fondazioni e la loro possibilità di sostenere iniziative emblematiche e sperimentali – possono dare un contributo al dibattito e alla ricerca in corso nel settore con riferimento agli obiettivi sociali, agli strumenti utilizzabili, alla intersectorialità delle risposte;

- la maggior parte delle fondazioni interviene soprattutto con la tradizionale modalità dell'erogazione a fondo perduto, dove il livello di incidenza del contributo rispetto ai costi complessivi dei progetti è in genere direttamente proporzionale al livello dei loro contenuti sociali;

- dato che le risorse per le erogazioni sono estremamente scarse, alcune fondazioni stanno cercando di attivare anche strumenti che prevedono l'utilizzo del patrimonio. Questa nuova modalità di intervento comporta il passaggio dalla logica erogativa a quella dell'investimento che, sia pur con rendimenti contenuti e al di sotto del livello di mercato, rappresenta un'attività economica in senso pieno – con problematiche gestionali e rischi di carattere imprenditoriale – per la quale le fondazioni tendono a non impegnarsi in modo diretto, ma piuttosto ad attivare nuovi soggetti operativi (fondazioni, società, fondi ecc.) e a

cercare dei *partner* che rafforzino il profilo delle iniziative;

- mentre per l'attività di tipo erogativo i possibili *target* sociali possono essere molto vari, nei casi in cui viene fatto uso del patrimonio, è necessario definire il *target* sociale in modo più selettivo cercando una mediazione tra gli obiettivi sociali e filantropici, da una parte, e la sostenibilità degli interventi dall'altra. Per questa ragione vari progetti hanno evidenziato come target sociale "coloro che sono troppo ricchi per accedere all'edilizia residenziale pubblica e troppo poveri per accedere al mercato", una definizione che a grandi linee equivale a "coloro che a fronte di un ciclo economico fortemente negativo rischiano di rappresentare un ampio bacino a rischio di "nuove povertà";

- gli interventi delle fondazioni sono sempre attenti alla qualità.

Quest'ultima viene intesa - soprattutto nelle iniziative più avanzate - come capacità di effettuare interventi che contribuiscano a restituire agli utenti condizioni di massima autonomia, così da non trasformarli in soggetti perennemente assistiti, caratteristica invece frequente nell'intervento pubblico.

Seguendo questa logica, gli interventi a fondo perduto privilegiano le soluzioni residenziali temporanee e gli interventi sociali di accompagnamento

(per trovare un lavoro, per inserirsi in un contesto sociale e così via), mentre gli interventi che utilizzano il patrimonio si pongono il problema dell'acquisto dell'abitazione da parte dei locatari. Vi è una forte e diffusa percezione che la qualità sia uno dei tratti distintivi del modo di intervenire delle fondazioni;

- dal punto di vista finanziario gli interventi possono essere anche piuttosto articolati. L'utilizzo di strumenti come il Fondo comune di investimento, di schemi di abbattimento del costo dei finanziamenti (con fondi rotativi e fondi di garanzia), l'allungamento della durata delle operazioni di finanziamento (fino a 35 anni), indicano la capacità di mettere a disposizione non solo risorse ma anche strutture di finanziamento;

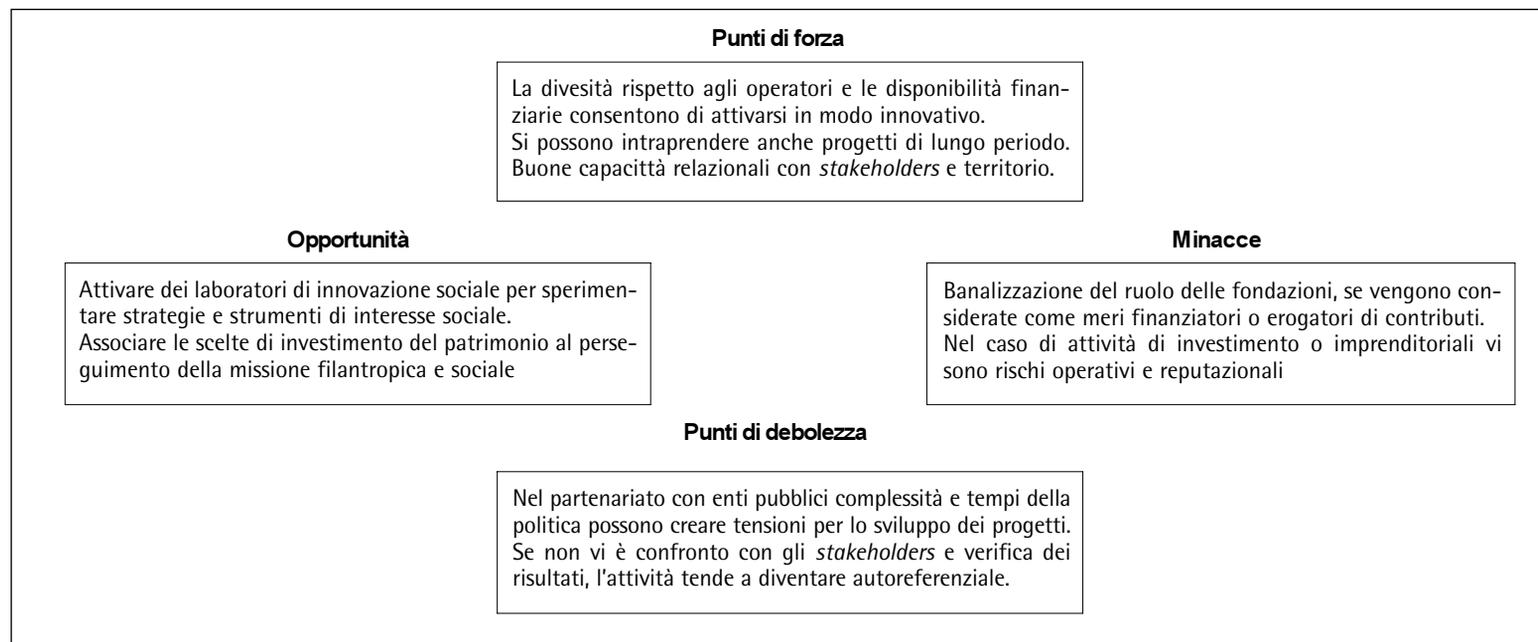
- l'orizzonte temporale delle fondazioni, a differenza di quello della grande maggioranza degli operatori di mercato, può essere di medio - lungo periodo;

- se le fondazioni ritengono che un'iniziativa abbia particolare rilevanza per la loro missione, possono accettare rendimenti ridotti a condizione che ciò non minacci il mantenimento del valore del loro patrimonio nel tempo. Le modalità di attivazione delle fondazioni di origine bancaria nel settore dell'housing sociale riflettono le loro

peculiarità strutturali e organizzative. Sono soggetti finanziariamente solidi, che possono sostenere il costo di fasi di approfondimento e di valutazione prima di intervenire. Hanno strutture organizzative sottili, che consentono di procedere in modo flessibile, integrando l'attività di settori diversi, e adatti, modificando i contenuti e gli strumenti sulla base degli sviluppi delle iniziative. Non essendo direttamente esposte ai cicli della politica né alla valutazione dei mercati finanziari, che spingono tipicamente verso i risultati di breve - medio termine, possono affrontare progetti che danno risultati di medio - lungo periodo. In quanto istituzioni al servizio del territorio, sono in genere percepite favorevolmente e hanno una buona capacità di mettersi in relazione tanto con soggetti pubblici, che con soggetti *no profit* e privati.

Da queste considerazioni emerge il potenziale del mondo delle fondazioni di origine bancaria nel settore dell'housing sociale. In un periodo di crisi degli strumenti dell'edilizia sociale, a cui dal 1998³ non vengono più dedicate risorse rilevanti, dove anche i grandi patrimoni immobiliari residenziali di banche, assicurazioni e aziende pubbliche (si pensi alle Ferrovie dello Stato, all'Enel, alla Telecom, agli enti previdenziali), che pure contribuivano

Schema 2. Punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce per le fondazioni di origine bancaria nell'housing sociale



ad attenuare il disagio abitativo, sono stati dismessi, e di difficoltà generale degli schemi tradizionali di intervento, le fondazioni possono assumere un ruolo estremamente rilevante di sussidiarietà e di innovazione rispetto a problematiche di interesse pubblico e sociale.

Si tratta di un percorso che già dalle prime esperienze ha mostrato anche vari rischi.

Il primo, consueto, è quello di banalizzazione del ruolo delle fondazioni, identificandole esclusivamente come enti che si occupano dell'erogazione di contributi e, nei casi più evoluti, del finanziamento di iniziative. Erogare contributi e finanziare iniziative di housing sociale non è certamente sbagliato. Ma bastano due conti per capire che se queste attività non sono l'esito di una riflessione accurata sul ruolo delle fondazioni e se non si prefiggono l'obiettivo di mettere a sistema le possibilità di una fondazione, le risorse dedicate all'housing sociale finiscono per disperdersi e per generare un'utilità sociale solo modesta. Per questo motivo le fondazioni in genere cercano di sostenere interventi emblematici, che spingano altri a ripetere l'esperienza, o interventi che sperimentino soluzioni innovative o che rispondano a nuovi bisogni, in modo da produrre esempi e strumenti che massimizzino le externalità positive dei progetti sostenuti.

Un secondo rischio è quello di natura imprenditoriale. Per passare dall'attività erogativa all'investimento diretto è necessario disporre di risorse – non solo finanziarie – adeguate. I rischi, anche reputazionali, sono maggiori in quanto lo sviluppo delle iniziative può richiedere alle fondazioni di prendere posizioni potenzialmente scomode nei confronti di soggetti che sono generalmente *partner* ma che, nello specifico, si trovano a essere controparti. Anche se per fini sociali e non per il profitto, l'investimento è comunque un *business*.

Un terzo rischio – menzionato da molte testimonianze nell'ambito del convegno "Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale" tenutosi a Urbanpromo 2006 – è quello di natura politica e di

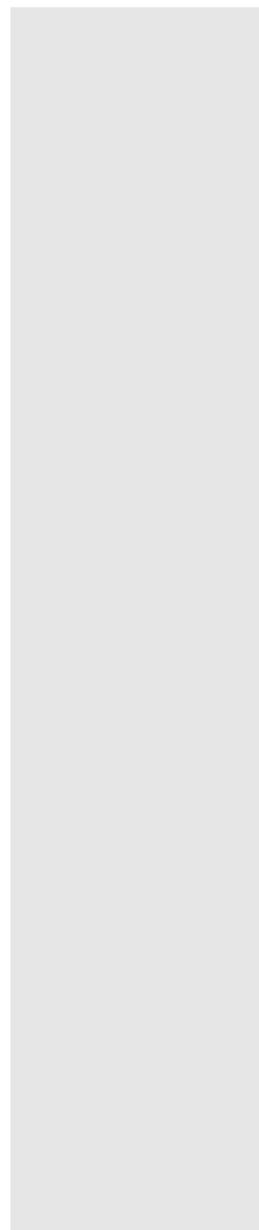
relazione con gli enti pubblici. Come si è potuto vedere, pressoché tutte le iniziative vengono sviluppate attraverso forme di partenariato con Comuni, Province, Regioni o ex-Ipab. Molto spesso accade che i rapporti di partenariato – elemento necessario e prezioso per le fondazioni – trasferiscano all'interno dei progetti la complessità, le tensioni e i tempi della politica, annullando alcuni dei principali vantaggi di cui può godere un'iniziativa sviluppata all'interno di una fondazione di origine bancaria (flessibilità, sperimentazione, interdisciplinarietà ecc.). Si tratta di una tematica presente anche in moltissimi progetti sviluppati in collaborazione tra il mondo pubblico e il mondo privato dove tuttavia il mondo delle fondazioni, nonostante sia privato ma con finalità sociali e filantropiche, fatica a trovare strumenti specifici ed efficaci per attivarsi. L'ultimo rischio, anche questo tipico del mondo delle fondazioni, è l'autoreferenzialità. Per le fondazioni non essere esposte a un controllo "elettorale" né, tanto meno, ad un controllo da parte dei mercati finanziari, comporta il rischio di perdere il contatto con il mondo esterno e di perseguire progetti che non costituiscono un'allocazione efficace delle risorse disponibili. Si tratta di un rischio che rappresenta allo stesso tempo uno dei punti di forza della diversità delle fondazioni di origine bancaria, che tuttavia va sempre presidiato con attenzione attraverso un costante dialogo con i propri *stakeholders* (le comunità di riferimento con le loro istituzioni) e attraverso la verifica e il confronto dei risultati dell'attività (Schema 2). In conclusione, sono ormai largamente diffuse le iniziative di edilizia sociale intraprese dalle fondazioni bancarie, rientranti a pieno titolo fra gli scopi statutari. Esistono diverse modalità di intervento: dal semplice sostegno economico a iniziative comunali, alla realizzazione delle abitazioni diretta o tramite società di progetto, alla creazione di fondi di investimento o di fondi di garanzia per facilitare l'accesso all'affitto o a mutui per l'acquisto della prima casa. I prossimi passi, in termini di evoluzione dell'attività e dell'impegno delle

fondazioni in questo settore, sarà probabilmente rappresentato dalla ricerca di un maggiore coordinamento e dalla predisposizione di piattaforme e di strumenti comuni, che consentano di esprimere sinergie a partire dalle esperienze maturate da ciascun ente sul proprio territorio.

**Presidente Acri e Cariplo.*

Note

1. Il Dl 143/2003 consente alle fondazioni di origine bancaria di effettuare investimenti immobiliari diversi da quelli strumentali per una quota non superiore al 10% del patrimonio.
2. La Fondazione La Casa è stata costituita nel 2001 da Camera di Commercio di Padova, Acli provinciali, Cooperativa Nuovo Villaggio e Banca Popolare Etica, con il sostegno della Diocesi di Padova e della Fondazione Cariparo. Successivamente vi hanno aderito anche le Province di Padova, Venezia e Rovigo, i Comuni di Camposampiero e di Vigonza e la Regione Veneto. La fondazione è sostenuta anche da soggetti privati e imprese.
4. Anno in cui è cessata la Gescal, prelievo forzoso dell'1% sulla massa dei salari dei lavoratori destinato a finanziare l'Edilizia Residenziale Pubblica.



Gli interventi delle Fondazioni per la nuova domanda abitativa

a cura di Francesco Sbetti, Francesco Palazzo*

Le Fondazioni e la nuova domanda urbana

Da tempo, da quando cioè la Legge 212/2003 ha introdotto la possibilità di investire una quota del patrimonio (non superiore al 10%) delle Fondazioni in immobili non strumentali, si assiste ad un interesse crescente per il ruolo che le Fondazioni stanno assumendo e possono assumere come protagonisti dello sviluppo locale e della riqualificazione urbana.

Un recente studio¹ mette in evidenza come il patrimonio delle 88 Fondazioni presenti in Italia ammonti a quasi 46 miliardi di euro e la consistenza del patrimonio immobiliare (misurata sul patrimonio netto) è pari all'1,4%, distribuito per l'81,2% in immobili strumentali all'attività e per il 18,8% in non strumentali. Per quanto attiene agli interventi immobiliari la ricerca registra una duplice operatività:

- di consolidamento patrimoniale attraverso l'acquisto della sede della Fondazione;
- di intervento diretto e/o di partnership, nella realizzazione/trasformazione di immobili da destinare ai settori di mandato delle Fondazioni.

La lettura che emerge da questo scenario², evidenzia un'azione che sembra ancorata al singolo intervento immobiliare e meno agli effetti di questo sullo sviluppo sociale ed urbanistico della città.

L'elemento nuovo di interesse nei confronti dell'operatività delle Fondazioni si deve però rivolgere: alla capacità di sostenere con le procedure dell'"erogazione" tanti piccoli e grandi progetti,

alla caratterizzazione delle loro iniziative che le porta in molti casi a realizzare percorsi in partenariato con comuni, enti pubblici, aziende ospedaliere, università e altri ancora. Partenariato che può sviluppare una specifica attitudine e sensibilità nei confronti dei sistemi locali di cui le Fondazioni possono assumere un ruolo importante di riferimento.

L'attenzione posta negli anni recenti al disagio abitativo ha coinvolto anche le Fondazioni di origine bancaria che prime in Italia hanno colto l'importanza di quel segmento che oggi viene comunemente chiamato *social housing*. Nei confronti di questa nuova domanda, un'attenzione specifica per le sue caratteristiche e per lo stesso ruolo sociale che assume nelle nostre città, si è voluta porre a quella componente che Mario Breglia ha definito la

"domanda silenziosa". Questa rappresenta una domanda diversa rispetto a quella indirizzata verso la casa tradizionalmente intesa (richiede un uso temporaneo, spesso con servizi comuni) ma che coinvolge un numero crescente di soggetti: anziani, studenti, lavoratori in mobilità (immigrati e no), (poveri e no), disabili.

Le Fondazioni hanno da tempo rivolto la loro attenzione verso questi soggetti, attraverso il sostegno economico alla realizzazione di case di cura, case per anziani, case per studenti. Oggi però si assiste anche ad una innovazione nelle modalità di intervento che derivano anche dalle modalità nuove (non solo assistenziali) con cui si presenta questa domanda.

Una doppia ricognizione sui bilanci 2005 pubblicati in internet sui siti delle Fondazioni e attraverso un'indagine

Tabella 1- Interventi promossi dalle Fondazioni per la realizzazione di residenze speciali

Categorie di soggetti destinatari degli interventi	Tipologia struttura Fondazioni							
	Grandi		Medie		Medio-piccole		Totale	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Anziani	10	34,5	6	20,7	13	44,8	29	38,7
Studenti	6	50,0	3	25,0	3	25,0	12	16,0
Disabili	6	60,0	0	0,0	4	40,0	10	13,3
Soggetti con disagio socio-economico	10	71,4	1	7,1	3	21,4	14	18,7
Degenti strutture ospedaliere	4	40,0	3	30,0	3	30,0	10	13,3
Totale	36	48,0	13	17,3	26	34,7	75	100,0

Fonte: indagine Fondazione di Venezia- Sistema snc, bilanci di missione 2005

diretta alle Fondazioni che hanno interventi in corso, ha consentito di mettere in luce l'impegno verso questo settore, le modalità operative, i soggetti destinatari degli interventi e le forme di partenariato attivate.

Interventi delle Fondazioni nei bilanci 2005

L'indagine effettuata a partire dai bilanci 2005, limitata quindi all'operatività riferita a quell'anno e per tale ragione incapace in qualche misura di restituire l'intero impegno finanziario, ma anche progettuale e di mandato nei confronti della domanda abitativa debole, prende in considerazione il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria, come soggetti che attraverso operazioni finanziarie (erogazioni/contributi) sostengono lo sviluppo del settore immobiliare. Rispetto alle dinamiche riferibili a questo settore, uno specifico approfondimento, viene dedicato alla produzione di residenze temporanee, destinate a diverse tipologie di soggetti (anziani, studenti, disabili, soggetti con situazioni di disagio socio-economico e degenti in strutture ospedaliere).

L'analisi quantitativa relativa al numero di interventi promossi dalle Fondazioni si compone di una prima valutazione sulle categorie di soggetti destinatari degli interventi (anziani, studenti, disabili, soggetti con situazioni di disagio socio-economico, degenti in strutture ospedaliere) e una seconda valutazione sui settori in cui si collocano i singoli interventi (volontariato, filantropia e beneficenza; educazione, istruzione e formazione; assistenza agli anziani; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa).

Un primo dato è rappresentato dalla consistenza delle Fondazioni che prevedono interventi diretti a sostegno della residenzialità (posti letto/alloggi) per soddisfare questa domanda. Nel 2005 su 14 Fondazioni di grande dimensione è stato possibile individuarne 10 impegnate nella realizzazione di interventi di residenza temporanea. Le Fondazioni medie che si sono attivate in questo ramo del settore immobiliare sono 9 su 16, mentre per le Fondazioni medio-piccole sono 17 su 57.

Tabella 2 - Settori di intervento delle Fondazioni con cui sostengono i progetti di residenze speciali

Settori di intervento	Tipologia struttura Fondazioni			
	Grandi	Medie	Medio-piccole	Totale
Volontariato				
Realizzazione/adequamento centro accoglienza/residenze persone in stato di disagio socio-economico	10	1	3	14
Realizzazione/adequamento strutture residenziali disabili	6	0	3	9
Realizzazione/adequamento alloggi per familiari degenti strutture ospedaliere	2	0	1	3
Realizzazione/adequamento centri polivalenti accoglienza/residenza per persone in stato di disagio, disabili e anziani	2	0	0	2
Totale	20	1	7	28
Educazione				
Realizzazione/adequamento residenze universitarie	4	3	0	7
Realizzazione Polo Universitario con residenze	2	0	3	5
Totale	6	3	3	12
Assistenza anziani				
Realizzazione/adequamento centri residenziali	10	5	13	28
Realizzazione/adequamento alloggi	4	1	1	6
Totale	14	6	14	34
Salute pubblica				
Realizzazione/adequamento strutture ospedaliere	4	3	3	10
Totale	4	3	3	10
Totale	44	13	27	84

Fonte: indagine Fondazione di Venezia- Sistema snc, bilanci di missione 2005

Nel 2005 le principali realizzazioni immobiliari promosse dalle Fondazioni si rivolgono agli anziani (38,7%) e ai soggetti con situazioni di disagio socio-economico (18,7%). La prevalente predisposizione a intervenire in favore dei soggetti anziani può essere riferita a due ragioni di ordine sociale e demografico. Innanzitutto si assiste ormai da tempo ad una progressiva disgregazione della famiglia, la cui composizione si assottiglia sempre di più rispetto all'ormai vecchio modello di "famiglia allargata", in cui spesso convivevano all'interno dello stesso spazio diverse generazioni di individui. Questa struttura che si fondava su una logica solidaristica di tipo familiare garantiva, tra l'altro, un certo livello di assistenza alle persone più anziane. La progressiva frammentazione della composizione familiare ha spinto molti anziani a provvedere autonomamente ad assicurarsi forme di assistenza socio-sanitaria, in cui, il settore pubblico spesso trova difficoltà a reperire i

fondi necessari per attrezzare strutture idonee ad accogliere questo tipo di attività.

L'altro aspetto rilevante appartiene alle dinamiche demografiche che inesorabilmente sanciscono un continuo invecchiamento della popolazione italiana. Anche qui l'equazione è semplice: più anziani significa per le istituzioni pubbliche mettere a disposizione della collettività più servizi dedicati a questa fetta sempre più consistente della popolazione e quindi reperire una sempre maggiore quantità di fondi da destinare alle politiche di assistenza socio-sanitaria. In questo scenario è ovvio che gli accordi pubblico-privati diventano fondamentali per il pubblico che da solo non riuscirebbe a far fronte alla crescente domanda di assistenza proveniente dalle fasce più deboli della popolazione (Tabella 1).

I bilanci delle Fondazioni suddividono le erogazioni messe a disposizione per gli investimenti immobiliari in settori di intervento. Pertanto, nel caso speci-

Tabella 3- Consistenza degli interventi/erogazioni per la realizzazione di residenze speciali

Tipologia struttura Fondazioni	Settori di intervento					Totale
	Volontariato	Educazione	Assistenza anziani	Salute pubblica		
Grandi (Totale erogazioni→810.295.382 € di cui interventi immobiliari→ 169.843.677 €)	Erogazioni per settore di intervento (€)	12.897.317	3.995.000	19.383.266	1.608.000	37.883.583
	Incidenza settore di intervento/totale erogazioni (%)	1,6	0,5	2,4	0,2	4,7
	Incidenza settore di intervento/erogazioni interventi immobiliari (%)	7,6	2,4	11,4	0,9	22,3
Medie (Totale erogazioni→117.021.376 € di cui interventi immobiliari→ 41.285.505 €)	Erogazioni per settore di intervento (€)	500.000	3.000.000	6.163.490	1.573.000	11.236.490
	Incidenza settore di intervento/totale erogazioni (%)	0,4	2,6	5,3	1,3	9,6
	Incidenza settore di intervento/erogazioni interventi immobiliari (%)	1,2	7,3	14,9	3,8	27,2
Medio-piccole (Totale erogazioni→58.557.818 € di cui interventi immobiliari→ 16.304.114 €)	Erogazioni per settore di intervento (€)	1.457.136	1.399.201	2.184.312	2.584.804	7.625.453
	Incidenza settore di intervento/totale erogazioni (%)	2,5	2,4	3,7	4,4	13,0
	Incidenza settore di intervento/erogazioni interventi immobiliari (%)	8,9	8,6	13,4	15,9	46,8
Totale Fondazioni (Totale erogazioni→985.874.576 € di cui interventi immobiliari→ 227.433.296 €)	Erogazioni per settore di intervento (€)	14.854.453	8.394.201	27.731.068	5.765.804	56.745.526
	Incidenza settore di intervento/totale erogazioni (%)	1,5	0,9	2,8	0,6	5,8
	Incidenza settore di intervento/erogazioni interventi immobiliari (%)	6,5	3,7	12,2	2,5	25,0

Fonte: indagine Fondazione di Venezia- Sistema snc, bilanci di missione 2005

fico dei finanziamenti concessi per opere riconducibili alla residenzialità temporanea, tra i settori considerati, il volontariato e l'assistenza agli anziani assorbono il maggior numero di realizzazioni. Su un totale di 84 interventi, 34 sono stati destinati al settore "assistenza agli anziani" e 28 al settore "volontariato, filantropia e beneficenza". Il primo settore comprende la realizzazione e l'adeguamento di centri residenziali e alloggi, mentre nel settore del volontariato le categorie in cui si è maggiormente investito sono quelle della realizzazione /adeguamento di residenze per persone con disagi socio-economici e della realizzazione/adeguamento di strutture residenziali per

disabili. I temi del disagio sociale ed economico e in particolare quello della "disabilità", stanno ricevendo negli ultimi anni un'attenzione crescente da parte delle istituzioni pubbliche che si stanno facendo carico di un problema che fino ad un recente passato incombeva quasi completamente sulle famiglie. Come per il settore dell'assistenza agli anziani, il settore pubblico, non riuscendo sempre a sopportare il costo sociale derivante da situazioni di grave disagio socio-economico e dalla disabilità deve ricorrere a finanziamenti privati, come quelli concessi dalle Fondazioni di origine bancaria sotto forma di erogazioni/contributi. Le Fondazioni di grande dimensione

operano prevalentemente nel settore del volontariato, mentre le medie e le medio-piccole sono presenti in modo più consistente nel settore dell'assistenza agli anziani. Le Fondazioni di grande dimensione sono inoltre quelle che più delle altre intervengono nel settore "educazione, istruzione e formazione", con la realizzazione di residenze universitarie e di Campus universitari con la presenza di alloggi per studenti (Tabella 2). Sulla consistenza delle erogazioni emesse dalle Fondazioni per investimenti immobiliari, il 25% è destinato a residenze temporanee. Con riferimento al totale degli investimenti immobiliari effettuati dalle singole tipologie di

Tabella 4 - Casi di studio: gli interventi promossi dalle Fondazioni

Fondazione	Progetto	Descrizione	Parametri	Durata	Stato opere	Costo complessivo	Finanziamento Tot.	Finanziamento %	Modalità Finanz.	Altri soggetti	Partner Privati	Modalità Rep.
Fondazione Cassa di Risparmio di Vercelli	Casa di Riposo di Vercelli	"L'intervento prevede la ristrutturazione della Casa di riposo destinata ad anziani autosufficienti e non autosufficienti. La ristrutturazione della struttura, che in partenza ospitava circa 200 persone, si è resa necessaria al fine di adeguarla alle normative vigenti in materia di sicurezza ed igienico-sanitaria. La struttura è dotata di 3 nuclei RAF (Residenze Assistenziali Flessibili), di 4 nuclei RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali), 11 mini alloggi e un centro diurno."	"mq 7.343 per un totale di 140 posti letto"	3 anni a partire dal 2003	in corso	circa €3.500.000	€1.541.100	44,03 %	Erogazione contributo	Comune di Vercelli (€700.000) - Regione Piemonte (€1.500.000) - Fondi propri dell'ente gestore per la restante parte		
Fondazione Cassa di Risparmio di Vercelli	Casa di Riposo di Borgosesia	"L'intervento prevede la ristrutturazione e l'ampliamento della Casa di riposo "S.Ama" di Borgosesia destinata ad anziani autosufficienti e non autosufficienti. La ristrutturazione della struttura, che in partenza ospitava circa 73 persone, si è resa necessaria al fine di adeguarla alle normative vigenti in materia di sicurezza ed igienico-sanitaria. La struttura è dotata di 1 nucleo RAF (Residenze Assistenziali Flessibili), di 2 nuclei RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali) e un centro diurno."	"mq 5.975 per un totale di 110 posti letto"	2 anni a partire dal 2003	lavori conclusi nel 2006	circa €3.100.000	€1.136.200	36,65 %	Erogazione contributo	Comune di Borgosesia (€260.000) - Regione Piemonte (€1.136.000) - Fondi propri dell'ente gestore per la restante parte		
Fondazione Cassa di Risparmio di Vercelli	Casa di Riposo di Gattinara	"L'intervento prevede la ristrutturazione della Casa di riposo "Patriarca" di Gattinara destinata ad anziani autosufficienti e parzialmente non autosufficienti. La ristrutturazione della struttura si è resa necessaria al fine di adeguarla alle normative vigenti in materia di sicurezza ed igienico-sanitaria. La struttura è dotata di 1 nucleo RAF (Residenze Assistenziali Flessibili), 4 mini-appartamenti e un salone polivalente."	"mq 1.500 per un totale di 33 posti letto"	2 anni a partire dal 2005	avvio dei lavori previsto nel 2008	circa €1.389.000	€414.430	29,84 %	Erogazione contributo	"Comune di Gattinara (€300.000) - Fondi propri dell'ente gestore per la restante parte"		
Fondazione Cassa di Risparmio di Vercelli	Centro diurno di Crescentino e mini appartamenti	"L'intervento prevede l'acquisto ed il successivo recupero di un edificio già Casa di Riposo delle suore della Carità di Crescentino, da destinare alla realizzazione di un Centro Diurno Integrato per anziani autosufficienti con servizi di tipo assistenziale in alternativa al ricovero, oltre alla costruzione di 4 mini appartamenti. All'interno dello stabile saranno ospitate la Biblioteca Civica e l'Archivio Storico della città, oltre ad un centro culturale e alla sede di alcune associazioni locali."	mq 2.650	1 anno a partire dal 2005	lavori conclusi nel 2006	€1.530.000	€500.000	32,68 %	Erogazione contributo (€30.000)	Comune di Crescentino (€445.000) - Regione Piemonte (€350.000) - Provincia di Vercelli		
Fondazione di Venezia	Residenza universitaria ex Convento Cruciferi	L'intervento prevede la ristrutturazione dell'ex convento dei Cruciferi per la realizzazione di alloggi per studenti e di servizi collettivi	"mq 4.740 180 posti alloggi"		progetto avviato nel 2007	€20.200.000	€730.000	3,61 %	project financing	IUAUV	PartnerPrivati	project financing
Fondazione di Venezia	Residenza universitaria San Giobbe	L'intervento prevede la realizzazione di alloggi per studenti universitari	"mq 10.000 270 posti letto"			€16.000.000	€5.000.000	31,25 %	project financing	ICADE	PartnerPrivati	project financing
Fondazione di Venezia	Residenza universitaria via Torino - Mestre	L'intervento prevede la realizzazione di un immobile adibito sia ad uso residenziale, sia ad uso commerciale all'interno del Piano di Recupero, area concessa dal Comune di Venezia alle Università veneziane per la realizzazione di un Polo scientifico.	"mq 9.860 327 posti letto"	2 anni		€12.500.000	€5.000.000	40 %	project financing	ICADE	PartnerPrivati	project financing
Fondazione Cassa di Risparmio di Trieste	Riconversione del complesso dell'ex Ospedale Militare	La riconversione dell'edificio consentirà di ricavare nuovi alloggi, spazi di socializzazione e servizi di supporto per studenti universitari.	"mq 8.865 circa 200 posti letto"	2 anni e mezzo a partire dal 2008	inizi lavori nel 2008	€14.909.080,49	€4.000.000,00	26,83 %	contributo	Università degli Studi di Trieste (€50.000.000) - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (€10.335.000)	PartnerPrivati	Publicizzazione del bando
Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì	Territori per l'Accoglienza	"Interventi di recupero/costruzione di complessi edilizi così da incrementare la disponibilità di abitazioni in locazione a costi calmerati. Il bando ha assicurato il finanziamento di 14 interventi, riguardanti sia ristrutturazioni che costruzioni ex novo."	"89 alloggi per un totale di 284 posti letto"	3 anni	inizio lavori 2005	€11.395.000	€2.480.520	21,77 %	erogazioni a fondo perduto ed in conto interessi	Amministrazione comunali del territorio - Consorzi di cooperative e cooperative sociali - Istituti ecclesiastici	PartnerPrivati	
Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze	Ristrutturazione di Casa "Emmaus"	"Realizzazione di opere di ristrutturazione, risanamento e manutenzione dell'istituto destinato all'accoglienza di persone indigenti. Gli interventi consistono nella messa a norma dell'impianto elettrico-termico, nell'abbattimento di barriere architettoniche, nel consolidamento strutturale, nella realizzazione di 6 nuove camere da letto, nella manutenzione straordinaria del tetto, nella manutenzione straordinaria del piano cantine. Ente gestore: Istituto Suore Orsoline di Somasca Prato di Strada."	la struttura nel corso dell'anno ospita in media 4.000 persone.		lavori iniziati nel 2000 e tuttora in corso	€823.859,74	€308.126,81	37,40 %	erogazione/ contributo	nessuno		
Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze	Alloggi per studenti universitari	"Ristrutturazione e messa a norma dei locali dell'immobile posto in via Cavour a Firenze per alloggi per studenti universitari. Il progetto che ha finalità socio-educative prevede la realizzazione di una serie di lavori di ampliamento, ristrutturazione e messa a norma dello studentato universitario attraverso la realizzazione di 19 posti letto da destinare a studenti fuori sede o stranieri. Ente gestore: Istituto San Giuseppe Cooperativa Sociale a.r.l."	71 posti letto	4 mesi		€161.131	€45.000	27,93 %	erogazione/ contributo			

(segue) Tabella 4 - Casi di studio: gli interventi promossi dalle Fondazioni

Fondazione	Progetto	Descrizione	Parametri	Durata	Stato opere	Costo complessivo	Finanziamento Tot.	Finanziamento %	Modalità Finanz.	Altri soggetti	Partner Privati	Modalità Rep.
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	Realizzazione di residenze da destinare agli studenti dell'Università per Stranieri di Siena		lavori iniziati nel 2001	concluso	€	€510.000	%	contributo			
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	Realizzazione di residenza universitaria nell'immobile "Villa il Pino"	70 posti letto	lavori iniziati nel 2002	concluso	€	€510.000	%	contributo			
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	"Cofinanziamento per l'acquisizione di immobili adibiti a residenze universitarie. Beneficiari: Azienda Regionale per il diritto allo studio universitario"		lavori iniziati nel 2002	concluso	€	€300.000	%	contributo			
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	"Acquisto di un immobile ristrutturato da adibire a residenza universitaria. Beneficiari: Azienda Regionale per il diritto allo studio universitario."		lavori iniziati nel 2003	concluso	€	€300.000	%	contributo			
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	"Acquisto di unità immobiliare da adibire a residenza universitaria. Beneficiari: Azienda Regionale per il diritto allo studio universitario."		lavori iniziati nel 2004	concluso	€	€250.000	%	contributo			
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	"Acquisto di unità immobiliare da adibire a residenza universitaria. Beneficiari: Azienda Regionale per il diritto allo studio universitario."		lavori iniziati nel 2005	concluso	€	€200.000	%	contributo			
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	"Adeguamento alle norme vigenti in materia di sicurezza antincendio delle residenze universitarie. Beneficiari: Azienda Regionale per il diritto allo studio universitario."		lavori iniziati nel 2001	concluso	€	€103.000	%	contributo			
Fondazione Monte Dei Paschi di Siena	Residenza universitaria	"Adeguamento alle norme di prevenzione incendi, superamento delle barriere architettoniche e adeguamento funzionale di alcuni bagni nella residenza universitaria. Beneficiari: Azienda Regionale per il diritto allo studio universitario."		2 anni a partire dal 2007	in corso	€	€250.000	%	contributo			
Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone	C/ase in Pais	L'intervento prevede la ristrutturazione di un immobile nel comune di Lestizza per la realizzazione di 5 alloggi destinati a cittadini italiani e stranieri in condizione di disagio e vulnerabilità sociale (cap. 8 Lr 5/05)	"mq 424 n.5 alloggi per un totale di 18 posti letto"	2 anni a partire dal 2007		€261.280,87	€30.000	11,48 %	contributo	Parrocchia di Lestizza - Curia Diocesana - Associazione "Vicini di Casa"	PartnerPrivati	
Fondazione Cassa di Risparmio di Ravenna	Casa Protetta di Via Punto Stilo	Costruzione di appartamenti arretrati per anziani autosufficienti	"mq 1.167 per un totale di 12 alloggi"	4 anni a partire dal 2003	in corso	€1.850.000 al netto degli arredi	€1.200.000	64,86 %	erogazione	Comune di Ravenna		
Fondazione Cassa di Risparmio di Ravenna	Centro San Pietro	"Realizzazione di una struttura di accoglienza, assistenza e cure per persone con disabilità a causa di incidenti stradali. La struttura comprende 11 stanze da letto, zona soggiorno, servizi, palestre e grandi spazi esterni."	mq 1.000	4 anni a partire dal 2003	in corso	€2.000.000	€375.000	18,75 %	erogazione	Opera Santa Teresa del Bambino Gesù	PartnerPrivati	
Fondazione Cassa di Risparmio di Ravenna	Fondazione San Rocco	Case protette per anziani	"mq 120 n. 2 alloggi"	4 anni a partire dal 2004	in corso	€350.000	€200.000	57,14%	erogazione			
Fondazione Cassa di Risparmio di Ravenna	IPAB Casa Protetta Garibaldi e Zarabini	Residenza per anziani		2 anni dal 2006	in corso	€270.000	€150.000	55,56 %	erogazione			
Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena	Area Ex-Zuccherificio	"Il progetto dell'area Ex-Zuccherificio a Cesena prevede la realizzazione di un nuovo quartiere urbano destinato ad ospitare sedi universitarie, un complesso direzionale e commerciale ed una area per l'edilizia economica e popolare. Nel 2003 sono stati ultimati 48 appartamenti: 40 sono stati assegnati a famiglie a basso reddito a canoni agevolati e 8 per locazioni a favore di studenti e docenti."	"mq 5.566 per un totale di 48 appartamenti"	2 anni a partire dal 2001	concluso nel 2003	€6.516.076	€3.193.000	49 %	"partecipazione in società con soggetti privati convenzione con il Comune di Cesena"	Cassa di Risparmio di Cesena (51%)	PartnerPrivati	
Fondazione Varrone	Casa famiglia "Leo Rocca"	Realizzazione di una struttura abitativa destinata ad accogliere persone con disabilità.		lavori iniziati nel 2003	in corso	€	€156.380	%				
Fondazione Varrone	Casa Famiglia	Realizzazione di una casa famiglia per portatori di handicap				€	€17.000	%		A.R.F.H. Associazione Reatina Famiglie Portatori di Handicap	PartnerPrivati	
Fondazione Cariplo	Progetto Housing Sociale	"Il Progetto Housing Sociale, avviato nel 2000, ha l'obiettivo di promuovere la realizzazione di abitazioni in locazione a canoni calmierati. Gli interventi immobiliari sociali realizzati saranno dedicati a giovani coppie, anziani, studenti, stranieri e altri soggetti. Il Progetto ha attualmente allo studio 4 interventi immobiliari: 1 intervento a Crema attivato in partenariato con il Comune di Crema, avviato nel 2006, potrà essere canonizzato nei primi mesi del 2008. Verranno realizzati 90 alloggi, negozi, servizi e un asilo per 125 bambini; 3 interventi a Milano. Lo studio di tre progetti sperimentali nel Comune di Milano è iniziato nel dicembre 2005, con la stipula di un protocollo di intesa tra Comune, Fondazione Cariplo e Fondazione Housing Sociale."	"circa mq 65.000 850 alloggi"	5 anni a partire dal 2006		€85.000.000	€10.000.000	11,76 %		Regione Lombardia, Cassa di Depositi e Prestiti, Banca Intesa SanPaolo, Banca Popolare di Milano, Assicurazioni Generali, Cassa Italiana dei Geometri, Gruppo Pirelli / Telecom.	PartnerPrivati	

A cura di Maimella Martin e Giorgia Zanon

Fondazione (grandi, medie, medio-piccole), sono le Fondazioni medio-piccole quelle che in termini percentuali erogano una quantità maggiore di finanziamenti per residenze temporanee (46,8%). Le Fondazioni di grande dimensione sul totale degli interventi immobiliari, destinano il 22,3% delle erogazioni alle residenze temporanee, soprattutto nei settori dell'assistenza agli anziani (11,4%) e del volontariato (7,6%), contro il 27,2% delle Fondazioni di medie dimensioni, che investono maggiormente nei settori dell'assistenza agli anziani (14,9%) e dell'educazione (7,3%). Le Fondazioni di medio-piccole dimensioni si orientano verso erogazioni nei settori della salute pubblica (15,9%) e dell'assistenza agli anziani (13,4%) (Tabella 3).

I settori e le modalità di intervento: casi studio

L'indagine diretta alle Fondazioni che hanno interventi immobiliari in corso ha permesso di cogliere alcuni dati significativi rispetto alle tipologie di intervento, ai modelli di partnership (intese con altri soggetti privati e con il settore pubblico) e alla consistenza delle erogazioni (vedi Tab. 4).

Le tipologie di intervento individuate possono essere raggruppate in: case-alloggio, alloggi e housing sociale. Le case-alloggio sono strutture che ospitano solitamente disabili, anziani e studenti, le cui superfici sono destinate ad alloggi, spazi di socializzazione, attività culturali.

La seconda tipologia di interventi consiste in ristrutturazioni e costruzioni ex-novo di appartamenti prevalentemente per disabili e anziani.

Quella degli alloggi per anziani auto-sufficienti rappresenta una nuova offerta abitativa che tiene conto di nuovi modelli sociali/comportamentali e che produce anche azioni importanti nel mercato abitativo, "liberando" spesso alloggi di dimensioni medio-grandi che rimangono a disposizione dei figli, che li abitano o li immettono nel mercato immobiliare.

L'housing sociale comprende in genere interventi più complessi e sono rivolti alla realizzazione di abitazioni in locazione a canoni calmierati, destinati a

soggetti con disagi sociali ed economici (giovani coppie, anziani, studenti, stranieri, ecc.), come quelli promossi dalla Fondazione Cariplo per i comuni di Crema e Milano e dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena per il comune di Cesena. Si tratta di progetti che prevedono la costruzione di quartieri urbani in cui oltre alla presenza di aree destinate all'edilizia economica e popolare, viene garantita una quota di servizi e di spazi pubblici attrezzati, oltre all'eventuale presenza di aree commerciali e direzionali.

Le Fondazioni di origine bancaria, nel caso delle residenze temporanee, operano prevalentemente in due modi differenti. In alcuni casi agiscono come veri e propri enti assistenziali che semplicemente erogano denaro per opere sociali, ad enti pubblici o istituzioni private impegnate in attività di assistenza socio-sanitaria. In altre situazioni le Fondazioni partecipano come attori diretti nella realizzazione di progetti specifici con finalità sociali, insieme ad altri soggetti pubblici e privati. Gli interventi immobiliari destinati ad accogliere usi legati alla residenza temporanea sono sostenuti nella maggior parte dei casi da accordi tra Fondazioni ed enti pubblici (comuni, province e regioni) e in misura minore da alleanze tra Fondazioni/enti privati e Fondazioni/enti privati/enti pubblici. Solitamente le erogazioni delle Fondazioni non superano quasi mai il 50% del costo complessivo degli interventi e in media si attestano intorno al 35%.

* *Urbanista*.

Note

1. "Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale", Marsilio 2007
2. "I progetti delle Fondazioni bancarie per le città", Urbanistica Informazioni n. 209, 2006

C.E.U. council for european urbanism conseil pour l'urbanisme européen

COUNCIL FOR EUROPEAN URBANISM

The Third International C.E.U. Congress

Climate change and urban design
Science, Policy, Education and
Best Practice

14 - 16 September 2008
Oslo, Norway

Abstracts Due February 1, 2008
Announcements of Accepted
Papers March 1, 2008
Completed Drafts Due
June 1, 2008

Following successful Congresses in Berlin 2005 and Leeds 2006, the Council for European Urbanism will hold its third international congress in Oslo, Norway from the 14th to 16th September 2008. The central theme of the congress will be Climate Change and Urban Design.

Papers are invited on the consequences of the climate change agenda for urban development internationally. We will explore practical solutions to reduce climate gas emissions from urban settlements and transportation.

The congress will be for planners, architects, government officials, social scientists, ecologists, developers, local community activists, and all other development stakeholders who feel a responsibility to contribute to more sustainable urban development.

We invite authors involved in urban development and sustainability from all parts of the world to submit paper proposals with abstracts by February 1, 2008.

Announcements of accepted proposals will be on March 1, 2008, Completed drafts of papers will be due by June 1, 2008.

Themes Within the Topic

We welcome your papers on one of the six themes below. Where necessary, a paper may combine two or more themes.

- *theme one:* Climate Change and Urban Morphology
- *theme two:* Climate Change and Best Practice in Urban Design
- *theme three:* Climate Change, Urban Design and Public Policy
- *theme four:* Climate Change, Education and Research
- *theme five:* Case Studies of Urban Projects and Their Impacts
- *theme six:* Innovative New Strategies

Please submit proposals with abstracts to the following email address:
climate.change.2007@gmail.com
Visit the official site:
<http://www.ceunet.org>

Il progetto del paesaggio per una nuova qualità e sostenibilità della città e del territorio

Felicia Bottino*

Mi piace ricordare, a poco più di un anno dalla sua scomparsa, Lucio Gambi come uno dei cultori del paesaggio più preparati e convinti; ma soprattutto caratterizzato da un'impostazione che pur storicamente datata, risulta oggi fortemente innovativa, un'impostazione che ha retto nel tempo e che, con estrema attualità, costituisce una punta avanzata della stessa cultura che in materia è stata assunta a livello europeo: *il paesaggio è il territorio*, la sua struttura fisica, geografica e storica, il prodotto di una attività umana così come viene vissuta, letta e percepita. Parto da questa considerazione anche con un senso di riconoscenza, perché la sua ostinata affermazione di tale concezione mi convince - proprio nel cercare e proporre risposte a nuove azioni sia di pianificazione e progettazione, sia di formazione e didattica sul tema del paesaggio - che questa è l'unica chiave di lettura e di interpretazione adeguata. Sempre che il fine condiviso sia quello di poter e voler corrispondere appieno ed in modo efficace ad un rinnovato compito di governo del territorio tanto importante quanto facilmente, ancora una volta, eludibile: e cioè di coniugare assieme salvaguardia e valorizzazione delle risorse naturali e ambientali e qualità dello sviluppo. Una concezione che lega assieme cultura e progetto, analisi e azione, storia e futuro e che vede nel paesaggio, assieme alle sue intrinseche componenti urbane e territoriali, i suoi risvolti sociali e culturali. Un passo in avanti che deve vedere invertita la tradizionale subordinazione del paesaggio al territorio, per affermare

invece il primato che il paesaggio detiene comunque a conclusione di qualsiasi trasformazione urbana e territoriale che intervenga per fini diversi (tipo infrastrutturale, insediativo, commerciale, produttivo.....) attraverso la formazione di luoghi e non luoghi, modificando le nostre città nel loro tessuto e nel loro *skyline*: sempre e comunque si riaffermano alla fine nuovi paesaggi, belli o brutti che siano.

Ed è appunto sulla capacità di costruire nuove identità urbane dotate di un sufficiente livello di qualità, o di recuperare e riqualificare i paesaggi degradati, frutto di quell'espansione urbana che sembra comunque non avere mai fine, che occorre intraprendere una vera sfida sul piano progettuale e apprestarci culturalmente in modo appropriato. Questo è quello che viene richiesto, in ultima analisi, da uno sviluppo economico che voglia misurarsi in termini di attrattività e competitività del territorio a livello globale sia in termini sociali che economici. Per un paese come il nostro, caratterizzato da una forte componente strutturale e paesaggistica, è imprescindibile avere come riferimento i paesaggi d'eccellenza della nostra identità storica e culturale, sia che si tratti di paesaggi agrari, sia che si tratti di paesaggi storici (medievali, rinascimentali, ecc.), o collinari, o fluviali, ecc., proprio puntando ad una maggiore qualità della progettazione nei processi di trasformazione urbana e territoriale.

Ed è proprio in questo senso che, nel rispondere a un preciso progetto formativo istituito da Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regione Emilia-

Romagna, ANCI e UPI, è stata realizzata una prima esperienza di laboratori progettuali, condotta in diverse realtà territoriali (Bologna, Ferrara e Rimini), per misurare su temi particolari e particolarmente interessanti l'effettiva capacità di rispondere attraverso la chiave paesaggistica in termini progettuali più adeguati all'obiettivo di una qualità urbana e territoriale diffusa. Si è voluto sperimentare quanto la tematica paesaggistica, così come affrontata e definita in termini nuovi dalla Convenzione Europea del Paesaggio, possa rappresentare non un semplice, qualificato attributo né solo un valore aggiunto ma un tema centrale per la qualità stessa dello sviluppo sociale ed economico dei territori. E' necessario, prima di motivare in maniera articolata questa affermazione, premettere due considerazioni di fondo. Innanzi tutto una riflessione sull'attuale quadro della pianificazione urbanistica e, più in generale, degli strumenti con cui gli Enti Locali si trovano oggi ad esercitare la funzione di controllo e gestione delle trasformazioni urbane e territoriali. E' ormai incontestabile, in quanto riconosciuto oggi in maniera più generalizzata e non più come qualche tempo fa solo da alcune voci criticamente antesignane, l'inadeguatezza dell'attuale sistema di pianificazione a rispondere in modo efficace e tempestivo agli obiettivi preordinati. Dopo alcuni anni di sperimentazione urbanistica in una comparazione territoriale che, in egual misura, può riguardare realtà regionali diverse, dalla Puglia al Veneto, all'Emilia-Romagna, la strumentazione urbanistica viene da molti considerata

fallimentare: rispetto sia a quella domanda di qualità, attrattività ed efficienza territoriale che carica oggi più di ieri le città di un ruolo determinante nel concorrere allo sviluppo economico, sia alle nuove emergenze che i processi sociali e ambientali (e tanti sono i temi che si possono sotto questa voce annoverare dal degrado urbano e sociale al fenomeno dell'immigrazione, dalla sicurezza al consumo delle risorse finite, ecc.) pongono con sempre maggiore urgenza. Si tratta infatti di problematiche, tutte, che devono essere affrontate con nuove politiche ma per le quali non è assolutamente influente anche una precisa e diversa organizzazione di usi e funzioni della città, di progettazione urbana, di operazioni di decentramento o di individuazione di scelte di mobilità infrastrutturali, cioè di scelte fortemente intrecciate tra politica e pianificazione. Proprio la complessità di relazione tra i diversi sistemi (sociali, economici e territoriali), e il conseguente aumento di conflittualità tra settori e strumenti, ha infatti determinato, con l'obiettivo per lo più illusorio di tenere sotto controllo la realtà, una rilevante dilatazione temporale e compilativa degli apparati normativi e procedurali. Non è infatti più possibile sottacere, pena l'essere colpevoli di omissione, che in quasi tutte le regioni che si sono dotate di una nuova legislazione urbanistica negli ultimi anni – anche le più riformiste come la nostra – si è creato un sistema che, ammesso e non concesso potesse reggere sul piano teorico, si è poi tradotto in una capacità operativa che ne ha completamente deformato le caratteristiche innovative sul piano dei contenuti e dei metodi: dalla costruzione dei quadri conoscitivi, che indagano in ugual modo su tutta l'articolata realtà di carattere urbanistico e ambientale sia per i grandi che per i piccoli comuni e dai quali difficilmente poi si fanno derivare le scelte di piano, alla intricata elaborazione dei piani strutturali, che vengono ancora costruiti con le modalità dei vecchi piani regolatori basati sostanzialmente sulla zonizzazione e sulla individuazione "a tavolino" delle scelte progettuali, senza alcuna preventiva operazione di concertazione e condivisione strategica, alla burocratica azione di controllo esercitata da parte

degli organismi tecnici di controllo (regionali e provinciali). Tutto ciò, anziché risolvere, ha finito infatti per accrescere ulteriormente la difficoltà di indirizzare e gestire in maniera efficace e sollecita i processi di trasformazione e per fallire in ambedue gli obiettivi prioritari della pianificazione oggi: da un lato, il contenimento del consumo del suolo e la tutela ambientale, dall'altro un adeguato livello di efficienza territoriale.

Quando la Regione Emilia-Romagna innescò il progetto di costruzione del Piano Paesistico Territoriale, lo scenario che si poteva e si voleva ipotizzare, trattandosi di adempimento di legge ordinatorio (31/12/86), era di una diffusione su tutto il territorio nazionale di indirizzi e norme capaci, attraverso diversi gradi di tutela, di salvaguardare il paesaggio del Bel Paese nella sua struttura estetica, culturale e fisica. Così non è stato. Il percorso seguito dalle diverse regioni è stato quello o dell'assenza completa di adempimento all'obbligo di legge o, in maniera più ridotta, la realizzazione di Piani paesistici non basati sulla valenza dell'intero territorio regionale. Sta di fatto che oggi l'Emilia-Romagna è, assieme a poche altre, una delle poche regioni dotate di uno strumento generalizzato di tutela. Il che costituisce senz'altro una buona base di partenza per impostare, sul sistema esistente di norme e indirizzi quelle operazioni di tutela attiva e di valorizzazione indispensabili e che gli stessi obiettivi del piano già prevedevano.

Non è casuale infatti che, già a pochi anni di distanza dall'adozione del Piano Territoriale Paesistico, ritenemmo di organizzare un momento di confronto e dibattito disciplinare dal titolo "Oltre il Piano". Chiaramente ciò non voleva significare il subordine o il superamento dello strumento della pianificazione bensì richiamare l'attenzione sul fatto che il Piano, allo stesso modo in cui aveva prodotto efficacemente nella sua elaborazione e prima applicazione una cultura di tutela, necessitava per la sua completa attuazione di trovare un'organica traduzione in una cultura di progettazione capace di rispondere alla domanda di qualità urbana e territoriale in modo più diffuso.

La Convenzione Europea del Paesaggio

riprende il filo di questa evoluzione culturale, riproponendo il tema del paesaggio in modo trasversale a quelli che, nella nostra Regione, sono stati individuati come sistemi, zone ed elementi e affiancando ai paesaggi di eccellenza i paesaggi della riqualificazione e della vita quotidiana, compresi i paesaggi urbani, fino ad oggi sostanzialmente ignorati sia dalla pianificazione paesistica che dalla pianificazione ordinaria. Vari sono i motivi per cui OIKOS ha accettato con entusiasmo di collaborare alla realizzazione di questo progetto formativo sperimentale. Il primo perché era l'occasione per mettere in relazione, proprio sul piano progettuale, l'esperienza che il Centro Studi ha maturato nello specifico settore disciplinare, incrociando le attività formative con quelle di vera e propria ricerca. Il secondo in quanto l'attività ha previsto la realizzazione di un percorso formativo-laboratorio che ha messo in campo molteplici competenze disciplinari, diversificate quanto fortemente interrelate, allo scopo di produrre un quadro disciplinare compiuto che, proprio su questi temi, oggi anche le stesse università faticano a realizzare.

Terzo obiettivo, la sfida rappresentata dalla specifica composizione delle aule che hanno visto riuniti in un'esperienza collegiale didattica e soprattutto progettuale figure professionali diverse sia per percorso professionale che per ruolo istituzionale (tecnici della pubblica amministrazione, soprintendenze, professionisti privati). Ciò ha consentito di mettere direttamente a contatto portatori di esperienze e conoscenze diverse tra settori che, ad di là degli specifici adempimenti, molto spesso faticano a colloquiare.

Forti del successo di questa esperienza che – va detto – ha avuto un ottimo riscontro da parte dei partecipanti, come ci è stato dato modo di verificare ripetutamente durante lo svolgimento, auspichiamo che progetti come questi possano essere portati avanti nella nostra come in altre regioni che vogliono perseguire una strada veramente incisiva e di rinnovamento sui paesaggi urbani e territoriali.

**Architetto urbanista, Professore ordinario IUAV.*

Una ricerca sul paesaggio di San Marino

Anna Laura Palazzo*, Biancamaria Rizzo **

Le profonde revisioni del concetto di paesaggio hanno fatto registrare in tempi recenti una inedita apertura nei riguardi del “sapere comune”, ossia di quelle forme di conoscenza a carico della società civile nel suo insieme chiamate ad affiancare i cosiddetti “saperi esperti” nel riconoscimento dei valori attivi della natura e della storia e nella loro quotidiana gestione. Aspetti qualificanti della Convenzione europea, sottoscritta nel 2000 da numerosi Stati, tra cui la Repubblica di San Marino, sono: “il riconoscimento giuridico del paesaggio quale componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità”; la definizione e attuazione di “politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi tramite misure specifiche”; l’avvio di “procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche con misure specifiche per la sensibilizzazione, la formazione ed educazione rispetto al valore del paesaggio”; l’integrazione del paesaggio “nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico”.

Una ricerca per rilanciare il paesaggio

La ricerca dal titolo “Il paesaggio di San Marino dal Catasto Baronio alla

Convenzione europea” si propone di attuare i principi sopra elencati, predispone una metodologia che evidenzia l’identità paesaggistica sammarinese per come viene restituita dai documenti storici (Catasto Baronio), dall’analisi delle caratteristiche naturalistico/ambientali e dalla percezione dei suoi abitanti, e la confronti con l’immagine attualmente offerta ai visitatori esterni, in un’ottica di riconversione e miglioramento del settore turistico in termini di sostenibilità. Di fatto, i primi risultati della ricerca ci portano a rilevare che il richiamo turistico della Repubblica di San Marino tende oggi a riverberarsi unicamente nella immagine-icona del centro storico. Il nodo problematico, evidenziato dai dati raccolti e da interviste agli stakeholders, è rappresentato da un uso di territorio che produce congestione e non manifesta impatti positivi al di là della remunerazione delle attività dislocate lungo i percorsi di maggiore affollamento.

Con la crisi di questo modello di turismo, prevalentemente giornaliero di tipo “pendolare” (le presenze si sono notevolmente ridotte nel giro di pochi anni), amministratori e operatori del settore iniziano a riconvertirsi su un’offerta diversificata e altrimenti qualificata, imperniata su circuiti di più ampia fruizione nello spazio e nel tempo, per le crescenti nicchie di domanda interessate alla “autenticità” dell’esperienza dei luoghi.

Il paesaggio come forma e memoria

In un ottica di ridefinizione dell’imma-

gine identitaria di San Marino, da restituire ai suoi abitanti e da convogliare all’esterno attraverso i flussi turistici, l’attività ricognitiva delle risorse territoriali, delle strutture insediative storiche e delle pratiche amministrative che ne assicuravano la tutela e la conservazione, passa attraverso l’utilizzo delle “memorie di governo” - gli antichi statuti della Repubblica e i catasti particellari. In questa accezione il paesaggio è l’espressione compiuta di una secolare interazione tra uomo e ambiente, che riverbera valori percettivi generalmente condivisi dalla collettività, almeno sul piano dei principi. Il nodo problematico è qui rappresentato da una interrogazione sulla “permanenza” che vada al di là di una semplice ricognizione dei segni superstiti: il tema investe non solo questioni di conservazione materiale, ma anche la funzionalità e il senso di quegli stessi segni. Attualizzare la memoria significa assumere responsabilità condivise nei riguardi degli assetti territoriali che si intendono preservare, senza che ciò comporti una sorta di “congelamento” nelle pratiche di vita.

Il paesaggio degli “insider”

La parte della ricerca più innovativa e sperimentale si propone di sondare il modo in cui il paesaggio sammarinese viene percepito dai suoi cittadini, in riferimento al dettato della Convenzione europea, che pone obiettivi di qualità pertinenti con le “aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggisti-

che del loro contesto di vita". La dimensione circoscritta del caso studio ha consentito di intercettare un campione significativo di residenti (circa 800 famiglie), cui sono stati inviati dei questionari che, una volta compilati, verranno inseriti ed elaborati all'interno di un apposito data base.

Il questionario è incentrato sulla correlazione tra stili ed aspirazioni di vita e livello di percezione delle qualità del paesaggio e delle sue problematicità. L'articolazione delle domande avviene per macro-aree, che riguardano il livello di soddisfazione rispetto ad aspetti materiali e immateriali della convivenza sociale e ai servizi pubblici e privati, all'offerta culturale, ecc.; ad aspetti relativi alle condizioni personali/familiari degli individui, con particolare riguardo a condizione abitativa, mobilità sul territorio, ecc.; ad aspetti immateriali individuali quali l'attaccamento alla comunità, il livello di partecipazione, ecc. La parte conclusiva del questionario comprende domande a risposta libera, atte a sondare la presenza percepita di uno o più luoghi evocativi del paesaggio passato e presente; tali domande traducono in categorie affettive (il rimpianto, la volontà di preservare) i concetti familiari all'analisi economica di "disponibilità a pagare" per mantenere i luoghi inalterati.

I comparti paesaggistici e il Manifesto del Paesaggio

Ai dati ottenuti dalle analisi storica e percettiva si affiancano quelli dell'analisi naturalistico/ambientale, basata su un'idea di paesaggio come manifestazione di biodiversità.

Se la percezione comune tende a marcare la propria distanza da saperi e problematiche di settore, di difficile condivisione, è pur vero che le esigenze di tutela e "riproducibilità" delle risorse ambientali forniscono all'agenda della sostenibilità temi "territoriali" che meritano un trattamento adeguato anche a livello di landscape design, come il mantenimento della permeabilità dei suoli, la tutela della continuità ambientale ed ecologica a garanzia di una permanenza e varietà dei biotopi, la costituzione di percorsi naturalistici,

la regolamentazione e gestione delle riserve naturali, ecc.

L'incrocio delle valutazioni sui dati paesaggistici (storici e percettivi) e naturalistico/ambientali avviene all'interno di matrici relative ai diversi *comparti paesaggistici* basate su un sistema di indicatori capaci di restituire in maniera sintetica le interazioni uomo - ambiente.

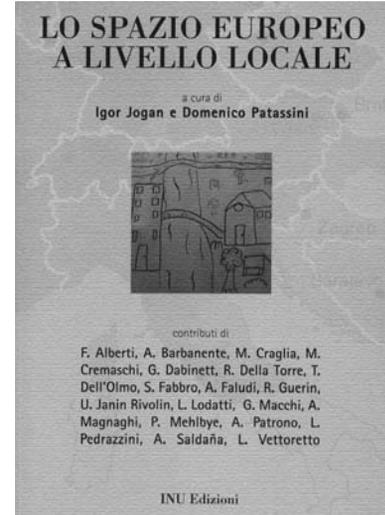
Lo scopo sostanziale è valutare in modo integrato gli elementi che costituiscono l'identità paesaggistica sammarinese; identificare e analizzare in modo sistematico i cambiamenti, i problemi prioritari, i rischi cui va incontro il paesaggio, al fine di supportare i processi decisionali, incrementando l'importanza delle considerazioni paesaggistiche e ambientali nelle politiche locali turistiche e non solo.

Lo strumento di supporto alla gestione del territorio cui la ricerca intende pervenire nella sua fase conclusiva, è un *Manifesto del Paesaggio sammarinese*, ossia una sorta di "Carta dei diritti e doveri" in cui delineare, a valle del quadro conoscitivo, i presupposti, i riferimenti (best practices) e gli strumenti finalizzati a perseguire politiche per il paesaggio in linea con i dettami della Convenzione europea.

* Prof. Associato presso Università di Roma 3.

** Docente a contratto presso Università di Roma 3.

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@inedizioni.it

Territorio, paesaggio e architettura si raccontano nel “Museo La Valle”

Marino Baldin*, Franco Alberti**

Il 6 ottobre scorso, all'interno delle iniziative sulla divulgazione del patrimonio culturale alpino, è stato inaugurato a La Valle Agordina (BL) il “Museo La Valle” alla presenza delle autorità comunali, provinciali e regionali.

Si tratta di una iniziativa abbastanza singolare nel panorama dell'offerta museale, in quanto non ci troviamo di fronte alla consueta proposta di un semplice contenitore di “cose della memoria”, bensì di un museo che pone al centro del suo racconto la componente “territorio”, attraverso la descrizione dei suoi processi di formazione ed in particolare soffermandosi sugli aspetti del paesaggio e delle sue componenti naturali e culturali.

Il tema trattato dal museo ha specifici riferimenti territoriali che si innestano sulle tematiche del paesaggio montano veneto e più in generale su quello alpino, ma dà una chiave di lettura interessante anche a prescindere da contestualizzazioni di carattere culturale per le modalità con cui fornisce informazioni sotto il profilo tecnico e scientifico anche attraverso le opportunità informatiche che facilitano gli aspetti della comunicazione e divulgazione di conoscenze.

Nello specifico il percorso del museo tratta le trasformazioni del paesaggio che viene descritto come il prodotto di una secolare economia rurale e dell'azione dell'uomo che, mediante una vera e propria colonizzazione, ha disseminato nei fondo valle e versanti, una rete di “segni” lungo i percorsi delle migrazioni avvenute nel corso dei secoli.

Tale rete, costituita dai villaggi e dagli insediamenti temporanei, configura un sistema insediativo policentrico che ha saputo coniugare le esigenze dell'abitare e del vivere in montagna, con quelle del rispetto del paesaggio e dei suoi caratteri fondanti.

Risulta evidente come l'articolata e complessa struttura orografica della montagna abbia condizionato lo sviluppo degli insediamenti in quanto essa ha rappresentato l'elemento dominante di un paesaggio naturale rispetto al quale gli insediamenti si sono rapportati sia sotto il profilo funzionale che nei rapporti spaziali. Infatti l'assetto morfologico degli insediamenti risponde a precise “regole” di formazione che sono espressione non solo di scelte localizzative e di disegno urbano, ma anche di mediazione culturale con utilizzo di modelli abitativi coerenti con le necessità funzionali del territorio e che oggi, a prescindere dal loro interesse architettonico e paesaggistico, sono luoghi della memoria, custodi di una importante eredità materiale e immateriale.

Questo museo propone quindi un racconto dei luoghi e come essi si sono modificati per la secolare azione dell'uomo, raccontando di uno sviluppo armonico dell'architettura e degli insediamenti nel paesaggio, spiegando le regole, semplici e ordinate, con cui si sono sviluppati gli insediamenti e le tipologie edilizie tradizionali nel rispetto del contesto culturale.

Tali insediamenti configurano un sistema complesso che ha saputo coniugare le esigenze dell'abitare e del vivere in

montagna, con quelle del rispetto del paesaggio e dei suoi caratteri fondanti. A questo proposito sono utili alcune riflessioni sul rapporto tra paesaggio e luogo, e di come il paesaggio risulti formato da un insieme di luoghi anche diversi tra loro e da una coesistenza di caratteristiche naturali ed antropiche.

La valenza di un paesaggio è spesso determinata dall'armonia tra queste due fondamentali componenti.

Il concetto di “luogo” è di sovente e banalmente sostituito da quello di “paesaggio” che evidentemente rappresenta un concetto astratto se disgiunto dall'analisi delle sue specifiche componenti. E' analizzando le sue componenti che si arriva alla comprensione della sua specificità. Un luogo è tale se è riconoscibile la sua identità che dipende dalla sua collocazione geografica e culturale, dalla configurazione spaziale e dalle caratteristiche della sua articolazione. Un luogo per definirsi tale deve quindi possedere i requisiti per essere spazio “identitario, relazionale e storico”. In questo senso, l'uomo “abita” un luogo e lo rende coerente con il suo portato culturale e la sua coscienza spontanea. L'architettura quindi diventa la mediazione tra gli aspetti naturali di un luogo e la necessità dell'uomo di abitare.

La funzione dell'architettura è perciò quella di comprendere la “vocazione” del luogo interpretando quello che quel “luogo vuole essere” rispetto all'ambiente naturale; solo quando vi è questa comprensione l'architettura è in grado di contribuirvi.

Abitare un luogo ha significati diversi

rispetto al vivere in un determinato luogo, in quanto posso vivere in un luogo e non avere senso di appartenenza ed identificazione con esso, ma al contrario abitare un luogo significa essere in coerenza culturale con lo stesso.

Questo è il principio su cui si fonda la formazione di un luogo e a cui rispondono gli insediamenti storici che connotano lo spazio dolomitico, cioè quello di luoghi che fedelmente interpretano le risorse identitarie e culturali delle genti di montagna.

Tali considerazioni su paesaggio, architettura, tradizione culturale e risorse identitarie, luogo e coscienza spontanea, che sono il filo conduttore del progetto museale, si ritrovano lungo tutto il percorso del museo raccontate in modo innovativo con l'utilizzo di tecnologie digitali, rappresentazioni tridimensionali di cartografie storiche e database interattivi, le quali si coniugano con i tradizionali modi di rappresentazione grafica presenti nel museo (disegni, mappe, poster, ecc.).

Il Museo analizza le caratteristiche del territorio di La Valle Agordina, le relative risorse e i conseguenti insediamenti, non trascurando le relazioni dell'ambito in esame con il contesto circostante, con particolare riferimento al basso Agordino e allo Zoldano.

Queste aree rappresentano la naturale conterminazione, non solo geografica, per la Comunità di La Valle che si caratterizza comunque per una spiccata autonomia. Emergono dalle ricerche forti legami con Zoldo e importanti implicazioni con Valle Imperina, mentre Agordo sembra aver acquisito importanza soprattutto in anni più recenti. Inoltre sembra che le comunicazioni est-ovest, lungo le antiche direttrici minerarie descritte tra gli altri da Edoardo Gellner e Tiziano De Col, abbiano effettivamente rappresentato anche per il territorio di La Valle, soprattutto in epoche lontane, vie preferenziali di sviluppo. Il Museo analizza il territorio citato e le relative trasformazioni dello stesso a partire dal 1702, anno in cui una gigantesca frana ("boa"), in due momenti successivi, sconvolse la vallata distruggendo una frazione e l'antica chiesa parrocchiale. Non mancano comunque richiami ad

epoche anteriori perché sia il paesaggio che l'architettura ne parlano.

L'indagine si ferma agli anni '50, agli albori della trasformazione industriale e turistica che ha poi profondamente modificato usi, costumi, cultura, architettura e paesaggio di tutta l'area alpina. Il museo vuole rappresentare le trasformazioni indotte dall'abitare il territorio di montagna, l'adattamento dello stesso alle esigenze di vita e l'adattamento della singola abitazione e del borgo alla natura dei luoghi. Il Museo ha l'ambizione di proporre un'esperienza culturale innovativa (e per questo difficile) da sviluppare, in un momento successivo, all'ambito geografico circostante in modo da costituire un centro di documentazione e ricerca sull'architettura e il paesaggio delle Dolomiti Venete.

Il museo risulta diviso fondamentalmente in due sezioni: "territorio" e "architettura tradizionale".

La sezione "territorio" espone ed analizza l'ambito della ricerca, con l'ausilio di data base interattivi che consentono la "visitazione" tramite immagini storiche dei luoghi e un centro di ascolto di interviste a persone anziane nell'idioma locale. In questa sezione trova anche posto una parte archivistica per la conservazione del materiale pergameneo dell'archivio storico comunale.

Di grande effetto, a centro sala, un modello tridimensionale del territorio di La Valle Agordina completamente bianco e pressoché spoglio di informazioni, proprio per rendere l'esatta morfologia territoriale senza distorsioni. Tale modello fa da contraltare all'innovazione tecnologica rappresentata dalla presenza di due grandi monitor sui quali, con l'ausilio di grafica tridimensionale, scorrono in contemporanea filmati digitali a "volo d'uccello" dei medesimi luoghi, rappresentati in due diversi periodi: 1800 e 2000, consentendo l'esplorazione delle modifiche introdotte nel paesaggio nel corso di due secoli.

E' una operazione, che coinvolge in modo particolare il visitatore e che trova riscontro anche nella suggestiva rappresentazione dell'ambiente montano effettuata nel "Museo delle Alpi" presso il Castello di Bard (Val d'Aosta),

con la differenza che l'esplorazione del territorio avviene su un modello digitale che descrive un territorio non attuale (primi ottocento) e consente una "frequentazione" virtuale del passato in cui gli occhi del visitatore hanno l'opportunità di fare un viaggio video-realistico nel paesaggio della memoria.

La sezione "architettura" esamina le tipologie edilizie prevalenti in epoca storica prendendo a spunto i disastri che si sono abbattuti sull'abitato (piene, incendi, ecc.) e analizza come questi hanno rimodellato la tipologia e la struttura dell'abitato incidendo profondamente sul modello "dell'abitare" la montagna. Come spunto e come eccellente marker di stratificazione storica sono stati presi due edifici della frazione di Cugnago: "Il Casà", la cui trave di colmo riporta una data 1418, ma che, nella sua parte più antica risale quasi certamente al 12° secolo, ed il "Talvadon", struttura rurale multipla composta da più aggregazioni stallafienile riunite in un unico fabbricato risalente al 17° secolo, costruito parte in sassi e calce, e parte in legno con travatura a blockbau. Al centro di questa seconda sala è posta la statua della Madonna di Loreto "Madona Neigra", miracolosamente salvata dall'eccezionale evento di piena avvenuto nel 1701 il quale distrusse l'antica Chiesa di San Michiel, risalente probabilmente al 12° secolo che sorgeva ove trova luogo attualmente il cimitero. La statua recentemente restaurata è divenuta il simbolo del radicamento di questa comunità al suo territorio.

L'allestimento museale è così riuscito a coniugare la realizzazione di una memoria territoriale permanente che impone al paesano ed al visitatore di recarsi all'esterno, sul territorio, per approfondire gli spunti dati dall'esposizione così da "fermare" un modello nella mente di quanti, urbanisti e progettisti, devono quotidianamente studiare ed applicare soluzioni in relazione alla necessità del vivere e permanere in montagna. Il Museo La Valle avrà anche una parte ancor più viva: la realizzazione di mostre tematiche annuali con la presentazione dell'oggettistica storica che un gruppo di ricercatori volontari è riuscito a recuperare ed a

salvare da sicura dispersione. La “banca oggetti” è stata completamente inventariata e stoccata nella attuale soffitta del museo che, data la sua accessibilità, potrebbe essa stessa, in futuro, completare gli spazi espositivi del Museo di La Valle.

Enti e soggetti coinvolti

Comune di La Valle Agordina – Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi con il contributo di: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio del Veneto Orientale e Archivio di Stato di Venezia – Regione Veneto, Direzione Urbanistica – Fondazione Benetton

Curatore Scientifico: architetto Marino Baldin

Allestimento: architetti Clelia (Lietta) Secco e Giuliana Zanella

Disegni: Marino Baldin, Fabio Cappelletti, Clelia (Lietta) Secco – Foto

attuali: Franco Alberti, Marino Baldin, Andrea Bonato, Fabio Cappelletti –

Materiale etnografico: Silvio De Zorzi, Alcide Zas Friz – Plastico: Antonio

Venturelli – Progetto e realizzazione multimediale: Andrea Bonato e Andrea

Mancuso – Restauro: Stefania De Zorzi – Ricerca antropologica: Serenella

Bergamini e Tatiana Zanette – Ricerca storica e toponomastica: Corrado Da

Roit – Testi: Franco Alberti, Marino Baldin, Serenella Bergamini, Corrado

Da Roit – Verifica e sintesi del materiale grafico: Clelia (Lietta) Secco

Progetto e realizzazione apparato grafico e didattico: berger+mondini

comunicatori associati

Hanno inoltre collaborato Alessio Brustolon, Tiziano De Col, Enrico

Vettorazzo e la Popolazione di La Valle Agordina per le foto storiche e il

materiale etnografico

**Architetto progettista incaricato della realizzazione del museo.*

Dirigente del Servizio Pianificazione della Direzione Urbanistica della Regione del Veneto.

Considerazioni al modello di perequazione del nuovo Prgc di Catania

Filippo Gravagno*

In queste brevi note sono contenute, seppur sinteticamente, alcune considerazioni in ordine alle modalità con cui il principio della perequazione è impiegato nell'ultima versione della variante di prg proposta dall'amministrazione comunale di Catania, facendo rilevare come esse stravolgano i criteri ed il metodo adottato nella stesura dello schema di massima adottato in Consiglio comunale nel 1999.

A questo scopo va ricordato che le politiche perequative sono nate per ridurre o annullare alcune ingiustizie che derivano dalle differenti scelte e dai contenuti dei tradizionali strumenti di pianificazione nell'uso dei suoli e del territorio. E' tuttavia opportuno precisare anche che esistono tante e differenti modalità e finalità di applicazione di principi perequativi, alle quali corrispondono effetti, diretti e indiretti, di natura diversa. A seconda del modello perequativo adottato possiamo infatti produrre condizioni di giustizia per alcuni attori e soggetti interessati dal piano, ma anche nuove e significative forme di ingiustizia e di esclusione.

Per meglio comprendere alcuni passaggi e alcuni dei concetti dopo espressi è anche opportuno ricordare che a Catania il principio della perequazione è stato proposto nel 1995 da alcuni consiglieri comunali attraverso una integrazione alla originaria delibera sulle direttive di piano. Con questa delibera i consiglieri comunali intendevano impedire che la ridotta previsione di crescita urbana proposta dal piano elaborato con la consulenza

del Prof. Cervellati, potesse creare condizioni di grande vantaggio per quei pochi privilegiati proprietari di aree rese edificabili.

I contenuti di questa proposta erano quindi ispirati alla costruzione di forme di pari trattamento tra tutti i proprietari di aree interessate da processi di trasformazione urbana. Si trattava in sostanza di una forma di perequazione che solitamente viene definita *perequazione immobiliare*, proprio perché attenta principalmente a garantire valori immobiliari uniformi, ed a ridurre la conflittualità derivante dalle differenti destinazioni d'uso dei suoli contenuta nei piani.

Per il raggiungimento di queste finalità, sotto il profilo più strettamente operativo, la proposta prevedeva di 'spalmare' su tutte le aree oggetto di trasformazione (sia quelle destinate a nuova residenza, ma anche quelle destinate a servizi) una facoltà edificatoria uniforme, attribuita attraverso un *plafond* (indice edificatorio fondiario espresso in mc/mq), ottenuto dal rapporto tra la nuova volumetria complessiva prevista dal Prg e la totalità delle aree impegnate dal piano in processi di trasformazione urbana.

A seguito di una lunga e articolata riflessione durata più di tre anni, in Consiglio Comunale è tuttavia maturata la consapevolezza che questa modalità di applicazione della perequazione lasciava di fatto irrisolte due grandi questioni: la prima legata ad una più ampia visione del principio di giustizia distributiva e la seconda al reperimento delle risorse finanziarie necessarie

per attuare le previsioni di piano. In particolare il Consiglio riconosceva, infatti in primo luogo la necessità di estendere parte dei vantaggi derivanti dalle scelte di piano a tutta la città e non solo ai proprietari di suoli urbani; in secondo luogo, riconoscendo i limiti della finanza pubblica nella realizzazione dei servizi previsti dal redigendo Prg cercava di ricavare dalla crescita urbana parte delle risorse necessarie al recupero del gap pregresso.

Nella costruzione del modello di politica perequativa adottato con lo schema di massima (dove la perequazione prende il nome di *perequazione urbana*) si è pertanto cercato di porre l'attenzione sul trasferimento al pubblico della maggiore parte possibile delle risorse finanziarie derivanti dalle scelte di piano, pur nel rispetto di tutti i limiti di legge derivanti da quei principi costituzionali che non permettono di riconoscere alla proprietà un valore inferiore a quello di esproprio. A tal fine ed in coerenza con i risultati di uno studio redatto dall'Istituto di ricerca CRESME, si prevedeva di assegnare alle aree risorsa interessate da interventi di trasformazione urbana un *plafond* variabile da un minimo di 0,15 mc/mq (per le aree più esterne) ad un massimo di 0,5-0,6 mc/mq (per le aree più centrali) in cambio della cessione al pubblico di circa il 50% delle superfici di ciascuna area risorsa. Questa modalità di applicazione del principio della perequazione urbana, consente di allargare lo spazio della giustizia distributiva e di intervenire sulla economia complessiva del piano, contribuendo al soddisfacimento di parte dei deficit di servizi e di standard pregressi di cui soffre la città. In particolare, a fronte di un deficit di servizi corrispondente ad un impegno finanziario pari ad almeno 1200 mld delle vecchie lire (circa 650 mln di euro), da questa politica perequativa lo schema di massima prevedeva di recuperare ben 300 mld di lire (circa 160 mln di euro). (Rimaneva tuttavia un deficit di circa 900 mld delle vecchie lire, che andava recuperato attraverso l'Ici o altre forme di finanziamento e trasferimento di risorse pubbliche.) Da quanto appreso dai documenti sino ad oggi resi pubblici, la nuova propo-

sta di piano applica un modello perequativo che non solo ripropone lo schema della perequazione immobiliare (quindi in contrasto non solo con quanto già approvato con lo schema di massima, ma soprattutto con quanto emerso dalla complessa e articolata riflessione portata avanti in C.C. sino al 1999), ma che soprattutto non offre risposte convincenti ai problemi individuati come prioritari per il piano dalle direttive generali ed in special modo quelli relativi alla carenza di servizi e standard in tutti i tessuti della periferia.

Ciò che in particolare stravolge il modello precedente è legato, nell'attuale proposta di Prg, all'incremento abnorme e privo di qualsiasi ragionevole giustificazione di due fattori: il dimensionamento del piano che passa dai 320.000 abitanti insediabili ai nuovi 390.000 e del *plafond* edificatorio assegnato alle aree risorsa che in alcuni casi risulta anche raddoppiato. La conseguenza diretta di tali incrementi è la perdita di quasi tutti gli elementi di equilibrio, in primo luogo finanziario, che contraddistinguono l'impianto del precedente schema di massima.

L'aumento degli abitanti insediabili, ma anche il fatto che essi verranno insediati per la maggior parte in aree che presentano i caratteri delle Zone territoriali omogenee C (al contrario di quanto avveniva nello schema di massima in cui la maggior parte delle aree risorsa ricadeva in zone A o B), nelle quali devono essere previsti 18 mq/abitante di servizi (non più i 9 mq/abitante che erano sufficienti per le ZTO A e B), provoca una enorme crescita del fabbisogno di servizi. Questa è quantificabile in un incremento pari ad almeno il 40% rispetto a quello previsto nello schema di massima. In termini finanziari ciò comporta in primo luogo che, a fronte dei 1200 mld delle vecchie lire necessarie per la realizzazione dei servizi stimate dallo schema di massima e al netto delle rivalutazioni e delle attualizzazioni di questa stima, si debba prevedere oggi per questa voce un incremento complessivo di 500-600 mld delle vecchie lire.

Ma ancora più pesante è, sul bilancio

complessivo, l'effetto derivante dall'incremento del *plafond* previsto nell'attuale proposta di piano, rispetto a quello indicato dagli studi condotti dal Cresme. Con il *plafond* proposto il trasferimento di risorse al pubblico derivanti dai processi di trasformazione urbana riesce infatti a coprire quasi esclusivamente il fabbisogno prodotto dalle nuove volumetrie riducendo drasticamente l'aliquota volta al soddisfacimento del gap pregresso di servizi. Anche questa stessa aliquota presenta poi, nell'attuale Prgc, una scarsa possibilità di attuazione. La spropositata offerta di suoli edificatori, infatti, produrrà con molta probabilità la caduta verticale del mercato immobiliare catanese, facendo venir meno ogni interesse economico e finanziario per gli imprenditori, soprattutto nelle aree marginali. Come conseguenza, le aree risorsa dei quartieri periferici troveranno grandi difficoltà di attuazione, mantenendo con ciò l'assenza di servizi proprio laddove se ne ha maggiore necessità.

Per meglio comprendere questo concetto è opportuno tenere presente che la superficie disponibile per insediare i servizi volti a coprire i deficit pregressi laddove il *plafond* di edificabilità è pari a 0,5 mc/mq per ogni nuovo vano è pari a circa 30 mq mentre essa si riduce a meno di 7 mq nel caso in cui il *plafond* sale a 1 mc/mq.

Resta così irrisolto il principale obiettivo del piano, che era legato al soddisfacimento dei fabbisogni di servizi individuata - già nella delibera delle direttive di piano - come principale causa della assenza di qualità urbana nella nostra città.

È pertanto priva di qualsiasi fondamento scientifico e tecnico la possibilità di poter rispondere, impiegando il modello perequativo proposto nel redigendo Prgc, al fabbisogno di servizi e di qualità posto dalla città: l'incremento della disponibilità di aree edificabili non permette di migliorare la dotazione di servizi, ma anzi ne aggrava la domanda e la fattibilità finanziaria.

Il piano urbanistico comunale di Salerno

Roberto Gerundo*, Isidoro Fasolino*

La Lr 16/2004 ha dato inizio in Campania a una nuova stagione per il *governo del territorio*, introducendo significative novità rispetto alla normativa urbanistica precedente, a partire dalla riarticolazione e ridenominazione degli strumenti urbanistici comunali.

Il Comune di Salerno è stato fra i primi comuni della regione a vedere approvato il proprio *piano urbanistico comunale* (Puc), pervenendo ad un nuovo quadro di regole, cui dovranno far seguito procedure rapide e tempi certi per l'attuazione.

Si apre la impegnativa fase della gestione di tale strumento e della verifica *sul campo* della sua impostazione concettuale e programmatica.

L'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Salerno ha seguito sin dall'inizio i lavori di formazione del Puc di Salerno, rivolgendo prevalentemente la propria attenzione alla necessità di garantire qualità nelle trasformazioni edilizie ed urbanistiche, allo stesso modo con cui, anche nella presente fase, continua nella sua attività di comprensione, approfondimento e divulgazione di tale innovativo strumento.

L'Ordine ritiene di dover individuare, anche nello spirito di una utile collaborazione istituzionale con il Comune di Salerno, un momento di *osservazione* sulle dinamiche attuative del Puc, con l'obiettivo di individuarne eventuali limiti e carenze e migliorarne contenuti e livelli prestazionali, nell'interesse dei cittadini, degli ingegneri e di tutti i soggetti che operano, o che,

alla luce del nuovo piano, si candidano a operare, a vario titolo, nella città di Salerno.

E' peraltro di fondamentale importanza la valorizzazione delle professionalità e la partecipazione dei cittadini e delle Associazioni alla formazione delle decisioni, allo scopo di favorire la migliore tutela degli interessi collettivi.

Probabilmente, il percorso del Prg, prima, e del Puc, poi, dal 1992, epoca dell'incarico, al 2007, anno in cui è approvato, è avvenuto in un tempo troppo lungo per consentire di organizzare forme di ascolto, partecipazione e coinvolgimento attivo.

Ma è evidente per Salerno l'assoluta necessità di andare oltre il dettato dell'art.24 della Lr 16/2004, relativamente alla *consultazione delle organizzazioni*, per allinearsi alle realtà più avanzate, e in linea con i principi fondamentali delle direttive europee, in materia di *governo del territorio*. A tal fine, l'*ufficio di piano* dovrà mettere in campo una forma di *partecipazione capillare e permanente*, definendo un ruolo attivo per cittadini, Ordini professionali e Associazioni, soggetti che vanno tutti puntualmente individuati e coinvolti. Una partecipazione ampia e permanente, da organizzare, ad esempio, costituendo *tavoli o laboratori* locali, decentrati per circoscrizione o per quartiere, potrà utilmente concorrere a conferire maggiore efficacia ed efficienza al Puc.

Tali forme di coinvolgimento potranno, a avviso, consentire di pervenire sia alla condivisione di quelli che sono

gli specifici e concreti fabbisogni locali, sia ad un consenso circa le scelte di dettaglio da effettuare nell'ambito dell'intelaiatura definita con il Puc.

Tale approccio sarebbe particolarmente utile, ad esempio, per decidere, rispetto ad una serie di destinazioni genericamente individuate come standard urbanistici dal Puc, quale sia, invece, la specifica attrezzatura o il particolare spazio pubblico da realizzare in un determinato quartiere. La scelta potrebbe riguardare non solo la *tipologia* dello standard da realizzare, ma anche la forma di *gestione* dello stesso.

Opportune forme di partecipazione, prevedendo anche specifiche figure di *facilitatori*, potrebbero essere di particolare utilità nell'accompagnare la costituzione dei *consorzi di proprietari* ai fini dell'*attuazione dei comparti*, di cui si sono rilevate delle oggettive e *connaturate* criticità nei meccanismi procedurali di attuazione. D'altro canto, inerzie e vertenzialità tra i proprietari non possono essere tutte superate con il ricorso all'espropriazione per pubblica utilità, vanificando l'approccio perequativo e ponendo un serio problema quanto a risorse pubbliche necessarie per gli interventi.

Dei contributi di un idoneo e convinto approccio partecipativo potrebbe utilmente beneficiare anche il *regolamento edilizio e urbanistico comunale* (Ruec), approvato unitamente al Puc, data la possibilità di un progressivo adeguamento dei contenuti di tale strumento che, essendo modificabile in Consiglio comunale, si presta ad essere dinamicamente verificato e aggiorna-

to. Con il Ruc è, inoltre, possibile andare oltre il perseguimento della *qualità puntuale*, che avviene mediante la realizzazione di grandi *opere d'autore*, come quelle in corso o già programmate, in quanto strumento orientato anche, o soprattutto, alla *qualità diffusa* delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche. E alla qualità diffusa, secondo il concetto aziendale di *qualità*, si fornisce una risposta ascoltando gli utenti di un determinato bene o servizio, in questo caso i cittadini e gli altri fruitori della città. Non da meno, il Ruc dovrebbe occuparsi di disciplinare anche le forme autorizzative derogatorie, quali, ad esempio, quelle inerenti all'ex art.5 del Dpr 447/1998.

Con riferimento all'incremento residenziale complessivo previsto dal Puc, la quota del 40% che esso riserva all'*Edilizia residenziale pubblica* appare apodittica. Alla luce delle nuove proposte circa le *politiche per la casa*, che vedono nell'*Edilizia residenziale sociale* una nuova forma di vero e proprio standard urbanistico per il futuro, anche per il Puc di Salerno, le forme di *ascolto strutturato* dovranno essere in grado di intercettare la *domanda reale* di alloggi, che si forma sulla base di specifiche esigenze (single, anziani, studenti, giovani coppie), cui dare una risposta mirata, evitando di demandare tutto al mercato.

Occorre, probabilmente, recuperare un deficit di partecipazione anche per quanto concerne la *valutazione ambientale*, in vista della sua prevista riformulazione. Essa è stata certamente redatta con scrupolo e attenzione, in una condizione di incertezza quanto ad indirizzi e metodologia in merito, ma è carente di un aspetto fondamentale, con riferimento al dettato della Direttiva europea 2001/42/Ce che la introduce e al suo recepimento nell'ordinamento nazionale con il Dlgs 152/2006, che è proprio quello della *partecipazione integrata*, cioè relativa all'intero iter di formazione e attuazione dello strumento urbanistico. Nella fase di monitoraggio del Puc si potrà pensare di recuperare tale deficit.

Tanto, anche ai fini di non rendere la Vas un mero adempimento burocratico, ma con l'intento di perseguire con-

cretamente obiettivi di sostenibilità e ordinato assetto del territorio.

Rispetto a tutto quanto sopra, è evidente il ruolo che possono svolgere tutti gli Ordini professionali e le Associazioni, ciascuno in base alle proprie *competenze e vocazioni*. Tutti gli Ordini sono coinvolti in quanto il Puc, per sua natura, è *strumento interdisciplinare*.

Il ruolo che l'Università potrebbe avere nel processo di attuazione del Puc di Salerno non può essere che quello di proporsi quale supporto tecnico-scientifico per l'approfondimento e lo sviluppo, concettuale e metodologico, di temi e questioni aperte, quali: la *valutazione ambientale*, la definizione di diverse modalità attuative del Puc, la messa a punto degli atti di programmazione, ecc., individuando percorsi per possibili soluzioni di criticità che la fase attuativa del Puc potrebbe far emergere.

Di notevole utilità sarebbe l'apertura, su un'apposita pagina del sito web del Comune di Salerno, di una casella di posta elettronica dedicata a osservazioni e quesiti sul Puc. L'utilizzo di un indirizzo *mail* sarebbe una modalità semplice e potente attraverso la quale tutti potranno contribuire alla costruzione del destino urbanistico e alla crescita della città di Salerno.

*Università di Salerno.

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. Bellagamba). 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

Urbanpromo 2007: le tematiche dell'edizione 2007

Valentina Cosmi*

Urbanpromo è giunto quest'anno alla sua quarta edizione, affermando all'interno del panorama delle manifestazioni similari, un proprio ruolo distintivo. La manifestazione si conferma, anno dopo anno, la principale vetrina nazionale dei progetti di trasformazione urbana programmati o realizzati non solo nelle città metropolitane o in ambiti d'intervento di ampia scala quali province o regioni ma anche in comuni di medie dimensioni. Nei quattro giorni della manifestazione i singoli progetti sono messi a confronto: si discutono e si analizzano i punti di forza e di debolezza, i processi virtuosi innescati e talvolta anche gli sviluppi mancati di cui ogni esperienza è portatrice. I soggetti chiamati ad intervenire sono molteplici e conferiscono alla manifestazione una natura pluridisciplinare: gli aspetti progettuali si intrecciano con gli argomenti di carattere amministrativo e con le valenze proprie degli investimenti immobiliari.

Per l'edizione 2007 sono stati individuati cinque filoni tematici particolarmente rappresentativi delle tendenze in atto in ambito urbanistico: pianificazione strategica, progetti in partenariato pubblico-privato, marketing territoriale, real estate, trasporti e mobilità. I cinque temi che rappresentano il filo conduttore dell'edizione 2007 saranno, da un lato, esaminati e argomentati all'interno dei numerosi convegni che animeranno le quattro giornate di manifestazione, dall'altro, documentati dai progetti esposti nelle diverse sezioni della mostra.

La *pianificazione strategica*, apparsa con alcune prime esperienze dell'edizione 2006, rappresenta uno dei temi principa-

li della manifestazione, sia per la sua attualità che per il numero di casi presentati. Questo tema è illustrato ad Urbanpromo nella sua accezione più ampia che non si limita al Piano Strategico come strumento di programmazione volontario, ma prende in considerazione tutti i piani o programmi che, introdotti dalle recenti leggi urbanistiche regionali, contengono delle linee d'indirizzo alla programmazione in grado di proporre uno sviluppo urbano e territoriale in chiave strategica.

L'esperienza della pianificazione strategica coinvolge realtà territoriali molto diverse tra loro, come dimostrano i numerosi casi presentati alla mostra e ai convegni: in genere riguarda realtà territoriali di area vasta come province, regioni o città metropolitane che necessitano di linee d'indirizzo definite per uno sviluppo coerente delle singole proposte progettuali, ma può riguardare anche il comune di piccole o medie dimensioni che trova nel Piano Strategico un'occasione per accrescere la propria competitività nel territorio. Pur nella eterogeneità delle esperienze illustrate e dei soggetti coinvolti, è possibile individuare aspirazioni e indirizzi comuni che avvicinano le proposte presentate. Un ruolo centrale nell'ambito di nuovi percorsi di governo delle città e del territorio è assegnato al concetto di sostenibilità, nelle sue molteplici accezioni. In primo luogo, la sostenibilità è declinata come uso delle risorse esistenti, sia in termini di patrimonio naturalistico che storico-architettonico, con progetti attenti a limitare il consumo incondizionato del suolo e a rivalutare il patrimo-

nio edilizio esistente attraverso programmi di recupero e riqualificazione; in secondo luogo, la sostenibilità è affrontata nella sua accezione ecologica: in relazione alle recenti normative in materia energetica, anche la pianificazione urbanistica e il governo del territorio saranno sempre più coinvolti nel perseguimento degli obiettivi di risparmio energetico e tutela ambientale.

Come sottolineano le esperienze presentate dalla Provincia di Pesaro e Urbino e dalla Provincia di Savona, è di primaria importanza la condivisione delle linee strategiche di sviluppo da parte di tutti i soggetti coinvolti nella pianificazione: la pubblica amministrazione, gli attori privati che operano nel territorio, i cittadini, ecc. Il percorso partecipativo, dunque, assume un ruolo rilevante e articolato su più livelli. Innanzitutto il dialogo tra l'intera comunità – articolata in cittadini residenti e rappresentanti delle categorie economiche – e le istituzioni pubbliche porta ad un processo di progressiva responsabilizzazione della cittadinanza nelle scelte intraprese; in secondo luogo la concertazione risulta essere necessaria tra i differenti livelli di governo, così da creare una cooperazione tra gli enti locali coinvolti e le aziende pubbliche per il raggiungimento di uno sviluppo sinergico.

Uno degli obiettivi dei processi di concertazione risiede nella definizione di alcune "visioni" sulla città futura. La pianificazione strategica ha la funzione di coordinare gli attori per il raggiungimento delle previsioni di sviluppo urbano e territoriale e per l'attuazione coerente dei singoli progetti di trasfor-

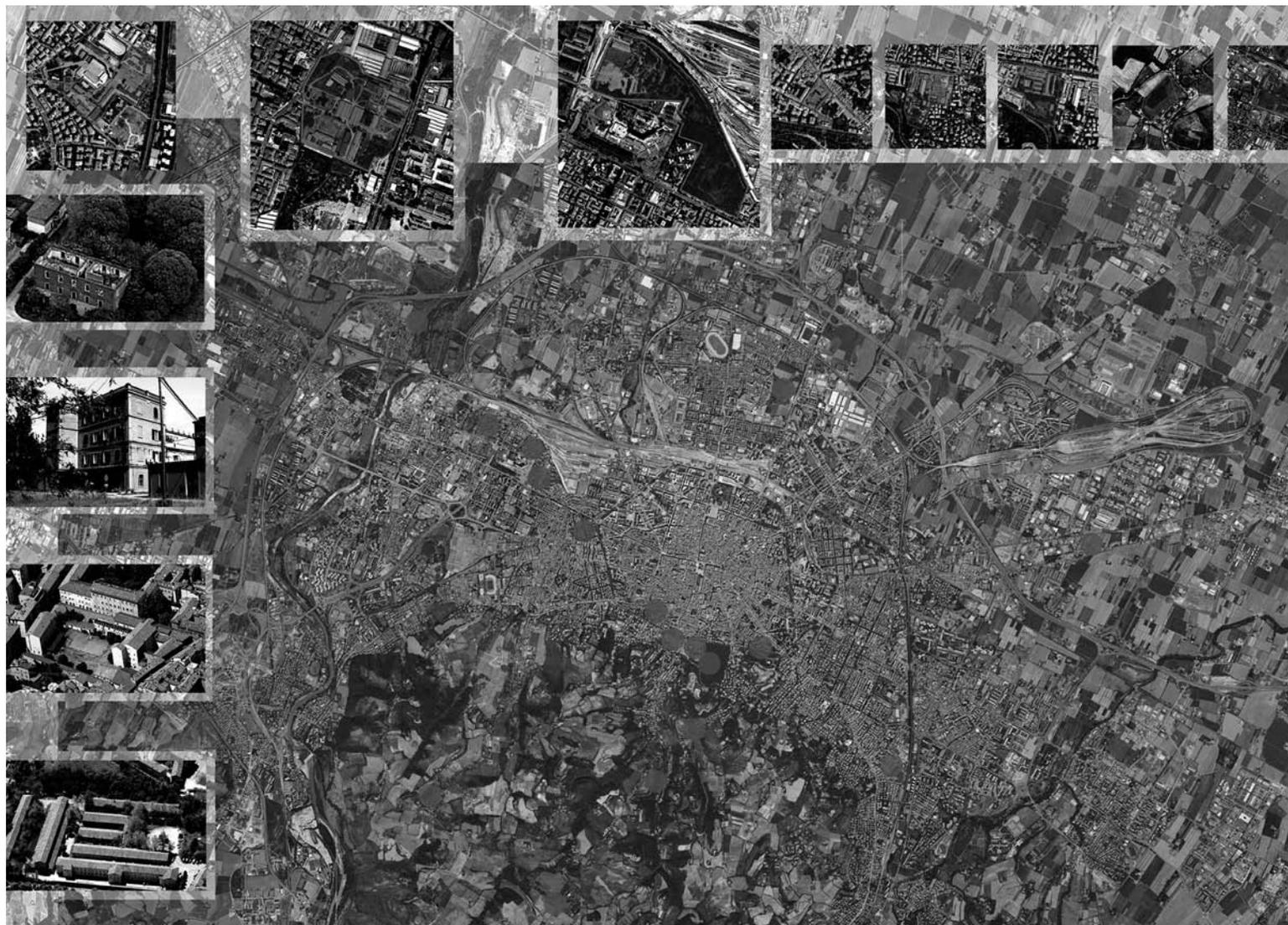


Figura 1: Programma Unitario di Valorizzazione presentato dall'Agenzia del demanio e dal Comune di Bologna

mazione programmati. Le previsioni di sviluppo di una città sono strettamente connesse alle attività economiche che vi sono insediate: i piani e i progetti presentati ad Urbanpromo 2007 pongono l'accento su questa problematica individuando nelle attività ad alto contenuto tecnologico il motore per innescare processi di valorizzazione e di capacità competitiva nel territorio. Il Comune di Venezia prevede nel proprio piano strategico politiche a favore di attività produttive di tipo innovativo: il Comune presenta quattro progetti localizzati lungo il waterfront urbano che si caratterizzano per l'insediamento di nuove imprese, di spazi per la ricerca, di funzioni direzionali o ancora di attività culturali e ricreative. Una seconda città metropolitana del nord Italia, la città di Torino, individua nel proprio piano stra-

tegico grandi aree industriali dismesse che aumentano l'attrattività del territorio grazie all'insediamento di centri per la ricerca e produzioni qualificate, e grazie all'integrazione tra formazione, ricerca e realizzazione. Nella definizione degli scenari evolutivi della città contemporanea è essenziale l'inserimento di funzioni d'eccellenza fortemente integrate tra loro quali gli spazi destinati alla didattica universitaria e alla ricerca scientifica, con i luoghi per l'insediamento di attività imprenditoriali innovative. Parallelamente, parte della sezione riservata al *marketing territoriale* è dedicata alle esperienze di organizzazione di centri commerciali naturali, come formazione di un sistema di offerta di beni e servizi tipologicamente differenziato nel tessuto urbano. Il Pcs - Piano del centro storico - presentato dal Comune di Forlì

è strumento d'ambito specifico in grado di divenire occasione di definizione di un quadro strategico per lo sviluppo di progetti e di politiche urbane legato, in parte, all'insediamento di nuove attività imprenditoriali.

Nella sezione *real estate*, si segnala la presentazione in anteprima del Puv - Piano unitario di valorizzazione - da parte dell'Agenzia del Demanio e del Comune di Bologna: si tratta di un nuovo strumento operativo introdotto dalla finanziaria 2007 che consente la riqualificazione e rifunzionalizzazione di aree e fabbricati di rilievo strategico, originariamente attinenti al ramo della Difesa e ora transitati nel patrimonio immobiliare pubblico.

Nella sezione riguardante i *progetti in partenariato pubblico-privato*, spiccano tre realtà del nostro paese che hanno



Figura 3: Progetto per la casa della musica e degli spettacoli, realizzato da Palaponticelli Srl su progetto di corvino+multari

fatto della collaborazione tra soggetti istituzionali e attori privati un'occasione per il conseguimento degli obiettivi comuni – benefici sociali per la pubblica amministrazione e benefici economici per gli imprenditori – in un arco temporale ridotto.

Una prima realtà è rappresentata da Sistema Milano, partnership fra attori pubblici e privati dell'area milanese, coordinata da OSMI - Borsa Immobiliare. La partecipazione del Sistema Milano è funzionale ad illustrare gli ingenti processi di trasformazione urbana innescati all'interno dell'area milanese, beneficiando da un lato della posizione strategica del capoluogo lombardo dal punto di vista infrastrutturale, dall'altro della capacità di attivare processi di riuso di aree urbane centrali, le cui funzioni erano divenute obsolete, con progetti architettonici ed urbanistici di qualità. La compresenza nella manifestazione di attori sia pubblici che privati enfatizza il ruolo svolto da ognuno di essi all'interno del processo di trasformazione di una grande città. Il Comune e la Provincia, infatti, illustrano, mediante la presentazione di strumenti urbanistici di nuova generazione, i temi centrali per la buona riuscita dei processi in atto. Dal punto di vista del governo della città, risulta di primaria importanza uno sviluppo diretto verso un sistema policentrico, che necessita da un lato di una rete della mobilità diffusa e differenziata in relazione ai modi d'uso (mobilità lenta e mobilità veloce), dall'altro di uno studio

attento delle funzioni previste e interconnesse. Filo conduttore degli strumenti urbanistici a diversa scala è il miglioramento della qualità della vita di coloro che interagiscono con l'area milanese in quanto residenti o lavoratori nella zona. Elevare gli standard qualitativi di vita significa aumentare la competitività delle attività produttive, della ricerca, del settore terziario e direzionale, e accrescere l'attrattività dei quartieri residenziali. La presenza dei soggetti privati, parallela a quella dei soggetti istituzionali, dimostra come i piani presentati dai soggetti istituzionali (Comune e Provincia) si traducano nella realtà in una serie di progetti concreti. I progetti dei *developer* immobiliari presenti ad Urbanpromo, infatti, concretizzano gli obiettivi della pianificazione con la definizione di nuovi quartieri residenziali e produttivi, dove la qualità della vita è ricercata mediante una forte attenzione alla presenza del verde e il notevole incremento di servizi alla persona.

Una seconda famiglia di progetti in partenariato pubblico-privato è presentata dal Comune di Napoli e da tre soggetti privati che operano nell'area napoletana. La peculiarità dei casi presentati da questi soggetti risiede nell'oggetto dell'intervento: attrezzature ad uso pubblico.

Molto spesso l'esperienza dimostra come le Amministrazioni pubbliche non riescano a soddisfare la previsione delle opere pubbliche indicate nei documenti di programmazione comunale a causa della mancanza di fondi. I progetti pre-

sentati dai tre operatori privati dell'area napoletana illustrano la realizzazione di opere pubbliche – un grande spazio per spettacoli al coperto, un primo complesso sportivo con campi da tennis, un secondo complesso sportivo per attività al coperto e all'aria aperta – con l'ausilio di una disciplina urbanistica che consente la realizzazione dell'opera pubblica da parte di operatori privati mediante la stipula di una convenzione che regolamenti l'uso dell'opera realizzata.

Un terzo gruppo di progetti caratterizzati da forme partenariali – generalmente pubblico/pubblico, ma talvolta anche pubblico/privato – è costituito dalle iniziative realizzate con il finanziamento delle Fondazioni Bancarie. Un'ampia sezione dei progetti delle Fondazioni bancarie è stata protagonista ad Urbanpromo 2006; quest'anno la loro presenza si consolida mediante l'esposizione di progetti in cui il ruolo di questo recente soggetto istituzionale, operante dal 1998, si distingue da quelli tradizionalmente coinvolti nel processo di riqualificazione urbana. Se il percorso autorizzativo è gestito dai Comuni e il percorso progettuale è prerogativa degli studi di progettazione e società di ingegneria, le Fondazioni, sulla base dello statuto che le regola, si fanno promotrici di progetti con forti valenze sociali, come nel caso dell'housing sociale, o culturali, come nella riqualificazione del patrimonio storico-architettonico.



ABITARE E ANZIANI

L'Associazione Nazionale AeA Abitare e Anziani

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

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

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



per informazioni:

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

una finestra su: Buenos Aires

a cura di Marco Cremaschi

Che Buenos Aires racconti; che la società ricordi... Questo il programma di recupero degli spazi-caserme, magazzini...- che la dittatura ha usato negli anni Settanta -un periodo di grandi scontri sociali e grandi speranze di rinnovo- per far sparire 'la meglio gioventù' del paese. La capitale è città di un argentino su tre, ma è la memoria collettiva della nazione intera, quella nazione celebrata dalle vie intitolate ai padri fondatori, ai presidenti, ma anche a generali e colonnelli golpisti. La nazione si mostra magnifica e maestosa al turismo internazionale, rispolverando i tesori di famiglia: il Cabildo, la Casa Rosada, il Teatro Colón e sfoggiandone di nuovi, Puerto Madero in primis. Una nazione che lentamente e con molta fatica sta iniziando a fare i conti con un passato forse troppo recente, un passato che qualcuno vorrebbe definitivamente rimosso, ma che invece è ancora molto presente nella mente e nel corpo di uomini e donne che con determinazione, da trenta anni, lo rendono presente alla memoria collettiva scavando, recuperando, sottolineando le tracce che ha lasciato nella città fisica.

Spazi (des)aparecidos

Claudia Gatti

Buenos Aires: Piazza di Maggio è famosa in tutto il mondo più per la Madri che da 30 anni denunciano la scomparsa dei loro figli, che non per le adunate storiche di Perón. Le madri di coloro che successivamente verranno indicati come *desaparecidos*, iniziarono a denunciare le azioni della giunta militare già nei mesi immediatamente successivi all'instaurazione del regime, attraverso l'appropriazione pacifica e costante della piazza da sempre simbolo del potere: la Piazza di Maggio. Nel 2003 la Legge n.1128 del Governo della Città Autonoma di Buenos Aires ha intitolato degli spazi verdi alle Madri di Piazza di Maggio; e la Legge n.1653 del 2005 ha dichiarato, "Sito Storico" della città lo spazio attorno alla piramide di Piazza di Maggio in cui sono disegnati i fazzoletti bianchi simbolo delle Madri. Questa tappa è solo l'esito di un processo lungo e complesso che parte dalla società civile e arriva a coinvolgere le istituzioni.

Pratiche di memoria urbana

La parte di storia che attualmente le istituzioni hanno accettato di includere nella memoria urbana di Buenos Aires riguarda il Terrorismo di Stato perpetrato durante la dittatura militare auto-denominatasi "Processo di Riorganizzazione Nazionale", che ha detenuto il potere tra il 1976 ed il 1983. Terrorismo di Stato che ha significato la scomparsa di 30.000 persone,

la maggior parte delle quali sequestrata, torturata, uccisa e, a volte, privata dei figli e dei beni.

In questi ultimi trenta anni, le numerose associazioni nate con lo scopo di denunciare i crimini di lesa umanità imputati alla giunta militare hanno scelto l'intervento nella città fisica come strumento principale di lotta. La costruzione di una memoria collettiva mette inoltre al centro della storia recente il dramma dei *desaparecidos* e delle loro famiglie; stigmatizza inoltre una politica economica violenta ed escludente che mostra oggi le sue conseguenze.

La marcia del giovedì pomeriggio delle Madri in Piazza di Maggio e le partecipate manifestazioni che riuniscono tutti i movimenti in difesa dei diritti umani non sono le uniche forme di appropriazione dello spazio pubblico. Le pratiche relative di memoria urbana sono state messe in atto dalla società civile per tenere alta l'attenzione di tutta l'opinione pubblica su crimini che, nonostante il ritorno delle istituzioni democratiche, non hanno mai trovato una piena giustizia.





Addirittura, la legge del 1985 conosciuta come “Punto finale”, quella del 1986 conosciuta come “Obbedienza Dovuta”, e l’indulto del 1989 hanno richiesto un nuovo impegno nella lotta all’oblio portata avanti dagli organismi per la difesa dei diritti umani, in quanto prevedevano e prevedono l’impunità della maggior parte degli imputati per i crimini commessi durante la dittatura. Una delle modalità più innovative di appropriazione dello spazio è l’*escrache* (smascheramento), messo in atto dall’associazione H.I.J.O.S. (dove l’acronimo sta per Figli e Figlie per l’Identità e la Giustizia contro l’Oblio e il Silenzio), fondata nel 1995 da figli di desaparecidos (e non), che ha l’obiettivo di denunciare pubblicamente, smascherare appunto, i militari non ancora processati ed i loro complici. L’*escrache* consiste nel segnalare pubblicamente la casa presso la quale risiede l’“impunito”, attraverso una manifestazione rumorosa ed improvvisa che ne smaschera e rivela l’identità ed i crimini commessi con slogan, cartelloni e scritte sui muri. Si tratta di un’azione temporanea ma che, grazie all’intensità dell’intervento, riesce ad ottenere un grande effetto comunicativo. Diversi comitati di quartiere o vicinato hanno da tempo iniziato un lavoro di ricerca che ha portato alla ricostruzione di storie locali, ossia all’individuazione

dei *desaparecidos* che vivevano o lavoravano nel quartiere in questione. Al lavoro di ricerca segue un intervento di trasmissione della memoria che è allo stesso tempo economico ed immediato: nei marciapiedi, in corrispondenza dell’abitazione dei *desaparecidos*, vengono inserite delle targhe in cui viene riportato nome, cognome e data del sequestro, nonché l’attività svolta dalla persona, supposta causa del sequestro, spesso sintetizzata in “militante popolare”. Questi comitati sono oggi riuniti sotto il “Coordinamento dei Quartieri per la Verità e la Giustizia” il cui proposito è rendere evidente come il genocidio abbia colpito ciascuna strada, ciascuna casa: le targhe vogliono simboleggiare le orme lasciate dai propri vicini, affinché essi e le loro idee non vengano dimenticati.

Una città che ricorda

Nel 2002 la città autonoma di Buenos Aires, di fronte alle denunce dei crimini commessi dal terrorismo di stato, ha assunto formalmente il compito di attuare una politica di trasmissione della memoria di tali crimini, attraverso l’istituzione dell’Istituto Spazio per la Memoria (IEM - Instituto Espacio para la Memoria).

Lo IEM è composto da 12 organismi

che negli ultimi 30 anni hanno costantemente denunciato i crimini di lesa umanità della giunta militare, da sei personalità con un importante e riconosciuto percorso di lotta per la difesa dei diritti umani e da una rappresentanza del Governo e del Parlamento di Buenos Aires.

La Legge n. 961/2002 istituisce lo IEM come “ente autarchico dal punto di vista economico e finanziario e con autonomia nei temi di sua incombenza”: ciò significa che gli organismi dei diritti umani hanno piena libertà sui contenuti e sulle modalità di trasmissione, anche se la realizzazione delle attività dipende dall’approvazione del bilancio da parte del Governo della Città. Lo IEM rappresenta, per gli organismi dei diritti umani, la conquista di uno spazio di interrelazione e comunicazione tra società civile e Stato.

Nonostante gli organismi riconoscano che una specifica congiuntura politica abbia favorito la nascita dello IEM, allo stesso tempo dichiarano che nessun cambiamento politico potrebbe mettere a repentaglio l’esistenza stessa dell’IEM, per il grado di coscientizzazione raggiunto dalla società argentina rispetto alla tematica in questione.

Gli organismi per i diritti umani sono riusciti a inserire nel concetto di “Memoria del Terrorismo di Stato” non solo i crimini di lesa umanità commessi, ma anche gli antecedenti della strategia della tensione e le conseguenze sociali ed economiche.

Gli organismi rifiutano la definizione di “Museo per la Memoria” e pretendono che lo IEM sia uno “Spazio per la Memoria”. Luogo in cui si possano discutere e mettere in questione anche le conseguenze attuali della strategia del terrore. Un luogo in cui la riflessione sul passato sia di stimolo alla critica del presente. In questo caso la richiesta di “Giustizia Legale”, la condanna dei repressori, si lega al concetto di “Giustizia Sociale”, la diminuzione del divario socio-economico che caratterizza l’Argentina attuale, ritenuto frutto di una politica economica per attuare la quale sono state fatte scomparire 30.000 persone. I *desaparecidos* di questa decade sarebbero quindi i milioni di poveri ed indigenti argentini, la cui condizione l’Istituto si promuove di



Il recupero dei CDC

Il recupero dei Centri di Detenzione Clandestini (CDC) è sicuramente l'intervento di maggiore impatto nella città fisica, ed è uno degli esempi più chiari della dinamica tra pratiche e politiche precedentemente menzionata. Se si pensa che nella Capitale Federale i CDC accertati sono 45, si può ben immaginare il tipo di impatto che tale recupero può avere sulla memoria urbana. I lavori di ricerca sui CDC sono stati solitamente intrapresi da gruppi di sopravvissuti o di familiari di *desaparecidos* o da gente del quartiere che sentiva l'esigenza di riappropriarsi di una storia al tempo stesso personale, locale e nazionale. Ai lavori di ricerca ed individuazione dei CDC sono seguite manifestazioni ed interventi locali (collocazione di cartelli, scritte sui muri, murali) con lo scopo di denunciare cosa fosse accaduto in quel luogo durante la dittatura militare. Trattandosi di locali di natura privata (case, magazzini, ecc.) e pubblica (commissariati, caserme, ecc.) degli interventi più "radicali" non sarebbero stati praticabili dagli organismi dei diritti umani: la strada della richiesta dell'esproprio rimaneva l'unica alternativa possibile. Questo è stato il percorso che ha portato all'emanazione delle leggi precedentemente citate che

denunciare. La politica sulla memoria del Governo della Città di Buenos Aires è frutto della capacità di imporre la memoria del Terrorismo di Stato come "problema pubblico" attraverso anni di lotta e di denunce. E poi il risultato di una serie di pratiche che hanno trasformato (quello che voleva essere relegato a problema personale) la *desaparición*, la tortura, a problema dell'intera società argentina.

Un gran numero di leggi mostra l'effetto delle pratiche sulle politiche. Lo IEM promuove il recupero dei "siti della memoria" accompagnando e coordinando iniziative e interventi esistenti, portati avanti da anni dai differenti organismi che lo compongono.

Le pratiche si riproducono: oggi ci troviamo di fronte alla posizione di targhe che ricordano i morti dell'insurrezione popolare del 19 e 20 dicembre 2001. Non solo, nell'aprile 2007, la Commissione per la Memoria e la Giustizia della Paternal e Villa Mitre denuncia la distruzione di una targa in memoria del dicembre 2001 e di un murali realizzato dall'Assemblea di Villa Mitre e Santa Rita nel 2002 da parte dell'impresa che ha realizzato la ristrutturazione della piazza. Denuncia la loro distruzione, e annuncia che sono già partiti i lavori di ricostruzione di entrambe le opere perché "questi fatti costituiscono un colpo alla memoria del nostro quartiere".



Le iniziative di recupero di C.G.

Per quanto riguarda i compiti attribuiti per legge allo IEM, specificati nell'articolo 3 della Legge n. 961/2002, è da sottolineare che il "comma c" parla esplicitamente di intervento nella città fisica: *"Recuperare gli edifici o i luoghi nella città in cui abbiano funzionato Centri di Detenzione Clandestini o siano successi altri avvenimenti emblematici dell'epoca, promuovendo la loro integrazione alla memoria urbana"*.

Anche prima del 2002 erano state emanate delle leggi che, pur non essendo integrate in un'unica politica, promuovevano la memoria urbana:

- Legge n. 46/98 - Istituisce, lungo la fascia costiera del Río de la Plata, il Parco della Memoria che ricorda i *desaparecidos* con monumenti ed opere d'arte.
- Legge n. 392/00 - Sancisce la restituzione alla Città di Buenos Aires del complesso di edifici in cui ha funzionato la Scuola di Meccanica dell'Armata della Marina Militare (ESMA) -uno dei più grandi Centri di Detenzione Clandestini, ossia dei luoghi in cui i repressori detenevano e torturavano i sequestrati - e lo destina a "Museo della Memoria".

Precedente al 2002 è anche l'attribuzione di nomi di *desaparecidos* ad edifici scolastici: Rodolfo Walsh, María Claudia Falcone, Maestro Eduardo Luis Vicente, Carlos Alberto Carranza.

Possono invece considerarsi integrate nella politica di trasmissione della memoria urbana, e frutto del maggior dialogo tra Governo della Città di Buenos Aires e organismi dei diritti umani, le leggi riferite specificamente al recupero e valorizzazione dei luoghi in cui hanno funzionato i Centri di Detenzione Clandestini:

- Legge n. 1197/03 - Dichiara Sito Storico della Città di Buenos Aires l'edificio in cui funzionò il Centro di Detenzione Clandestino "El Olimpo".
- Legge n. 1454/04 - Dichiara di utilità pubblica e soggetto ad esproprio l'edificio in cui funzionò il Centro di Detenzione Clandestino "Virrey Cevallos".
- Legge n. 1794/05 - Dichiara Sito Storico i resti archeologici del Centro di Detenzione Clandestino "Club Atlético", anche se gli scavi erano già iniziati nel 2002 e nel 2003 un decreto del Capo di Governo aveva già istituito il "Programma di Recupero della Memoria del Centro di Detenzione Clandestino Club Atlético".
- Legge n. 2111/06 - La Città di Buenos Aires dona al municipio di Morón dei terreni di sua proprietà che saranno destinati agli scavi archeologici nei luoghi in cui funzionò il Centro di Detenzione Clandestino "Atila", alla costruzione di un parco sportivo "Gorki Grana" e alla preservazione dello spazio occupato dalla "Casa della Memoria e della Vita".
- Legge n. 2112/06 - Dichiara di utilità pubblica e soggetto ad esproprio l'edificio in cui funzionò il Centro di Detenzione Clandestino "Automotores Orletti" e che fu base operativa del "Plan Condor".

hanno dichiarato tali luoghi "Siti Storici" e ne hanno disposto l'esproprio quando necessario. Per ognuno di questi CDC è stata costituita una Commissione di Lavoro e Consenso, composta generalmente dagli Organismi dei diritti umani, da sopravvissuti e familiari di *desaparecidos* del CDC in questione, da Comitati di quartiere e da rappresentanti del Governo della Città. Ogni commissione prende autonomamente le decisioni riguardanti gli interventi materiali nel CDC e le iniziative da svolgerci; e non vi è un coordinamento stabile tra le commissioni, se non nel

caso dell'organizzazione di eventi specifici.

Quello che tutte condividono è la linea generale di intervento sulle strutture fisiche dei CDC: preservare le strutture così come sono attraverso interventi di restauro e consolidamento, collocando altrove gli ambienti e le notizie di ciò che in tali strutture si è verificato. Tra i CDC recuperati se ne distaccano tre:

La ESMA (Scuola di Meccanica dell'Armata) rappresenta l'emblema del Terrorismo di Stato dato che ha funzionato come Centro di Detenzione

Clandestino durante tutta la dittatura. E' sicuramente il CDC più rappresentativo per il numero di sequestrati (circa 5.000), e per l'imponenza del complesso edilizio (comprende 35 edifici) che in qualche modo simboleggia il potere detenuto dalla Marina Militare durante la dittatura. Proprio per l'importanza rivestita dall'edificio e per l'ampiezza della struttura, il processo decisionale riguardante le funzioni da collocarvi e la maniera in cui amministrarle è complesso e dall'esito tuttora incerto. In linea con la filosofia generale di intervento, gli edifici in cui erano rinchiusi i detenuti verranno conservati così come sono.

Il Club Atlético rappresenta oggi l'unico esempio di CDC di cui è possibile recuperare le strutture originarie degli anni 70. Il CDC ha funzionato tra il febbraio ed il dicembre 1977 nel piano interrato di un edificio di tre piani del principio del XX





secolo che apparteneva alla Polizia Federale. Il CDC venne smantellato a fine anni '70, e contemporaneamente l'edificio venne demolito per permettere la costruzione dell'autostrada "25 di Maggio" (altro simbolo urbano del potere militare che divide in due la città).

Questo evento permette oggi, tramite un lavoro di archeologia urbana, di recuperare le strutture originarie del CDC ed una serie di oggetti dell'epoca intrappolati nel materiale di riempimento a sostegno dell'autostrada. Fino ad oggi è stato scavato un settore che i sopravvissuti descrivono come il "consiglio" che comprende tre celle di isolamento, un montacarichi ed una sala di guardia.

Attualmente si sta scavando il settore che, secondo la pianta ricostruita dai sopravvissuti, dovrebbe riguardare l'infermeria ed il bagno. Già agli inizi degli anni '80 si era a conoscenza che in quel luogo aveva funzionato un CDC, e di fatto sono molte le tracce di denuncia lasciate sui piloni che circondano lo scavo: scritte, murali, incisioni.

Il Programma di Recupero avviato nel 2003 prevede il recupero delle strutture architettoniche del Club Atlético e la catalogazione degli oggetti rinvenuti; una ricerca storica sul funzionamento del CDC; un archivio biografico per ricostruire la storia dei circa 1.500 detenuti *desaparecidos* (ad oggi ne sono stati individuati 300). Il materiale rinvenuto nel sito archeologico e la storia del CDC

Club Atlético verrà ospitato in un edificio che verrà costruito al lato del CDC. Di fronte al sito invece, è in via di ultimazione la costruzione della Piazza della Memoria che verrà inaugurata il 22 agosto. Nella piazza è prevista l'ubicazione di un altro edificio dedicato alla spiegazione del Terrorismo di Stato in generale, ai suoi precedenti così come alle sue conseguenze.

L'Olimpo, a differenza degli altri CDC, è stato costruito appositamente per essere utilizzato come Centro di Detenzione Clandestino ed ha funzionato tra l'agosto 1978 ed il gennaio 1979. Quello che si conosce come "Olimpo" faceva parte del un circuito "Club Atlético- Banco-Olimpo", ossia si tratta di una struttura costruita all'interno di quelli che erano gli ampi spazi della Divisione Automotori della Polizia Federale per "ospitare" i detenuti provenienti dal CDC Banco che a sua volta ospitava quelli provenienti dallo smantellato Club Atlético. Nel giugno 2005 l'edificio è stato trasferito dalla Nazione al Governo Autonomo della Città di Buenos Aires e, grazie alle continue manifestazioni della Commissione, viene trasferito il presidio di polizia ancora presente è stato spostato altrove. La Commissione sta portando avanti, parallelamente al lavoro di ricerche storiche, un lavoro di rilievo archeologico ed architettonico delle strutture fisiche del CDC, infatti il settore in cui venivano reclusi i sequestrati, venne distrutto, una



volta smantellato il CDC. Attualmente il lavoro di recupero delle tracce architettoniche ha permesso di individuare il settore smantellato, costituito da 4 file di 10 celle separate da un corridoio, latrine, docce ed un lavatoio. Nell'altra sezione dell'edificio, denominata settore degli "incomunicati" erano presenti 6 celle che davano sulla strada ed una sala di tortura; il settore centrale era riservato ai torturatori. Questa parte dell'edificio non è ancora accessibile al pubblico; nelle restanti strutture sono invece presenti gli uffici della Commissione e si stanno ultimando i lavori di quella che sarà una biblioteca specializzata in Diritti Umani e che ospiterà una sezione di libri proibiti durante la dittatura. Nelle pareti esterne dell'edificio verranno realizzati dei murali scelti attraverso un concorso bandito nelle scuole di arte. Nell'enorme spazio coperto da tetto in lamina, vengono realizzate iniziative come conferenze o proiezioni video.

Biblioteca

A.A.V.V., 2006: *Un Espacio para la Memoria- Memoria Anual 2006*, Instituto Espacio para la Memoria, Buenos Aires.

A.A.V.V., 2007: *Cuadernos de la Memoria- 1. LEYES. Principales Instrumentos Legales sobre Derechos Humanos y Memoria*, Instituto Espacio para la Memoria, Buenos Aires.

Ass. Progetto Sur, Ass. Fotografi Senza Frontiere, H.L.J.O.S., 2007: *spazi (des)aparecidos. Argentina*. Edizioni dell'Arco, Bologna.

www.institutomemoria.org.ar
www.barriomemoria.blogspot.com/

Costruire la memoria

Claudia Gatti

Intervista ad Ana María Careaga
Direttrice Esecutiva dell'Istituto
Spazio per la Memoria (IEM).
Rapita a 16 anni, è stata detenuta
per 4 mesi nel Centro di Detenzione
Clandestino denominato "Club
Atlético", ed è figlia di una delle
Madri di Piazza di Maggio
sequestrate nella Chiesa Santa Cruz e
poi gettate vive in mare.

*Qual è la specificità che distingue lo
IEM dalle altre istituzioni ed organismi
che si occupano della difesa dei diritti
umani in Argentina?*

La peculiarità è che per la prima volta
c'è un'articolazione tra società civile,
rappresentata da tutti gli organismi dei
diritti umani e da sei personalità vinco-
late alla lotta per i diritti umani, e
governo. In questa articolazione lo
Stato si fa carico per la prima volta
della responsabilità che gli compete per
i crimini commessi durante la dittatura
militare. Quindi l'Istituto rappresenta la
possibilità di implementare le politiche
sui diritti umani che gli organismi
hanno sostenuto da trenta anni, attra-
verso azioni concrete di lotta: possono
ora contare su uno strumento, sicura-
mente da costruire e rafforzare, ma che
comunque permette loro di realizzare
azioni educative, di trasmissione della
memoria, di archiviazione, di costruzio-
ne di centri di documentazione, di
recupero dei centri di detenzione clan-
destini; ossia tutto ciò che riguarda la
lotta per i diritti umani può essere con-
cretizzato grazie a questo strumento, a
questo spazio.

*Uno dei compiti dell'IEM è di incorpo-
rare nella memoria urbana fatti emble-
matici della dittatura: che importanza
ha questo compito rispetto agli altri?*

Ha un'importanza rilevante perché
riguarda la storia recente del nostro
paese, storia che può essere ancora rac-
contata dai protagonisti che l'hanno

vissuta. Essi possono raccontare alle
nuove generazioni cosa è successo in
Argentina. E' necessario che si conosca
ciò che è accaduto affinché non accada
un'altra volta, affinché i giovani sap-
piano che lo Stato può arrivare ad
attuare una strategia del terrore. Ci
sono alcune date come il 24 di marzo
o il 16 settembre, la notte delle matite
spezzate (il sequestro di un gruppo di
studenti)- che sono stabilite dal calen-
dario scolastico; altre devono ancora
essere stabilite come momenti emble-
matici della repressione. Questa storia
riguarda tutta la società, ed il maggior

rischio che il nostro paese possa correre
è che la società non sia cosciente di
quello che è successo.

*E voi come IEM cosa fate, coordinate
questi interventi?*

Noi possiamo appoggiare queste inizia-
tive e farle diventare iniziative proprie
dell'Istituto. Ad esempio, nel quartiere
di San Cristobal alcune piazze portano i
nomi delle *Madres desaparecidas*; noi
abbiamo fatto un rilevamento per vede-
re quante piazze conservano ancora il
nome, a quali manca il cartello, e





quanti cartelli bisogna ricollocare. Poi siamo andati insieme a chiedere all'area del Governo della Città, che aveva deciso l'assegnazione di tali nomi alle piazze, di provvedere alle mancanze rilevate. Un altro gruppo di vicini, dopo aver identificato i *desaparecidos* del quartiere, ha piantato degli alberi ed ha messo delle targhe lungo viale San Juan. Alcune di queste targhe sono state poi distrutte durante la notte e quindi stiamo lavorando all'identificazione delle targhe mancanti e alla loro ricollocazione.

Altri interventi urbani molto importanti riguardano il lavoro "Quartieri per la Memoria", svolto per individuare i detenuti *desaparecidos* e porre delle targhe che li ricordino sulle loro case. Di solito si scrive: "I quartieri marciano dietro le orme dei compagni; che i marciapiedi su cui hanno transitato parlino di loro. Quartieri per la Memoria e la Giustizia". E si aggiunge il nome della persona, la data in cui è stata sequestrata, ed il resto.

Nel caso della chiesa di Santa Cruz è stata messa sulla porta e sul marciapiede una targa che ricorda il sequestro di 12 *desaparecidos*, cosicché la gente possa conoscere parte della storia. Dove ha funzionato il CDC "El Olimpo" è stato messo un grande cartello. Le

scuole del quartiere hanno realizzato sulle pareti esterne dell'edificio delle opere di pittura che denunciano la repressione commessa durante gli anni della dittatura.

Spesso si mettono anche delle targhe commemorative nelle scuole: si fa un atto di omaggio al *desaparecido* che frequentava quella scuola e si mette

una targa in sua memoria. Quello che si cerca di fare con questi interventi è riscattare il nome e l'identità della persona, specificando il tipo di lotta che ha portato avanti per una società più giusta.

E' stato difficile ottenere che questi luoghi, alcuni pubblici, altri privati, divenissero luoghi di tutti, luoghi della memoria?

All'inizio sì, è stato difficile. Credo che in un dato momento sia stato difficile dare rilevanza al tema della memoria, al dramma della *desaparición*. Ed in questo senso quello che si sta richiedendo è che anche negli altri luoghi, al di là di quelli già menzionati, vengano messe delle targhe in memoria dei *desaparecidos*. Ad esempio nei commissariati che hanno funzionato come CDC e che ovviamente ancora oggi ospitano le forze della repressione, ossia la polizia.

Quali sono le reazioni dei giovani che visitano questi CDC?

In generale ciò che stupisce è che ci sia molta ignoranza al riguardo. I giovani, che sono i figli della parte di generazione dei *desaparecidos* rimasta in vita. I genitori non parlano del tema; i ragazzi





ci dicono “i miei genitori non vogliono parlare di questo”. Entrare in contatto con il tema in ambito più istituzionale, in ambito educativo, fa in modo che possano condividere l’esperienza con i loro pari: li facciamo lavorare in laboratori, li portiamo a vedere delle mostre di diversi centri o di organizzazioni dei diritti umani. C’è molta ignoranza e, allo stesso tempo, molto interesse verso quello che è successo. Abbiamo fatto qualche visita nei CDC però le esperienze di recupero sono ancora incipienti, nessuno di essi è aperto al pubblico con una attività continua. Al momento si fanno visite su richiesta e molto specifiche, facendo lavorare i ragazzi con foto ed altri materiali.

Quindi lei crede che questi spazi fisici possano avere la capacità di ricreare uno spazio sociale di problematizzazione ed allo stesso tempo di superamento del trauma sociale legato alla dittatura?

Io credo di sì, non si può mai pensare all’elaborazione di un trauma senza accedere ad esso, senza “sporcarsi le mani”: anche se uno dice di no, per non soffrire, il trauma in qualche modo emerge. Io quindi credo che la società, per quanto possa essere doloroso, debba farsi carico di questa storia, e

credo che le esperienze di recupero dei CDC contribuiscano a scoprire il trauma e iniziare ad elaborarlo. Sarà un percorso lungo, perché il reato di lesa umanità in Argentina è ancora vigente in quanto ci sono ancora i figli sottratti dai militari ai *desaparecidos* ed inseriti in famiglie complici, che oggi sono giovani adulti ma non hanno ancora recuperato la loro identità. Questi giovani fanno parte di una generazione che, a sua volta, ha dei figli che hanno altrettanto diritto a recuperare la propria identità. E’ quindi un compito importante perché la società sta ancora vivendo questo trauma, ossia ci sono generazioni ancora totalmente legate alla *desaparición*.

Tra gli interventi fisici per il recupero della memoria urbana i CDC sembrano assumere un ruolo di primo piano. Lei stessa ha vissuto il dramma del sequestro e della prigionia: che tipo di impatto ha avuto con lo spazio del CDC, nel suo caso il “Club Atlético”?

Diciamo che sono sempre rimasta bendata, quando sono entrata, quando sono uscita e per tutto il tempo che sono rimasta dentro. Mi hanno bendata con un pezzo di tela bianca non appena mi hanno fatto salire sulla parte

posteriore della macchina. Poi quando mi trovavo nel Centro mi hanno messo una benda che era stata fatta da loro e che era una specie di tela azzurra o nera che cucivano e riempivano col cotone, ed intorno ci cucivano un elastico nero. Erano bende molto sporche a causa della tortura, perché erano sempre le stesse per tutti i *desaparecidos* che passavano di là; e per questo tutti avevamo la congiuntivite. *In questa situazione, è riuscita a farsi un’immagine del posto?*

Totalmente. Con tutte le volte che sono andata e venuta... Sempre con gli occhi bendati; facevamo sempre lo stesso percorso tutti i giorni, più volte al giorno. Loro venivano la mattina a portarci una tazza di metallo (ne è stata trovata una in uno scavo) con *mate cocido* (infuso di erba *mate n.d.t.*). Quando si apriva la porta dovevamo alzarci, poi ci sedevamo e ci davano il mate. Poi andavano a posare le tazze e tornavano per farci uscire e portarci al bagno. Bisognava uscire, girarsi ed attaccarsi alle spalle di quello davanti e poi ci portavano al bagno che si trovava dalla parte opposta dell’edificio. Durante questo percorso, fatto molte volte, iniziavamo a farci un’immagine del luogo: sapevamo che c’erano delle colonne perché qualche volta ci sbattevamo contro. Sapevamo che c’era un altro gruppo di celle perché si sentiva il rumore delle porte o magari per qualche commento. Quando ci portavano a farci la doccia (ce la facevano fare tutti insieme, uomini e donne) ci toglievano la benda ma dovevamo stare con gli occhi chiusi sotto dei tubi di metallo bucati; ci lasciavano nudi, uno dietro l’altro, e sebbene uno non vedesse, ad un certo punto si faceva una qualche immagine del luogo. In realtà anche con la benda, guardando in basso qualcosa si riusciva a vedere. Per esempio una volta mi hanno portato in infermeria, ed io ogni volta che stavo in infermeria mi rendevo conto che si trovava vicino alla strada perché si sentiva il rumore delle auto; inoltre c’era una bocca di lupo e, se stavi in piedi, vedevi l’ombra dei passanti. C’erano alcuni punti di riferimento; se poi perdi uno dei sensi, la vista, ne rafforzi altri come l’olfatto, l’udito. L’udito

aveva a che vedere con la fame: la fame era esasperante, così esasperante... si era sempre in attesa. Loro portavano da mangiare con un carrello che partiva dall'altro estremo dell'edificio. Se sentivi i rumori dei cucchiaini, ti rendevi conto che stava per arrivare il cibo. Era tale la disperazione che io iniziavo a contare -uno, due, tre, quattro...- fino a sessanta per passare il minuto, e così via, per la disperazione della fame. Il rumore del carrello faceva immediatamente pensare: "bene, adesso arriva il cibo". Questo significa aguzzare l'udito o anche l'olfatto per l'odore del cibo. Il cibo era però spaventoso... Quando sono uscita, ho fatto una pianta del luogo: dal punto di vista della distribuzione, per lo meno degli ambienti più conosciuti, era più o meno simile a quella fatta da gente a cui era stata tolta la benda.

Una volta fuori che sensazioni e che immagini del CDC hai conservato?

E' difficile dare una risposta a questa domanda. Spesso mi trovavo ad affermare un concetto che mi fa pensare al campo di concentramento: è il concetto di "sinistro" che in psicologia si usa per dar conto di quello che per il soggetto è la cosa più familiare ed allo stesso tempo la cosa più sconosciuta, più estranea, ciò che non si può spiegare con le parole. Io pensavo: "descrivere la morte, essere vivo dentro la morte è un campo di concentramento...; è come la transizione verso la morte, è come stare all'inferno, se esiste l'inferno è un campo di concentramento". Nel campo non hai identità, non hai nome, sei spersonalizzato, non puoi avere nessun tipo di sentimento, di affetto, non puoi parlare, condividere.

Quindi l'immagine fa riferimento ad emozioni, sensazioni, alla nozione di "sinistro", più che a suoni, voci, odori...

E' legata ai segni che lascia l'esperienza psichica nel corpo, piuttosto che ad un'immagine spaziale. Mi può succedere di ascoltare un rumore... molte volte ho ascoltato il rumore delle catene dell'ascensore; e questa associazione... Oppure odori, a volte pulivano con il disinfettante. Mi succede che quando

sento l'odore del disinfettante mi ricordo: alcune cose mi fanno tornare alla mente il luogo.

E quando dopo vari anni ha rivisto il luogo in cui era stata detenuta, quali sono state le prime emozioni che ha provato?

Tra tutte le volte, l'emozione più forte è quando sono tornata nel Centro con mia figlia. E' stato duro perché lei guardò insieme a me, ma non disse molto...e poi quando siamo andate via ha iniziato a piangere e non riusciva a smettere. E mi diceva che quando cercava sulle pareti i segni, cercava nomi, cercava il mio nome, quando in realtà mi avrebbe potuto chiedere "tu mamma hai scritto il tuo nome?". Ma era difficile che noi scrivessimo dei nomi perché li avrebbero potuti scoprire; lì non si potevano usare i nomi legali. Questa è una esperienza che ognuno vive in maniera differente, per esempio c'è stata una persona che è tornata per la prima volta nel Centro in cui era stato imprigionato solo lo scorso 24 marzo, e prima non era potuto scendere; altri, da quando sono iniziati gli scavi non passano più lì davanti con l'autobus per non vederli. Ossia, esistono differenti forme di affrontare il trauma. E per me, tra le varie volte che sono scesa, la sensazione più forte l'ho provata quando sono scesa con mia figlia.

E ha provato le stesse emozioni quando ha visto gli altri CDC?

La ESMA è un posto che mi mette in difficoltà. Quando vado cerco di rimanere sola nel posto in cui era -o in cui io credo che fosse- imprigionata mia madre, e rimango lì per un po'. Sono questioni più intime, relative alla sfera privata, che riguardano i modi per processare fatti tanto traumatici. Lasciarsi andare di fronte al dolore permette di affrontarlo e di rielaborarlo.

** Dottorato in 'Politiche territoriali e progetto locale', Università degli Studi Roma Tre.*

L'intervista è stata rilasciata a Roma nell'aprile 2007 in occasione della presentazione del libro fotografico dedicato ai Centri di Detenzione Clandestini "spazi (des)aparecidos. Argentina", prodotto e realizzato dalle ONG Progetto Sur, Fotografì Senza Frontiere e H.I.J.O.S.

Il Club Atlético

Ana María Careaga*

Il ritrovamento del posto è stato molto importante: è stato come alzare un coperchio e trovare un Centro Clandestino intatto. Ora l'idea è preservare il posto. Bisogna discutere insieme ai familiari, alle organizzazioni di diritti umani, alle persone che sono state detenute lì, ai vicini, e agli altri sul modo in cui preservarlo: che tipo di visite organizzare (non possiamo permettere un accesso continuo al pubblico in un luogo in cui le pareti hanno la tinta originale, e presentano le iscrizioni dei detenuti), se si debba fare una passerella e fino a dove, se le





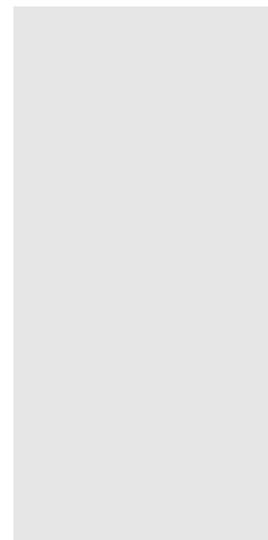
visite saranno guidate. Bisognerà discutere anche il come mostrare il Centro recuperato alla società.

Il posto è aperto, lo si vede camminando e quindi dovrebbero esserci delle indicazioni, e di fatto ci sono. Ci sono cartelli che dicono “Qui ha funzionato un Centro di Detenzione Clandestino”. C'è anche una pianta di quello che era il Centro di Detenzione Clandestino a quel tempo, così la gente che passa si rende conto di quello che è successo. Per un periodo nel palazzo di fronte c'è stata la sede del ciclo di base (*primo anno di università comune a tutte le facoltà n.d.t.*) e quindi passavano centinaia di studenti al giorno proprio quando il gruppo di archeologi stava lavorando sul recupero di ciò che si trovava in loco.

Dato che la gente faceva delle domande abbiamo deciso che ci doveva essere una persona a dare le risposte e spiegare cosa fosse successo in quel posto. Poi è stata presa la decisione di lascia-

re immutato tutto ciò che si incontrava dell'edificio, ovviamente preservandolo. Dato che il sito in cui si sta scavando si trova sotto un'autostrada (l'edificio in cui si trovava il Centro di Detenzione era stato demolito per costruire l'autostrada), si è deciso di chiedere al Governo della Città di Buenos Aires che ci fosse concesso l'edificio di fronte per fare una piazza, la piazza della memoria, con il nome “30.000 *desaparecidos* presenti” e che in quel luogo si costruisse un edificio in cui poter raccontare la storia del CDC. Invece di raccontarla nell'edificio originale, al fine di preservarlo intatto così come è oggi, si vuole organizzare un centro di documentazione e di esposizione degli oggetti ritrovati nell'edificio di fronte, un centro in cui organizzare anche conferenze e attività di trasmissione della memoria. E dal punto di vista dell'architettura e dell'urbanistica si manterrà lo stesso stile e la stessa linea.

Anche nel caso della ESMA-Scuola di Meccanica dell'Armata si è deciso di non fare interventi diretti, bensì di preservare il luogo e lasciarlo così com'è, in linea con la nostra idea di recupero, cercando sempre di raccontare la storia dei CDC altrove. Con uno stile sobrio, cartelli che includano testimonianze e con visite guidate, si spiega cos'è successo in ogni parte dell'edificio. Dato che l'edificio è stato più volte modificato saranno esposte delle piante che ne mostreranno l'evoluzione.



Pianificare nell'epoca della trasformazione

Dionisio Vianello*

La pratica del rinnovo urbano è abbastanza recente nella storia dell'urbanistica italiana, ed ha una data di nascita ben precisa: il dicembre 1994 con l'introduzione dei "programmi di riqualificazione urbana" (Pru). Prima la situazione languiva da anni, tempi biblici, incertezza su procedure e risultati. Una somma di fattori negativi che scoraggiava gli investitori ad intervenire nel campo del recupero, preferendo la via più semplice e collaudata dell'espansione urbana.

Alla fine del '94, tutto cambiò. Con l'introduzione dei Pru veniva finalmente avviata la stagione dei grandi progetti urbani, che, dopo tanti anni di stasi, sta cambiando il volto delle nostre città.

I nuovi strumenti hanno conosciuto un grande successo. I Comuni, ma soprattutto i privati, ne hanno fatto, e ne stanno facendo, un uso sempre più ampio e diffuso; forse addirittura eccessivo.

Due le grandi novità portate da questi strumenti. Primo, la semplificazione delle procedure per le varianti urbanistiche. Con i Pru i tempi necessari per una Variante sono passati dai 10/15 anni precedenti a 2/3 anni. Secondo, la cospicua dotazione di finanziamenti – circa 800 miliardi dell'epoca – che consentì di finanziare un centinaio di programmi con contributi che furono essenzialmente utilizzati per pagare (almeno in parte) i costi delle bonifiche, pareggiando in tal modo i costi degli interventi di riqualificazione con quelli tradizionali delle zone di espansione.

In quel periodo la città leader fu senza dubbio Torino. Ma molte altre città, grandi e medie, soprattutto nel Nord e nel Centro, ci lavorarono con entusiasmo e passione. In questa prima fase fu assente Milano, ma il motivo c'era, e serio. Milano aveva anticipato tutti, non dimentichiamo infatti che i programmi complessi sono nati con la legge Verga del 1992, che aveva inventato i Programmi integrati. Ma poi venne tangentopoli, e in quegli anni Milano aveva purtroppo ben altro a cui pensare.

Ai Pru succedettero i Prusst, e poi tutta la numerosa famiglia dei programmi complessi regionali. Il recupero delle aree dismesse è proseguito alla grande, modificando radicalmente l'asfittico panorama delle città italiane.

Anche il mondo delle imprese è cambiato radicalmente: dall'immobiliare al *real estate*, dal costruttore al *developer*. Basta vedere il numero delle imprese italiane presenti al Mipim di Cannes, la grande vetrina internazionale del mercato immobiliare: quelle che si contavano sulle dita di una mano nei primi anni '90, ora sono vicine al centinaio. Nella nuova fase, caratterizzata dalla trasformazione della città esistente possiamo riconoscere almeno quattro stagioni.

Le aree industriali dismesse

La prima fase è stata quella delle aree industriali dismesse. Oramai più che al futuro ne possiamo parlare al passato ed al presente. Buona parte delle vecchie zone industriali sono state recuperate o sono in via di recupero. Per fare

un solo esempio Fintecna – l'ex Iri, già proprietario delle grandi aree industriali della siderurgia di Stato – le ha già completamente valorizzate; in portafoglio non ne ha praticamente più. Sono passati più di 10 anni dall'avvio del processo e siamo ormai in grado di fare un bilancio delle varie operazioni. È quello che sta facendo Audis proponendo la "Carta delle trasformazioni" con l'obiettivo di indicare le "buone pratiche" da suggerire agli operatori, pubblici e privati.

Il riuso degli immobili pubblici

Negli ultimi anni ha preso il via una seconda importante stagione: il riuso dei grandi immobili pubblici. Fortificazioni, caserme, carceri, ospedali, manifatture ed opifici, mercati generali, impianti tecnici, centrali elettriche, stazioni ferroviarie, colonie marine e montane, e quant'altro. Complessi da tempo inutilizzati perché non più idonei allo svolgimento delle attività originarie, che ora possono invece essere riadattati per nuove funzioni che possono giocare un ruolo importante nella città in quanto situati in posizioni strategiche nel contesto urbano, in zone più centrali rispetto alle aree industriali dismesse e spesso addirittura nei centri storici.

Lo Stato ha avviato già da tempo la dismissione del proprio patrimonio immobiliare. Prima attraverso operazioni di cartolarizzazione, quest'anno, con la finanziaria 2007 e con i due decreti del Febbraio e del Luglio, è partita la grande operazione "Valore paese". Sono stati immessi nel mercato

circa 400 immobili, che verranno valorizzati congiuntamente dallo Stato, dai Comuni e dai privati, ed altri 2500 sono in lista di attesa.

I problemi sono abbastanza diversi rispetto a quelli delle aree industriali dismesse. Si tratta spesso di immobili di valore storico-architettonico o di archeologia industriale, che vanno quindi conservati integralmente o in buona parte, per cui l'intervento non può essere di semplice demolizione, ma di ristrutturazione edilizia e spesso di restauro. Diventa centrale la questione dell'inserimento di nuove funzioni in tipologie edilizie nate per tutt'altro scopo; problema di non facile soluzione, specialmente nel caso di immobili vincolati.

Come procedura, anche questi interventi avvengono, ed avverranno, utilizzando i programmi complessi. L'ultimo nato di questa prolifica generazione, sempre per distinguerlo dai precedenti, si chiama Puv, Programma unitario di valorizzazione.

E' facile prevedere che anche questa iniziativa risconterà un forte successo presso gli enti locali e le imprese; anche se dalla normativa riportata nella finanziaria emergono tutta una serie di problemi che non sarà facile risolvere. In particolare suscita perplessità la scelta dell'istituto della concessione per tutti gli immobili, anche per quelli che verranno ceduti ai privati mediante asta pubblica.

Le città da rottamare

Nell'ultimo convegno nazionale, tenutosi a Roma nel dicembre scorso, Audis ha sollevato un tema nuovo, le città da rottamare. Si tratta di quelle parti di città, soprattutto i grandi complessi di Erp realizzati negli anni '50-'60, il cui ciclo edilizio è ormai terminato e per i quali si pone inevitabilmente l'esigenza della loro sostituzione.

Alcuni episodi, legati tra l'altro a testimonianze significative dell'epoca come il Corviale a Roma, Scampia a Napoli, Zen a Palermo, sono saliti alla ribalta nazionale, se non altro per l'impressionante disagio sociale connesso alle situazioni di degrado urbano.

Molti comuni e regioni si stanno già muovendo. Milano e la Lombardia fanno ancora da battistrada.

La riqualificazione del territorio

L'ultimo capitolo - che deve ancora partire - è quello della riqualificazione del territorio rimediando ai guasti dell'urbanizzazione selvaggia. E' un problema che riguarda molte regioni italiane. L'elenco sarebbe lungo: l'urbanizzazione diffusa in Lombardia e nel Veneto, la cementificazione delle fasce costiere e delle aree montane più pregiate, l'edilizia abusiva nel Sud, e via lamentando.

Già qualche comune più avveduto, o semplicemente perché ha esaurito tutte le aree disponibili, sta cercando di invertire la tendenza e riparare ai guasti prodotti nel passato. Ma è evidente che per questi ambiti ci sarà bisogno di un grande programma di riqualificazione territoriale ed ambientale, mettendo insieme tutte le forze - Stato, Regioni, Comuni - e le risorse disponibili.

Non occorrono tanti piani. Quando penso a cosa si dovrebbe fare per eliminare - o almeno ridurre - i guasti della campagna urbanizzata nel Veneto centrale e nella pedemontana l'unico esempio valido che mi viene in mente è quello della Ruhr.

Nella Ruhr sono partiti da un semplice ma chiaro documento di obiettivi. Ma soprattutto hanno attuato una gestione corretta ed integrata dei progetti e delle risorse finanziarie. Le risorse sono state concentrate in un unico centro di spesa, e non disperse in tante linee di finanziamento come si fa in Italia.

Tutti potevano presentare progetti - dal Land ai Comuni ai privati - ma venivano finanziati solo quelli coerenti con il documento degli obiettivi. E così in 10 anni - tanto è durata l'IBA Ruhr-Emscher Park - e con soli 5.000 miliardi di vecchie lire la Ruhr, che era un tempo l'inferno d'Europa, è diventata una regione dove la qualità dell'ambiente è ritornata più che accettabile, ed i nuovi interventi attirano turisti da tutta Europa.

La conclusione che si può trarre è che, almeno in prospettiva temporale medio-lunga il *cor business* della pianificazione sarà centrato sul rinnovo urbano e sulla riqualificazione del territorio.

In questa prospettiva qual è la lezione che si può trarre dalle vicende passate,

in particolare dall'esperienza dei programmi complessi? Tutti (o quasi tutti) sono stati fatti in variante rispetto alle previsioni dei piani regolatori. Sia che si tratti di varianti sostanziali - quando i Prg erano troppo vecchi e superati - sia di varianti di aggiustamento, come è successo in presenza di Prg recenti. Anche nel caso più noto, quello di Torino con il Prg Gregotti appena approvato, ben 10 Pru su 13 erano in variante.

Sono troppe le cose che non si possono sapere quando si lavora alla formazione di un Prg, ma ciò nonostante si pretende di regolamentare minuziosamente e rigidamente tutto quello che verrà fatto dopo. Mancano infatti i dati fondamentali per prendere decisioni così definitive. Ad esempio non sono noti l'assetto delle proprietà ed il ruolo degli operatori, non si conoscono i livelli d'inquinamento e quindi i costi di bonifica, né tanto meno l'andamento futuro dei valori immobiliari sui quali si basano i *business plan* dei promotori, e così via. Non possiamo sapere a priori se un certo progetto otterrà contributi pubblici, nel qual caso i costi verrebbero diminuiti e potrebbe invece essere aumentata la quota pubblica.

Ma sono soprattutto i tempi della pianificazione - almeno con le attuali procedure - che appaiono troppo lunghi, e comunque non compatibili con la velocità delle trasformazioni che investono l'economia e la società. A questo punto bisognerà pur fare una riflessione. Occorre finalmente riconoscere che in questa fase storica caratterizzata dalla trasformazione la variante non è una eccezione negativa da demonizzare quasi fosse un peccato originale, ma deve essere il modo normale ed ordinario di fare pianificazione.

Di conseguenza anche gli strumenti di pianificazione andrebbero adeguati a questo principio, smettendola di rincorrere il mito di un piano immutabile come le tavole della legge, ma costruendo non tanto un piano quanto un processo che possa essere rapidamente adeguato alle nuove istanze. In Italia si sono affermate due linee fondamentali: quella milanese-lombarda ed il resto d'Italia. Tutte le altre

regioni hanno scelto lo schema dei due livelli alla scala comunale, quello strutturale e quello operativo. In questo modo però si rende più lungo e complesso l'iter della pianificazione, anche perché sempre di due piani si tratta. Il piano strutturale, che non è conformativo, va tuttavia approvato con la normale procedura di un piano regolatore. Il piano operativo viene ad assomigliare al vecchio Prg, con mille decisioni da prendere in poco tempo, e tutti gli inconvenienti di rigidità ed imprecisione da sempre lamentati. Solo Milano – e successivamente la Lombardia con la Lr 11/2005 – è andata controcorrente, mettendo in soffitta il vecchio piano regolatore e sostituendolo con un sistema articolato di strumenti – il piano delle regole, il piano dei servizi, il regolamento urbanistico-edilizio – coordinati da un semplice documento programmatico.

Quale di queste due linee è la più adatta per meglio governare gli interventi di trasformazione? Senza peraltro diminuire le necessarie garanzie di tutela e salvaguardia, che devono restare sempre prevalenti sugli altri aspetti? Questo è il problema a cui bisogna dare risposta.

A mio parere – anche sulla scorta di recenti esperienze – la più adatta è senza dubbio la linea milanese-lombarda, anche perché fin dall'inizio è stata studiata e finalizzata appositamente per questi scopi. I tempi di approvazione dei progetti sono di molto inferiori a quelli delle altre regioni. Ma anche in fase di controllo le cose funzionano meglio, perché ci sono regole semplici ma precise ma anche perché le amministrazioni e le strutture tecniche locali si sono da tempo attrezzate per gestire le procedure negoziali con i privati.

L'altra linea, quella dell'urbanistica riformista – anche perché concepita all'inizio degli anni '90, e quindi alla fine dell'epoca dell'espansione e prima dell'inizio della trasformazione (la prima legge è stata quella Toscana del 1995) – si poneva in una prospettiva di revisione del precedente modello senza tuttavia cambiarne radicalmente l'impostazione. E' un sistema che privilegia essenzialmente la tutela e la conservazione, e come tale può andar bene per

Regioni come la Toscana, che giustamente ha fatto della salvaguardia del territorio la sua bandiera; ma dove gli interventi di trasformazione sono limitati.

Ci sarà il tempo per approfondire questi argomenti. Possiamo però anticipare fin d'ora alcune linee fondamentali alle quali dovrebbe ispirarsi una pianificazione all'insegna della trasformazione. Come nella Lur lombarda il quadro di compatibilità delle politiche urbane potrà essere assicurato attraverso un quadro d'insieme snello e flessibile (documento programmatico o altro) che coordina un insieme di strumenti finalizzati essenzialmente alle due problematiche più rilevanti. Strumenti non necessariamente contestuali, con l'eccezione del piano delle regole che va collegato al quadro generale.

Il primo di questi strumenti deve garantire gli obblighi e le esigenze di tutela, individuando quello che non si deve toccare (le famose invarianti) o che si deve trattare con le dovute cautele, ambiente, paesaggio, centri storici, beni culturali, ecc. Ambito per il quale, almeno nelle regioni più avanzate, sarà sufficiente riproporre le indicazioni già in gran parte contenute nei piani vigenti.

Il secondo strumento tratta l'ambito delle trasformazioni, che si riferisce in pratica a tutto ciò che non è sottoposto a tutela. Anche qui c'è bisogno di regole – che definiremmo di processo per distinguerle dalle precedenti, che sono di prodotto – per disciplinare i processi di trasformazione. Questo per evitare trattative singole con la logica del caso per caso, con tutti i rischi (anche penali) che questa procedura comporta. In fondo anche i privati si muovono meglio perché possono fare i loro conti prima, valutando la convenienza dei loro investimenti.

Regole e criteri che sono assolutamente necessari per garantire la *governance* pubblica dei grandi progetti urbani. In particolare per dare una soluzione accettabile al problema fondamentale, quello di stabilire la quota del plusvalore generato dai programmi complessi che deve essere attribuita al pubblico. In pratica si tratta di indicare i criteri per la determinazione dei cosiddetti oneri aggiuntivi che il privato deve

corrispondere all'ente pubblico oltre a quelli di legge.

Va segnalato che anche qui la Lombardia è all'avanguardia. Con la recente Lr1/2007 ha imposto ai Comuni di predisporre un "Documento di inquadramento dei programmi integrati" dove, oltre al coordinamento urbanistico devono essere precisate le modalità per regolare il rapporto pubblico-privato. E già da alcuni comuni lombardi sono stati prodotti interessanti lavori.

Il panorama non sarebbe completo senza un ultimo cenno sulla pianificazione territoriale. Il principio generale è che sopra il comune ci deve essere un solo livello di pianificazione. La presenza concomitante – prevista da molte Lur – di due piani, provinciale e regionale, produce quasi sempre confusioni e contraddizioni che si ripercuotono pesantemente nell'attività dei comuni. Il nodo fondamentale resta quello – da sempre non risolto – della pianificazione intercomunale; ed a questo obiettivo va finalizzata la pianificazione territoriale. Sarebbero più che sufficienti dei piani di area vasta – ma solo dove serve, e quindi non necessariamente coincidenti con i limiti territoriali delle province – coordinati da un snello programma (vedi sempre l'esempio Ruhr) a livello regionale. Un piano però dotato dei necessari poteri, attribuendo quindi alle Amministrazioni Regionali precise competenze in tema sia di interdizione che di incentivo. Mettendo in secondo piano il tanto osannato criterio di copianificazione che molto spesso, in presenza di posizioni contrapposte tra i partecipanti alla conferenza di pianificazione, rischia di bloccare tutto il processo rinviando all'infinito la conclusione dei lavori.

**Vice Presidente AUDIS, Associazione aree urbane dimesse.*

Dire e fare urbanistica nel paese con la camicia

Ugo Baldini*

Camicia: si dice con due emme e si scrive con una.

La capacità adattativa di un sistema è una componente importante della sua intelligenza e del suo orientamento al futuro.

Ma il sistema oggi è strabico e incerto, la sua intelligenza (di sistema) è messa in dubbio dagli esperti ed è messa in crisi dal calo di fiducia che si sta registrando ormai da tempo.

Sfiducia sulle capacità e sulla moralità della classe dirigente sempre più auto-referenziale e conservativa, fatta salva quella frazione di galantuomini e di innovatori che provano ancora a parlar chiaro in un ambiente che ha fatto dell'ipocrisia e del cinismo una virtù.

“Camicia si pronuncia con due emme e si scrive con una” dicono le maestre calabresi ai loro bimbi cercando di adattare un codice - e una missione - nazionale allo spirito tenace dei luoghi e delle tradizioni.

Fare recuperare efficienza al Paese come condizione per servire gli obiettivi di crescita, di equità e di coesione richiede un sapiente e impegnativo impiego dei due codici: ma chi sta aiutando le maestre calabresi? Chi si assume l'onere e il rischio di rinnovare il Paese?

Rinnovare il Paese vuol dire rimetterlo con i piedi per terra, vuol dire riprendere il controllo del territorio, per metterlo finalmente in gioco verso orizzonti nuovi di sostenibilità senza orpelli e balzelli, senza omissioni, omertà e scorciatoie, con regole ben fondate e patti chiari per tutti.

Bene. Su quali risorse si può contare -

a questo punto della storia - per investire nel recupero di efficienza e di fiducia che è necessario, volendo giocarsi un futuro con meno incognite? Potremmo chiedere risorse di tempo e di esperienza a quella parte del Paese che è disposta ad allinearsi con il resto dell'Europa restando al lavoro quanto serve per contrastare la perdita di capacità produttiva in atto e per garantire il principio di equità intergenerazionale.

Potremmo chiedere risorse di equità e di efficienza ad un sistema giudiziario che volesse essere tanto rigoroso con se stesso quanto ha voluto mostrarsi con altri. L'efficienza di un sistema giudiziario che passi all'esame del confronto con le altre grandi democrazie europee oggi è un fattore di coesione formidabile.

Nicola Rossi - per fare solo un esempio - ha di recente ricordato come la mancanza di una informatizzazione del sistema giudiziario sia fonte di iniquità sociale, penalizzando i ceti meno abbienti, e come, tra le ragioni della scelta di una età pensionabile più sensibile all'aumento marcato della speranza di vita, ci possa stare anche l'opportunità di reperire in tal modo le risorse necessarie: una dimostrazione convincente della necessità oggi di avere una classe politica capace di diagnosi incisive sulle condizioni del Paese e disposta a giocarsi (“chi sbaglia paga” ...) su delle soluzioni chiare e concrete, da rendicontare ai cittadini. Potremmo chiedere risorse di cultura e di pensiero creativo al nostro sistema universitario, messo finalmente a con-

fronto, sul mercato dei servizi della formazione, con l'offerta mondiale, nel mentre che una politica dello Stato e delle Regioni si decidesse a privilegiare realmente le esigenze formative degli studenti (ricorrendo in modo assai più marcato che per il passato a borse di studio da spendersi qui e nel mondo), anche per cercare di recuperare il gap di produttività che continua a pesare nei confronti degli altri paesi della U.E: più diplomati per 100 attivi, più laureati, più ricercatori, più brevetti, Potremmo chiedere risorse operative alla solidarietà delle Regioni a statuto speciale per consentire anche agli altri territori di perseguire responsabilmente le proprie scelte di sviluppo nelle condizioni di un federalismo fiscale ben praticato.

Potremmo chiedere risorse di innovazione e di sviluppo alle imprese, in modo che le dinamiche economiche si traducano più spesso in crescita civile, meno orientate ad incassi a breve, senza costi ambientali irreversibili e in grado di contribuire tangibilmente a mantenere un welfare ri-adequato al secolo delle migrazioni.

Potremmo chiedere alla pubblica amministrazione di rivedere radicalmente la propria idea di efficacia e di efficienza in funzione delle esigenze reali e impellenti dei cittadini, delle famiglie e delle imprese, oltretutto delle forme di auto-organizzazione solidale della società: fare meglio con meno ... Potremmo chiedere a tutti di dare maggiore valore al paesaggio (come patrimonio comune del Paese, come bene pubblico) e riconoscere forme di remun-

nerazione a chi lo conserva integro, sicuro, fruibile, in ultima istanza identificabile.

A tutti, e in particolare a quei territori che con le proprie dinamiche insediative generano una domanda crescente di ambiente e di natura, alla cui soddisfazione debbono responsabilmente concorrere, compensando quei territori, rurali e montani, che questi servizi offrono.

La si fa troppo facile? È un modo - lavorare assieme, all'agenda del Paese - per contrastare quelli che la rendono difficile... Un modo ingenuo, ma non per questo disarmato.

Dovremmo chiedere "all'urbanistica" di preoccuparsi che i processi di valorizzazione generati nelle trasformazioni urbane e territoriali vengano per una parte non marginale sottratti alla rendita fondiaria e, per essa, anche alle forme più o meno lecite di sostegno alla politica che sovente registriamo, quando non alle pratiche malavitose di riciclo del denaro sporco, non solo a Gomorra.

Sottratti e reinvestiti per rendere più vivibile, più funzionale e più solidale la città pubblica (pensiamo al pesante ritardo accumulato sin qui nelle politiche di social housing), così da fare apprezzare ai vecchi e ai nuovi abitanti il senso della "cittadinanza" comunque la si pronuncerà.

Camicia vs cammicia: a volte la capacità adattativa di un sistema non si manifesta come virtù, bensì come espediente per portare nella modernità le solidarietà illiberali delle società arcaiche che consentono/impongono ai giovani cottimisti calabresi di coniugare i consumi opulenti della Padania Felix in cui vivono con il mondo della irregolarità e dell'illegalità dei cantieri in cui quell'opulenza si produce.

Potremo non farci travolgere tutti dall'ossimoro (imprigionare nella trappola) di una modernità obsoleta e ambigua, se ognuno farà la sua parte, sentendosi parte dello stesso Paese e non ostaggio della propria Ditta. Solo per questa via potremo sciogliere i condizionali, in un progetto di futuro convincente e condiviso.

* Presidente Caire Urbanistica.

Dia, superdia, sottodia, infradia, ecc., ecc.

Anonimo Ministeriale

Chiunque di voi abbia avuto la ventura di dover fare dei lavori a casa, dei semplici lavori di manutenzione che ricomprendano anche qualche minima demolizione e ricostruzione di tramezzi o altri normali "aggiustamenti" per un miglior uso della propria abitazione, si sarà sentito in dovere di presentare una "denuncia di inizio attività" ai sensi del d.P.R. 380/2001. Anche io, qualche mese fa, in occasione di lavori che interessavano una abitazione di conoscenti, ho dato loro questo consiglio e ho scaricato dal sito del Municipio i modelli da presentare. Oltre a lavori di manutenzione ordinaria si prevedeva di demolire *due* tramezzi e di ricostruirne, parzialmente, altri *due*. Preparo la documentazione e gli elaborati, sono pronto per presentarla. Ma essendo passato qualche mese, per diversi motivi, mi viene lo scrupolo di vedere se i modelli fossero ancora quelli da me utilizzati: e quando mai! Sono rimasto sgomento dal fatto che da una semplice domanda, una relazione tecnica asseverata e gli elaborati dell'*ante* e *post operam*, si è passati alla dotazione di documenti ed elaborati - sono circa 25 pagine di modelli, carattere 8,5 punti - utili per demolire e ricostruire un edificio, in zona vincolata, con rischio idrogeologico, soggetta a pareri di altri enti (regione, parco, ecc.), comportante modifiche alle essenze arboree, con produzione di rifiuti inerti, con denuncia per zona sismica, oltre alla certificazione di scarico delle acque reflue, al pagamento di oneri di urbanizzazione, all'eventuale apertura del passo

carraio, all'occupazione di suolo pubblico, alla autorizzazione della ASL, alla consegna dell'estratto del PRG e relative norme, ecc. Sento già l'obiezione: certo, dal momento che con la denuncia di inizio attività è possibile, appunto, demolire e ricostruire edifici, è ovvio che la "taratura" della documentazione deve essere sulla massima eventualità. Vero! Ma, siccome la maggior parte delle DIA ha assorbito l'articolo 26 della L. n. 47/85, sarebbe una cosa "normale" prevedere dei modelli "semplificati" e ridotti per questa casistica che interessa la maggioranza delle famiglie italiane. Le persone normali, che non hanno in tasca normative, d.P.R., leggi e regolamenti dovrebbero poter essere aiutate ad avere dei comportamenti corretti e non spinte verso la violazione delle norme che devono avere un'attuazione amministrativa di merito e non solo formale. Dico questo, perché mi sono rivolto ad un collega che si occupa, in modo continuativo di queste pratiche il quale, dopo che gli ho spiegato la situazione, mi ha detto: "devi sapere che questo viene richiesto e questo devi dare, altrimenti la pratica non viene acquisita". Invero, ha usato un'altra espressione più colorita, circa la posizione che si deve assumere di fronte ai tecnici comunali. Va bene, rispondo io, ma gli chiedo: "perché il comune mi chiede l'estratto del PRG che dovrebbe possedere?" e ancora, "perché mi chiede l'aerofotogrammetrico, tra i documenti obbligatori, quando si tratta di opere interne?" Devo confessare che la mia voglia era quella

di consigliare di non fare proprio nulla, soprattutto quando il mio collega mi dice che la documentazione fotografica doveva essere stampata da un fotografo e accompagnata dallo scontrino fiscale, per *attestare la veridicità* della data delle foto stesse, per la quale evidentemente non basta il timbro dell'Ordine e la sottoscrizione del professionista. Non voglio passare per un eversore, ma vorrei che ci fosse una maggiore intelligenza nel gestire norme che hanno la necessità di essere interpretate anche in funzione del destinatario e della natura dell'intervento. Credo, infatti, che uno degli aspetti di maggiore importanza per facilitare il rispetto delle leggi e, in particolare, di quelle che riguardano l'edilizia, sia la corretta taratura degli adempimenti a carico del richiedente, in quanto la massima parte dei casi i lavori di "manutenzione straordinaria" realizzati dalle famiglie, interni all'abi-

tazione, sono limitati alla eliminazione e allo spostamento di tramezzi, alla creazione di cucine e di nuovi bagni, nonché a modifiche o inserimento di impianti, ecc. Cosa assai diversa, ad esempio, sono gli interventi strutturali, pur ricompresi nella manutenzione straordinaria, che comportano verifiche e attestazioni da parte di un tecnico abilitato. Per chiudere e per far riflettere, riporto un articolo di un Regolamento edilizio del 1926: "*articolo X. Chiunque inizia, amplia o restaura, entro il perimetro dell'abitato fabbriche di qualsiasi sorta deve, in precedenza, farne denuncia al Sindaco, eccettuati i casi di pericolo imminente [per i quali] deve immediatamente provvedere, dandone, nel contempo conoscenza all'Autorità Municipale. Le disposizioni di questo articolo non si applicano ai restauri interni, né a quelli esterni che variano la struttura e le dimensioni dei fabbricati. Il*

Sindaco, sentita la commissione edilizia, entro venti giorni dalla denuncia, potrà far conoscere all'interessato se e in quali parti le opere progettate possono eseguirsi, perché tali da produrre un deturpamento dell'aspetto dell'abitato o da violare le disposizioni di leggi e regolamenti. Trascorsi venti giorni, senza osservazioni, il privato sarà libero di eseguire i lavori denunciati, salvo l'osservanza delle leggi e dei regolamenti ed il rispetto del suolo pubblico [...] Sono passati più di 70 anni, ma mi sembra che in questo articolo ci sia già tutto: da allora se n'è fatta di strada sul tema della "semplificazione" delle procedure edilizie! Non sarà il caso di meditare sull'attuazione amministrativa della norma sulla denuncia di inizio attività, visto che doveva servire, anch'essa, a semplificare?

CARO PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ROMANO PRODI E PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI,

mentre auspichiamo che, con sempre maggior convinzione, l'iniziativa governativa persegua una pratica di governo del territorio che sappia coniugare sostenibilità dello sviluppo e competitività territoriale, vorremmo sottolineare l'importanza di una piccola riforma che ai nostri occhi appare di grande rilevanza.

Non solo più recentemente, date le ristrettezze di bilancio dei Comuni, ma ormai da decenni le Amministrazioni comunali sempre più hanno individuato nelle trasformazioni del territorio uno strumento per recuperare risorse finanziarie. Non più quindi urbanizzazioni del territorio in funzione di bisogni individuati e ben ponderati, ma piuttosto in funzione di "fare cassa", come oggi si suole dire. In sostanza in molte amministrazioni locali le entrate che derivano dai processi di urbanizzazione (oneri di urbanizzazione, spesso monetizzazione degli standard, ecc.) finiscono nel bilancio complessivo del comune. Tali risorse non sono utilizzate, come si dovrebbe, per dotare il territorio di quelle attrezzature necessarie ad una vita civile delle città, ma per far fronte alle spese generali del comune.

Questa prassi produce due effetti negativi: da una parte si urbanizza parte di territori senza necessità, alimentando il consumo di suolo (ed anche la speculazione), dall'altra parte queste nuove urbanizzazioni risultano private delle infrastrutture e attrezzature necessarie (scuole, parcheggi, verde, e anche in alcuni casi strade e fognature).

Viene in questo modo azzerata quella che a giusta ragione resta la più importante riforma urbanistica degli ultimi cinquant'anni, l'unica che poteva garantire quella "qualità urbana" che ancora oggi, dopo decenni di applicazione di piani, molto spesso di "carta", con cui illusoriamente pensavamo di tenere sotto controllo tutta la realtà ancora ci ritroviamo a reclamare. Si tratta della Legge 10 del 1977 che ha introdotto l'obbligo delle opere di urbanizzazione come attrezzature indispensabili ai nuovi e vecchi insegnamenti.

Chi, come molti di noi, ha partecipato con passione a quella riforma e alla sua tempestiva e corretta applicazione non può che rammaricarsi oggi di una grande occasione perduta valutando, peraltro, che la stessa pratica della perequazione oggi inventata finirà egualmente a foraggiare le spese ordinarie.

Vorremmo chiedere quindi di spezzare questo perverso processo di urbanizzazione rendendo obbligatorio per i comuni di spendere tutti i fondi (e non solo il 30%) che derivano dalle nuove costruzioni esclusivamente per realizzare i tradizionali ma, perché no, anche nuovi e oggi più adeguati servizi urbani. Sarebbe una piccola norma che può contribuire sia a salvare il territorio, sia a migliorare la qualità di vita delle città. Sperando di essere in qualche modo considerati, inviamo i più sentiti auguri di buon lavoro.

Felicia Bottino

La direzione di urbanistica informazioni condivide l'appello al Presidente del Consiglio e alle Regioni

Gli strumenti pianificatori di adattamento del territorio

Stefano Boato*

La necessità di una pianificazione compatibile e sostenibile

I cambiamenti climatici in corso, la proiezione del loro consolidarsi e aggravarsi e le loro possibili conseguenze sull'assetto e sull'organizzazione del territorio accentuano la necessità, comunque già presente, di orientare la pianificazione ambientale e paesaggistica, l'articolazione territoriale e urbanistica e la progettazione secondo principi e criteri di compatibilità e sostenibilità incorporandoli nell'elaborazione (e non riducendoli a verifiche ex post). In realtà è lo stesso impegno e processo di pianificazione che va riaffermato e rilanciato essendo troppo spesso disatteso perché si privilegiano i progetti delle singole opere: clamoroso ad esempio il caso del progetto Mose, sbagliato e controproducente, realizzato in assenza di un Piano "per garantire l'equilibrio ambientale dinamico della laguna di Venezia sul lungo periodo" (Commissione nazionale VIA, 1998). Talvolta, quando ci sono, i piani si limitano a dare indirizzi e direttive generali troppo liberamente interpretabili, talaltra gli stessi Enti disattendono le proprie prescrizioni o non le fanno rispettare: in generale manca un governo del territorio che garantisca la corretta elaborazione e attuazione degli strumenti pianificatori.

E il processo di pianificazione per essere credibile ed efficace prima ancora del restauro, della riduzione dei danni e dell'adattamento ai fenomeni territoriali deve poter garantire il non aggravio quotidiano, giorno per giorno, dei dissesti dei degradi e dei rischi ambientali. Gli strumenti della pianificazione sostenibile devono avere, dopo la capacità di previ-

sione e prevenzione, una precisa articolazione nelle norme di salvaguardia, nelle prescrizioni, nella programmazione dell'uso del suolo, nella gestione. Soprattutto deve essere garantito un governo del territorio coerente che con l'insieme sistematico delle politiche e delle pratiche quotidiane realizzi le finalità e gli obiettivi specifici faticosamente individuati.

In particolare va fatta una sistematica *valutazione delle aree* già individuate come vulnerabili, dissestate, degradate e a rischio e idrogeologico per individuare quelle che chiedono interventi prioritari e possono avere un maggior aggravio in conseguenza dei cambiamenti climatici. Non serve solo una verifica delle situazioni sino ad oggi già pianificate con diversi strumenti (Piani di Bacino, Piani stralcio, Piani di Assetto Idrogeologico, Piani Territoriali e Piani Paesaggistici) e dello stato di avanzamento del processo di pianificazione nelle altre situazioni, occorre anche *una rivalutazione e una comparazione degli strumenti* stessi: metodologie, prescrizioni sugli usi del suolo, priorità, efficacia e qualità delle azioni in rapporto ai differenti contesti. Ad esempio la rivisitazione del piano del Bacino dell'Arno, in base a questi criteri, ha portato a modificare la qualità degli interventi e a ridurre la programmazione di spesa ad un quinto del preventivato.

Le ricerche, i piani e le esperienze di gestione sino ad oggi esperite possono consentire inoltre di classificare per tipologie gli interventi territoriali sui dissesti, sui degradi e sui rischi nelle diverse situazioni e quindi di costruire *riferimenti quantitativi dei costi differenziati tra interventi preventivi e interventi di ripara-*

zione successivi ai danni provocati. Il rapporto *Nicolas Stern* per il governo britannico (30 ott. 2006) argomenta efficacemente sull'opportunità anche economica dell'azione preventiva; le azioni successive e i risarcimenti costano spesso enormemente di più di quelle preventive di manutenzione, disciplina e governo del territorio, e avendo il carattere dell'indifferibilità e urgenza hanno effetti stravolgenti sulla programmazione della spesa pubblica.

L'aggravarsi dei processi e dei fenomeni di dissesto e degrado ambientale del territorio

Accanto ai più gravi *eventi calamitosi* (frane, alluvioni, mareggiate, incendi boschivi,...) che in genere portano a interventi postumi di tipo emergenziale, negli ultimi decenni si sono venuti accentuando e aggravando *processi e fenomeni territoriali-ambientali di dissesto e di degrado* che chiedono una attività, oggi spesso assente, continua e sistematica di monitoraggio, manutenzione, pianificazione, prevenzione e gestione anche perché spesso creano le condizioni per eventi più gravi. Alcune di queste *criticità* saranno particolarmente indotte o aggravate da accennati cambiamenti climatici e anche per questo motivo richiedono una specifica attenzione. E' complesso e difficile uscire dalla logica degli interventi di emergenza, individuare e valutare i fenomeni ed elaborare *norme di salvaguardia e prescrizioni sull'uso del suolo, azioni e interventi per la rimozione delle cause, la riduzione o mitigazione dei danni e dei rischi e per l'adattamento dei territori agli effetti non evitabili.*

A titolo esemplificativo si ricordano alcuni processi che, anche quando vengono individuati, ben raramente sono affrontati negli strumenti di pianificazione e gestione del territorio, anzi spesso vengono considerati “danni accettabili” o addirittura aggravati da piani e interventi incompatibili con le qualità del territorio e insostenibili nel lungo periodo:

- le erosioni delle coste, i mancati ripascimenti delle spiagge, l'aumento dell'inclinazione e l'abbassamento dei fondali di costa (si attuano ripascimenti artificiali continuamente vanificati dalle mareggiate);
- la depressurizzazione e l'abbassamento delle falde freatiche (per mancate ricariche e eccessive captazioni) con i conseguenti fenomeni di subsidenza non più recuperabili;
- il dissesto e la mancata tenuta delle difese a mare (si progettano ulteriori irrigidimenti);
- l'avanzamento del cuneo salino nelle falde freatiche sia nei territori costieri, sia lungo i tratti terminali dei fiumi e dei corsi d'acqua (non si affronta la depressurizzazione delle falde e la ridotta portata d'acqua ma si progettano ingegneristiche barriere mobili alle foci dei fiumi per impedire l'avanzamento delle maree);
- la mancata tenuta dei sistemi arginali dei corsi d'acqua e delle gronde lagunari interni ai territori di costa (si risponde con ulteriori artificializzazioni);
- l'arginamento delle valli da pesca e il mancato funzionamento del sistema di “monta” e di “smonta” delle specie ittiche nelle aree lagunari (si acquista e si immette il “novellame”);
- la riduzione del franco di bonifica dei terreni agricoli di costa con la morte di coltivazioni e vegetazioni;
- il continuo rilascio e aumento delle captazioni (e la mancanza di controlli) e la riduzione della portata, anche minima, dei fiumi;
- l'inquinamento non solo dei corsi d'acqua e dei fiumi, ma anche delle falde freatiche e delle stesse acque di risorgiva (mancato controllo e gestione dei reflui in percolazione sul territorio);
- la distruzione della vegetazione mediante incendi dolosi (prevalentemente) o colposi;
- la deforestazione persino su parchi naturali, e l'urbanizzazione nelle aree pre-parco, con la conseguente dequalificazione dei suoli;

- l'artificializzazione della gestione delle acque nei territori agricoli con il tombamento di fossati e scoline e l'intubamento anche di corsi d'acqua adduttori e di rogge;

- l'aumento e lo spreco del consumo di suolo per edificazione inutile, sovradimensionata o sottoutilizzata (capannoni vuoti, residenze sparse, seconde case) anche nei territori agricoli, montani e di costa;

- l'impermeabilizzazione dei suoli urbanizzati e infrastrutturati;

- l'accentuarsi e l'aggravarsi dei fenomeni di piena a causa dei processi sopra citati;

- l'accumulo di sedimenti, spesso inquinati, nei bacini idrici con la drastica riduzione sia della capacità volumetrica di invaso sia, anche per briglie e traverse successive, dell'apporto dei sedimenti alle coste;

- il degrado ambientale delle aree urbanizzate produttive e residenziali;

- l'insostenibilità ambientale e sociale della mobilità urbana e territoriale.

Per prevedere, prevenire e ridurre, per quanto possibile, questi processi, per mitigarne gli effetti e adattare il territorio è innanzitutto necessario ricostruire un *sistema di monitoraggi e controlli* continui e sistematici disattesi da molti anni; occorre individuare, uniformare e codificare gli indicatori generali di “vulnerabilità”, i parametri specifici e i metodi di riferimento per misurare e comparare gli effetti dei fenomeni di dissesto e di degrado (subsidenza, eustatismo, erosione, impermeabilizzazione, consumo di suolo, deflusso, franosità, smottamento, inaridimento, desertificazione, deforestazione, ecc.).

In particolare la valutazione dei fattori meteorologici e ambientali suscettibili di condizionare la distribuzione dei fenomeni e il confronto delle diverse situazioni regionali può permettere di cominciare a delineare *primi credibili scenari* nazionali e regionali dell'evoluzione nei prossimi decenni, a partire non da ipotesi modellistiche ma dalla *misurazione sul campo dei processi* in atto.

Principi, criteri, metodologie e modalità

In una situazione di progressivo dissesto e degrado territoriale che vede sempre più ridursi e deteriorarsi le risorse e le valenze

ambientali e paesaggistiche non riproducibili, specialmente in una fase di grandi e non completamente prevedibili cambiamenti climatici che accelerano ed estremizzano fenomeni non del tutto definiti, non è sufficiente garantire un reale processo di controllo, pianificazione e gestione degli usi del territorio troppo spesso disatteso, occorre garantire anche che l'elaborazione i piani, i progetti, i programmi, le normative, le azioni e gli interventi siano coerenti con alcuni principi fondamentali e siano elaborati con particolari criteri, metodologie e modalità.

1) Vi sono *valori ambientali e paesaggistici* che per loro natura scientifica e culturale, per ruolo e funzionalità territoriale (e per le leggi: vedi Codice Ambientale e Paesaggistico) sono *sovraordinati* rispetto alle altre variabili e valenze. Il territorio va indagato e interpretato per *valutare preventivamente e pianificare le vocazioni, le compatibilità e le sostenibilità* ambientali; la tutela attiva e il ripristino delle valenze ambientali e paesaggistiche, naturali e storiche, vanno garantiti a priori; a questi valori e a queste valenze sovraordinate vanno comunque subordinati gli usi del suolo, soprattutto le eventuali nuove urbanizzazioni e infrastrutture; a maggior ragione con questi criteri vanno progettati singoli interventi e opere rilevanti (e non valutati *ex post*) se non sono inseriti in piani d'insieme per un uso coerente e razionale delle risorse.

2) In tutta la letteratura scientifica mondiale è ormai riconosciuto il *principio del limite*. Il territorio non può essere sottoposto ad un aggravio di rischi e a “pesi” ambientali superiori alla propria capacità di sostenerne il carico. Ma, visto il dissesto ambientale del nostro paese, è evidente che fino ad ora questo principio non è stato applicato. E anche il degrado paesaggistico ha ormai investito persino le aree di maggior valenza. Così l'intervento antropico ha rotto gli equilibri ambientali e compromesso i valori paesaggistici preesistenti. In Italia l'Impronta Ecologica (gli ettari di terra biologicamente produttiva necessari per il consumo di beni e servizi *pro capite*) è di 4,2 ettari globali e in continua crescita, con un deficit ecologico pari a 3,1 ettari *pro capite* (WWF, 2006). In molte aree si sono sicuramente superati i limiti di sostenibilità, vedi ad esempio situazioni di particolare inquinamento produttivo, impatto insediativo o di non

sopportabile afflusso turistico. Nelle situazioni più gravi bisognerebbe non solo fermare l'aumento quantitativo dei carichi sul territorio ma invertire il processo: non solo porre un limite ma puntare a ridurre le quantità e a migliorare le qualità. Tutto ciò è molto difficile anche per la mancata autorevolezza delle autorità pubbliche che governano con un'ottica di breve respiro e la forte pressione di settori e categorie economiche (vedi ad esempio la richiesta di sempre nuovi impianti di risalita in situazioni montane già congestionate e con innevamento non più garantito).

Quando non è più possibile ripristinare gli equilibri preesistenti, i piani e i programmi devono porsi l'obiettivo di realizzare un nuovo equilibrio compatibile con il contesto attuale e sostenibile nel lungo periodo. Se comunque non sono facilmente individuabili gli effetti di determinate azioni e i carichi compatibili e quindi i limiti di sostenibilità occorre regolarsi secondo il *principio di precauzione*.

3) Inoltre, particolarmente in questa fase, nell'elaborazione degli strumenti di piano è fondamentale rispettare criteri, metodologie e modalità evidenziatisi in esperienze ormai consolidate.

Per quanto ancora possibile occorre affrontare e rimuovere anche parzialmente le *cause* delle criticità, non limitandosi alla mitigazione degli effetti. In genere è opportuno tendere a difendere, ricreare o realizzare gli equilibri possibili non con una unica grande opera, di grande impegno e solitamente anche di grande impatto e spesa, risolutrice di ogni problema, ma con *un insieme* di norme, usi del suolo, azioni e interventi che affrontano nel loro complesso i problemi e sono più facilmente compatibili con il territorio. Le opere e gli interventi devono avere per quanto possibile caratteri non di artificialità e rigidità ma di naturalità, elasticità e flessibilità, con qualità fisiche e funzionali (per materiali, tecnologie e modalità operative) che agevolino le possibilità di *resilienza*, la capacità del territorio di *adattarsi* e "assorbire" i cambiamenti, di reagire e recuperare rispetto agli stress ambientali, di mantenersi e autodepurarsi, ciò in particolare in ambiti montani, fluviali, lacustri, lagunari e costieri di "interfaccia" e di transizione (ad esempio non irrigidimento delle coste e tutela o ricostruzione dei sistemi dunali costieri). Dovendo agire in situazioni in evoluzione continua e acce-

lerata, con materiali opere e tecnologie non consolidate, occorre che i *piani si configurino come processi*, con continuità ma in evoluzione modificabile, e che i progetti abbiano caratteri di reale *sperimentalità*, siano cioè verificabili nel tempo (come realizzato per secoli dalla Repubblica di Venezia in un ambiente quanto mai complesso: vedi sperimentazione dei nuovi canali, chiamati "scomenzere", riorientabili se si rivelavano non sostenibili negli equilibri delle correnti lagunari). Dovendo monitorare gli effetti delle azioni e verificare se l'evoluzione dei processi corrisponde a quanto ipotizzato, occorre che l'attuazione dei piani venga programmata con *gradualità* di fasi, con moduli di realizzazione, tipo e tempi delle verifiche. In ogni caso, per effetti o risultati non previsti e desiderati e comunque non accettabili o addirittura controproducenti o per sopravvenute modifiche del contesto e dei fenomeni ambientali sociali ed economici, proprio nelle azioni e negli interventi di maggior impegno deve essere preventivamente garantita la possibile *reversibilità*, parziale o anche totale. In situazioni nelle quali i fenomeni ambientali assumano caratteri molto diversi, anche contraddittori e conflittuali, a seconda dei periodi climatici le azioni e gli interventi possono dover assumere anche caratteri di *"stagionalità"* (vedi nelle lagune l'eccessiva idrodinamica d'inverno e la maggior necessità di ricambio e ossigenazione d'estate).

Che fare? Piani, programmi, azioni di mitigazione e adattamento

In molte situazioni del nostro paese la condizione ambientale del territorio è andata deteriorandosi, particolarmente nella seconda metà del secolo scorso, ad un punto tale per cui non solo difficilmente si potranno ricostruire gli equilibri e le compatibilità precedenti ma sarà comunque difficile promuovere interventi e innescare processi che portino a nuovi equilibri sostenibili nel lungo periodo. In questa fase è quindi indispensabile che il controllo, i piani e la gestione del territorio evitino per quanto possibile il deterioramento ulteriore della situazione, l'accentuarsi dei fenomeni di dissesto e di degrado. In linea generale sono evidenziabili *alcune linee di indirizzo e di azione*:

1) I sistemi naturali

Elaborare le "Linee fondamentali di assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali" (Legge sulle aree protette del 1991 e Codice dell'Ambiente Dlgs 152/2006) a partire dalla situazione documentata (Carta della Natura) e giuridicamente riconosciuta (Parchi nazionali regionali e provinciali; riserve; rete Natura 2000) definendo un sistema interconnesso e unitario di spazi naturali di livello nazionale e interregionale.

Programmare e realizzare la rete ecologica nazionale e potenziare, per quanto possibile, le aree naturali protette, per costituire un sistema tendenzialmente in grado di compensare e riequilibrare le aree di maggior urbanizzazione, edificazione e congestione del paese. Garantire la tutela attiva dei Siti di interesse comunitario (S.I.C.) e delle Zone a protezione speciale (Z.P.S.) con normative, procedure delle autorizzazioni e gestione di maggiore efficacia rispetto alle Valutazioni di incidenza ambientale oggi troppo facilmente e sistematicamente aggirate nella sostanza. Costruire un sistema di misure, prescrizioni e incentivi, volto al contenimento dei processi di frammentazione delle matrici ambientali e del territorio aperto con particolare riferimento a una pianificazione, progettazione e realizzazione delle infrastrutture e delle grandi reti tecnologiche che garantisca la salvaguardia delle valenze naturali.

2) La difesa del suolo
Garantire in tutto il territorio nazionale la non urbanizzazione di aree a rischio idrogeologico e adeguare i piani urbanistici già approvati contrastanti con i Piani di Bacino o con i Piani di Assetto Idrogeologico. Impedire ulteriori pratiche di deforestazione e, anche con iniziative esemplari, incentivare azioni di riforestazione specialmente in situazioni di smottamento e di frana, garantendo che gli interventi vengano progettati e realizzati con specie e tecniche che stabilizzano i versanti (orientate alla relativa forma *climax*) e che, anche con il sottobosco, riducono al massimo il decorso delle acque a valle. Vietare (con prescrizioni di piano) l'ulteriore tombamento e l'artificializzazione del sistema di drenaggio e decorso

delle acque nei territori agricoli, incentivare iniziative di riqualificazione e ricostruzione almeno dei sistemi dei preesistenti fossati naturali. Definire le fasce di pertinenza fluviale, lacuale e costiera, garantirne la tutela idraulica in connessione a quella paesaggistica (con l'adeguamento dei piani urbanistici contrastanti), avviarne processi di rinaturazione e riqualificazione. Nell'approccio al problema delle piene anziché velocizzare il decorso a valle, per quanto possibile, ricreare e organizzare le potenzialità di drenaggio su tutto il territorio a monte, anche recuperando ove possibile aree di pertinenza del letto originario del fiume. In ogni caso nei piani va privilegiata la disciplina del suolo rispetto alle opere di difesa, la manutenzione e la prevenzione dei dissesti rispetto a opere di protezione passiva e rigida. Ricreare le condizioni tecniche e giuridiche, modificando la legislazione e le concessioni vigenti, per una gestione nell'interesse pubblico dei bacini idrici e delle fasce di pertinenza fluviale, questo per poter garantire sia l'uso della capacità volumetrica di invaso delle acque (per prevenire il rischio di piena e per l'utilizzo della risorsa), sia l'apporto dei sedimenti sino alle coste, con modifica ove necessario di briglie e traverse.

3) L'uso sostenibile delle acque.

Garantire la tutela integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi delle acque nell'ambito di ciascun bacino idrografico, innanzitutto prevenendo e riducendo l'inquinamento all'origine.

Realizzare misure per l'utilizzo razionale, la conservazione, il risparmio, il riutilizzo e il riciclo delle risorse idriche.

In linea generale non approvare nuove concessioni di captazione idrica per interessi privati. Ricostruire un catasto delle concessioni. Ridurre l'insieme delle concessioni, che superano la disponibilità della risorsa acqua, e riportarle a compatibilità con il bilancio idrico. Attivare i controlli. In particolare verificare e ridurre sia le concessioni irrigue (che consumano la massima parte delle risorse) incentivando la modifica dei sistemi di irrigazione e la coltivazione di specie a minor consumo d'acqua, sia le concessioni energetiche, anche alla luce di nuovi piani energetici nazionali e regionali.

Mettere sotto controllo il sistema dei pozzi che ormai si spingono a centinaia di metri di profondità (data la sempre maggior

depressurizzazione delle falde); garantire o ricostruire le situazioni di ricarica delle falde e verificare la possibilità di reperire di nuove. Per i fiumi e i corsi d'acqua definire un Minimo Deflusso Vitale mai inferiore alle portate di magra storicamente documentate, vietare ogni captazione, anche minima, in periodo di magra.

4) Il paesaggio

Attuare correttamente e prima possibile il Codice dei Beni Paesaggistici (Dlgs n. 42/2004 e 157/2006, art. 135.3 e 145.3) con l'elaborazione e l'approvazione dei Piani Paesaggistici "definendo per ciascun ambito paesaggistico specifiche prescrizioni e previsioni ordinate:

a) al mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela,
 b) all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore e con il principio del minor consumo del territorio e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito,
 c) al recupero e alla riqualificazione degli immobili e delle aree compromessi o degradati al fine di reintegrare i valori preesistenti, nonché alla realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati" e "stabilendo norme di salvaguardia in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici". In particolare salvaguardare e valorizzare le qualità ambientali e paesaggistiche del territorio delle Alpi e degli Appennini con il sostegno alle attività agro-silvo-pastorali, alla manutenzione territoriale, all'agriturismo e al turismo ecologico; con lo spostamento di trasporti dalla strada al ferro e il contenimento degli insediamenti turistici e dell'accessibilità (soprattutto degli impianti di risalita) nelle aree più vulnerabili e già oggi congestionate.

Per rendere credibile la tutela attiva e la valorizzazione delle valenze paesaggistiche devono essere garantiti il controllo sul territorio e l'eliminazione dell'abusivismo edilizio.

5) Gli insediamenti e le infrastrutture
 Ridurre il consumo di suolo; in particolare condizionare l'approvazione di nuovi piani di urbanizzazione, insediativi o produttivi, al (quasi) completo uso o riuso delle aree già urbanizzate e/o approvate. Impedire l'edificazione e l'urbanizzazione sparsa nei territori agricoli. Avviare, con piani e programmi in tutte le aree urbane,

il drenaggio e il trattamento delle acque meteoriche (Run Off) ripermabilizzando superfici e gestendo il complessivo sistema di decorso delle acque con progetti flessibili di qualità che non provochino il degrado di aree naturali. Pianificare e regolamentare le aree di nuova urbanizzazione impedendo comunque l'aggravio del rischio idraulico e dell'inquinamento, garantendo la permeabilità dei suoli non edificati, promuovendo il carattere ambientale dei tetti (tetti vegetati), creando situazioni di drenaggio nelle aree verdi o in vasche sotto le aree urbanizzate (occorre riverificare le tecniche, le opere e le tecnologie per la ritenuta, il trattamento e il riuso delle acque meteoriche urbane). Avviare Piani di Riqualificazione delle aree urbane incorporando i problemi ambientali (inquinamento atmosferico acustico elettromagnetico termico e luminoso, rischi), recuperando e organizzando a sistema continuo le aree a *standards* (aree a verde e pedonali; attrezzature sportive, scolastiche e socio-culturali; ...) e i percorsi pedonali e ciclabili. Mettere i comuni in condizione di poter espropriare o comunque acquisire le aree a *standards* senza doverne contrattare la parziale edificazione. Riprogettare e riorganizzare le periferie, evitando ulteriore dispersione urbana socialmente e ambientalmente degradata, riqualificando i servizi e gli spazi per contribuire alla vivibilità e alla sostenibilità. Garantire che il processo di bonifica e recupero delle aree degradate (contemperando rischio sanitario, qualità ambientale e costi) e di riuso delle aree dimesse sia principalmente volto a fornire alla città aree verdi, spazi pedonali, attrezzature e servizi pubblici; non un'operazione prioritariamente di valorizzazione immobiliare ma occasione unica per recuperare aree alla riqualificazione della vivibilità urbana. Riorganizzare la mobilità urbana privilegiando e potenziando i trasporti pubblici (bus, tram, sistemi metropolitani di superficie), organizzare intermodalità e parcheggi all'esterno delle aree urbane, disincentivare l'accessibilità in automobile e aumentare gli spazi pedonali e le aree ad accessibilità limitata; localizzare eventuali nuove aree insediative nel territorio principalmente presso i centri collocati lungo gli assi del trasporto pubblico su rotaia. Riverificare gli impatti e i rischi delle grandi reti tecnologiche nei percorsi territoriali e soprattutto nelle aree urbane e suburbane.

L'elaborazione e i rapporti tra gli strumenti di piano.

In una fase di accelerati cambiamenti climatici e di accentuazione dei fenomeni di rottura degli equilibri ambientali si evidenziano innanzitutto alcune problematiche relative alla elaborazione degli strumenti:

- i caratteri di sostenibilità dei piani (e di compatibilità dei progetti) vanno garantiti incorporandoli sin dall'inizio nell'intero processo di elaborazione degli strumenti (individuazione delle finalità e degli obiettivi specifici, elaborazione e comparazione delle alternative, predisposizione dello strumento) applicando correttamente, non come semplice approvazione finale, la valutazione ambientale strategica (Vas);
- le "ragionevoli alternative" previste dalla normativa europea e italiana, e le diverse possibili opzioni di adattamento ai cambiamenti climatici vanno individuate e comparate non per aspetti secondari ma su elementi e caratteri strutturali e funzionali, elaborando le analisi costi-benefici e confrontando le compatibilità e sostenibilità ambientali, sociali ed economiche in una prospettiva di lungo termine;
- la più ampia partecipazione possibile della popolazione, degli enti locali e delle associazioni va promossa e organizzata, proponendo al dibattito e alle valutazioni le comparazioni delle alternative e delle opzioni come condizione fondamentale per garantire, nell'uso delle risorse, una visione generale e articolata degli interessi in campo non riducibile ad alcuni particolari operatori economici. Un'ampia e reale partecipazione è anche la condizione per incorporare nel processo di piano le conoscenze diffuse delle caratteristiche, delle qualità, delle vocazioni e delle compatibilità del territorio;
- gli strumenti per essere efficaci devono da un lato avere chiare norme di salvaguardia e di tutela, prescrizioni, indicazioni di modalità e metodologie di intervento, dall'altro devono poter programmare l'attuazione per fasi individuando precise priorità con una analisi comparata delle gravità delle criticità e dell'efficacia delle diverse azioni possibili;
- il processo di attuazione e aggiornamento dei piani deve essere sostenuto da una volontà di governo, un insieme di politiche e di pratiche coerenti con gli strumenti che sole possono garantire una gestione del territorio verso le finalità

generali e gli obiettivi specifici dichiarati e formalmente approvati. Inoltre c'è la necessità di un maggior coordinamento tra la grande varietà degli strumenti di piano con caratteristiche, competenze, gestioni, livelli di azione molto diversi. Ad esempio nei rapporti tra i Piani di Bacino e i Piani di gestione delle acque (Direttiva europea 2000/60, Codice dell'ambiente) delle Autorità statali e i Piani di tutela delle acque delle Regioni occorre recuperare la visione d'insieme portando in particolare tutti gli enti e gli attori a farsi carico delle determinazioni sul Bilancio idrico, sui Fabbisogni d'acqua, sul Minimo deflusso vitale dell'intero bacino idrografico. Le "Intese per l'elaborazione congiunta dei Piani paesaggistici" stipulate tra le Regioni, il Ministero dei Beni Culturali e Paesaggistici e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio (art. 143.3 del Codice del Paesaggio) per non ridursi ad un atto formale e inefficace devono garantire la formazione di gruppi di lavoro compositi e interdisciplinari per coordinare realmente le prescrizioni paesaggistiche e le indicazioni di compatibilità e sostenibilità ambientali con le prospettive territoriali. In generale dopo le esperienze dell'ultimo decennio si è evidenziata la necessità di una maggior interrelazione e congruità, sin dall'impostazione, tra i Piani dei bacini idrografici e i Piani Paesaggistici e gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che soli possono specificare l'uso e l'organizzazione del territorio. In particolare:

- i Piani territoriali regionali e provinciali con un'elaborazione qualitativa e condivisa devono poter garantire una coerente articolazione territoriale per sotto-bacini idrografici e ambiti paesaggistici sapendo riconoscere, valorizzare e specificare le esigenze e le direttive troppo generali;
- i Comuni nei Piani regolatori urbanistici (e anche nell'adeguamento di quelli già approvati a suo tempo con minor consapevolezza) devono farsi carico per primi delle criticità e dei valori ambientali e paesaggistici oggi evidenziati che indicano le compatibilità per gli usi del suolo nel loro territorio;
- i piani e la gestione della mobilità, devono sempre più promuovere un radicale cambiamento delle modalità e delle intermodalità nell'uso delle infrastrutture, con un potenziamento dei trasporti pub-

blici e un disincentivo alla mobilità privata, dando un contributo strategico, indispensabile urgente e possibile, alla vivibilità e alla sostenibilità ambientale;

- occorre arrivare a coordinare la gestione del fabbisogno energetico nel territorio e del bioclima nelle città. Con una specificazione regionale delle norme statali (Dlgs 311/2006, Linee Guida in preparazione,...) e una pianificazione in grado di valorizzare le diversità e verificare i fabbisogni territoriali, con stimolanti regolamenti e iniziative dei Comuni (v. Bolzano) e con misure di defiscalizzazione e incentivi si può arrivare a promuovere un contenimento dei consumi energetici nei territori e quasi raggiungere, ove il contesto lo consente, l'autosufficienza negli edifici.

Un maggior coordinamento però, si impone innanzitutto a livello generale.

Per realizzare le finalità prefissate di mitigazione e adattamento ai cambiamenti globali è necessario avviare un confronto e coordinamento tra i ministeri e un processo di negoziazione tra governo e regioni per specificare, quantificare e definire le diverse responsabilità per raggiungere nei tempi dati gli obiettivi di risparmio energetico e idrico e di riduzione delle emissioni inquinanti articolando le responsabilità per piani e programmi di settore e regionali (energia, attività agroforestali, attività industriali, trasporti, produzione edilizia...). Questa capacità di coordinamento e responsabilizzazione è anche la miglior premessa e garanzia culturale, amministrativa e gestionale perché l'avvio di un rinnovato processo di pianificazione per la riduzione delle criticità e l'adattamento del territorio ai cambiamenti climatici sia sostenuto, incoraggiato e reso credibile a tutti i livelli e in tutti i campi.

**Rappresentante del MATTM.*

***Conferenza Nazionale sui Cambiamenti Climatici Roma 12-13 sett. 2007. Relazione alla Sessione Plenaria conclusiva su "gli Strumenti di Adattamento" fatta a nome del Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (MATTM).*

Bibliografia essenziale

- A.A.V.V. Ambiente e pianificazione
Atti del convegno "La ricerca per una pianificazione territoriale ambientalmente orientata"
25-27 marzo 1996. Dipartimento di Urbanistica IUAV
- S. Boato Aspetti territoriali dei Piani di bacino. La rottura degli equilibri in Piani di Bacino e sicurezza idraulica I.V.S.L.A. Venezia 2003

***Project financing* e programmi integrati: soluzioni ibride per i progetti urbani**

Ezio Micelli*

L'asimmetria tra la complessità dei progetti di trasformazione della città e le risorse – non solo finanziarie, ma anche tecniche e gestionali – a disposizione del soggetto pubblico rende ineludibile il partenariato tra pubblico e privato nei processi di trasformazione della città. La prassi delle amministrazioni non solo decreta il successo di alcuni strumenti rispetto ad altri, ma permette di intuire forme evolutive di co-operazione non previste nei disegni del legislatore che invece si impongono per la loro capacità di dare soluzione ai problemi ritenuti prioritari nella gestione dei progetti e dei piani.

Tra i casi più interessati al riguardo vi è una nuova classe di progetti promossi attraverso il ricorso a formule ibride che uniscono – sotto il profilo della logica economica – la tecnica del *project financing*, con quella dei programmi integrati.

Procediamo con ordine e proviamo a classificare sotto il profilo economico e giuridico i due strumenti. La ratio economica del *project financing* è nota: il promotore del progetto realizza un'opera pubblica o di pubblico interesse richiedendo come controprestazione la possibilità del suo sfruttamento economico per un certo numero di anni. Al termine della durata della concessione, l'opera ritorna nella piena disponibilità dell'amministrazione concedente.

Introdotta in Italia con la legge Merloni nel 1994, il *project financing* ha conosciuto uno sviluppo modesto giustificando successivi interventi del legislatore prima con la legge 415/98 e quindi con legge 166/2002, nel delibe-

rato intento di rilanciarne le condizioni di operatività.

Con particolare riferimento allo sviluppo di progetti urbani, le nuove procedure prevedono che l'amministrazione concedente possa integrare il *prezzo* – ovvero la quota di risorse messe in gioco dall'amministrazione al fine di rendere appetibile la redditività dell'intervento – grazie alla cessione in proprietà o in diritto di superficie di beni dell'amministrazione che non assolvono più a funzione di interesse pubblico, o che possono essere considerati connessi all'opera pubblica, sui quali il concessionario può realizzare anche interventi privati. Le norme prevedono inoltre la possibilità da parte del concessionario di eseguire lavori *strutturalmente e direttamente collegati*: in questo modo si permette che il concessionario possa candidarsi a realizzare opere private anche su aree di sua proprietà. Infine, il legislatore ha previsto anche la possibilità di realizzare opere di pubblica utilità – ovvero di opere private che abbiano una fruibilità pubblica (ad esempio: un cinema multisala) – la cui realizzazione permetta di integrare il prezzo dell'opera oggetto di *project financing* assicurandone la corretta redditività.

Il senso economico degli interventi riformatori è chiaro. Il limitato successo del *project financing* non spiega solo in ragione delle difficoltà burocratiche, delle carenze dell'amministrazione nella programmazione e nel supporto dell'attività dei privati, ma anche e soprattutto di strutturali limiti economici legati alla modesta redditività

degli interventi in ambito urbano.

La soluzione prevista dal legislatore è duplice. Si tratta di rendere più calde opere tiepide o fredde – seguendo il tradizionale gergo del settore – in primo luogo mettendo in gioco parte del patrimonio immobiliare pubblico di cui si riconosce il sottoutilizzo o la natura non più strategica nell'assolvimento di una funzione pubblica. Si noti come in questo caso l'amministrazione possa simultaneamente risolvere, attraverso il contributo attivo del settore privato, un problema di non minore rilievo legato alla valorizzazione di immobili di proprietà pubblica. La seconda strada per rendere appetibili investimenti altrimenti prerogativa della finanza pubblica è rappresentata dall'impiego dello strumento della variante urbanistica o di specifici atti autorizzativi che consentano al promotore di recuperare redditività attraverso interventi di sviluppo immobiliare, sia con interventi privati che con opere di pubblica utilità che abbiano fruibilità pubblica.

Lucidamente, Urbani¹ coglie come ricorrendo alla cessione di potenziale volumetrico e alla valorizzazione di patrimonio immobiliare pubblico, il *project financing* non è “puntuale ma ha un vero e proprio ambito territoriale e spaziale di riferimento con il che si prospetta la possibilità che questa modalità non riguardi la singola opera pubblica (ad es. il parcheggio sotterraneo) ma coinvolga nuovamente l'assetto del territorio”.

Consideriamo ora lo strumento del *programma integrato*. I suoi fondamen-

ti giuridici sono in ordine alla legislazione nazionale – la L 179/92 – ma il suo sviluppo è legato alle numerose legislazioni regionali che ne hanno recepito e sviluppato i contenuti. Con il programma integrato l'amministrazione modifica gli strumenti urbanistici vigenti per una parte soltanto del suo territorio con un intervento in cui aspetti funzionali, progettuali ed economico-gestionali sono messi a sintesi, superando così la tradizionale indifferenza dei piani tradizionali sia nei confronti del progetto urbanistico e architettonico, sia nei confronti delle concrete modalità gestionali. L'interesse mostrato per i programmi integrati si spiega soprattutto in considerazione delle potenzialità economiche che essi esprimono per le amministrazioni: i nuovi strumenti consentono infatti il co-finanziamento di attrezzature e infrastrutture pubbliche altrimenti a carico delle finanze locali.

I termini dello scambio tra pubblico e privato sono chiari sotto il profilo qualitativo. L'amministrazione comunale può concedere capacità edificatoria, oltre a modificarne le destinazioni d'uso. Il privato a sua volta può invece cedere all'amministrazione suoli in più rispetto a quanto dovuto per gli standard di legge, opere pubbliche eccedenti i tradizionali oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e infine servizi, eventualmente integrati alla gestione degli interventi realizzati a beneficio della comunità.

Se consideriamo le quantità, lo scambio deve consentire un beneficio per entrambi i partecipanti al negoziato. Con le parole della teoria dei giochi, l'accordo deve risultare a somma positiva: sia l'amministrazione che il promotore del programma integrato devono ritenere vantaggioso partecipare alla realizzazione del nuovo intervento. L'amministrazione attraverso la leva urbanistica determina plusvalore fondiario, *rendita* nel lessico dell'economia classica. Tale plusvalore, funzione dell'ammontare del potenziale volumetrico attribuito alle proprietà private e ai valori immobiliari dell'area, deve essere perlomeno in grado di compensare i costi marginali del promotore privato necessari a sostenere gli interventi collettivi eccedenti quanto già

dovuto per legge. In realtà, le esperienze di numerose amministrazioni hanno evidenziato una ripartizione sostanzialmente paritetica del plusvalore esito della variazione degli strumenti urbanistici. Ad esempio, i piani di recupero urbano del Comune di Bologna hanno previsto la ripartizione a metà del plusvalore determinato dalle nuove regole urbanistiche, mentre dalle norme approvate dal Comune di Padova si evinceva una ripartizione moderatamente più favorevole all'amministrazione, con il recupero minimo del 60% della rendita aggiuntiva a seguito della variazione degli strumenti urbanistici. La convergenza tra i due strumenti appare chiara. Se prima delle innovazioni normative del 1998 e del 2002, il *project financing* poteva essere impiegato solo per opere puntuali nella prospettiva di una loro esecuzione e gestione da parte di un operatore privato, le nuove possibilità offerte dal legislatore per elevare il rendimento di opere altrimenti non convenienti sotto il profilo economico-finanziario allargano in modo significativo il campo di applicazione dello strumento, alterandone tuttavia la natura e il rilievo sotto il profilo urbanistico. Il *project financing* smette di essere tecnica di mera attuazione di un programma di interventi per divenire strumento che assicura simultaneamente lo sviluppo della programmazione e della pianificazione della città e le condizioni della sua effettiva operatività. Poiché è il plusvalore determinato dalle scelte amministrative a rendere credibile l'intervento del promotore – determinando nuove volumetrie o modificando le possibilità di sviluppo del proprio patrimonio immobiliare – il *project financing* resta solo in apparenza strumento attuativo delle scelte programmatiche dell'amministrazione, mentre ne altera più o meno significativamente norme e prescrizioni urbanistiche. L'evoluzione degli strumenti può essere considerata anche a partire dai programmi integrati. Con questi ultimi, l'amministrazione ha tradizionalmente scambiato rendita con capitale fisso sociale, la cui articolazione era funzione delle priorità pubbliche. Lo scambio è semplice per opere fredde (ad esempio, per la realizzazione di una piazza),

ma nulla vieta che possa riguardare anche opere in grado di generare benefici. Si consideri ad esempio la possibilità per un promotore di intervenire nella logistica realizzando un interporto: in questo caso, l'accordo con il privato permette la realizzazione di un intervento in cui l'attribuzione di rendita può risultare più contenuta in ragione dei flussi reddituali derivanti dalla gestione economica del progetto. Sotto il profilo economico, il tema potrebbe essere affrontato sia come intervento in *project financing*, in cui l'eventuale prezzo pagato dall'amministrazione assicura un tasso di rendimento adeguato a remunerare il capitale di rischio dell'investitore, sia come accordo pubblico/privato nell'ambito di un programma complesso in cui la cessione di volumetria a destinazione privata si riduce in quanto il privato ottiene un beneficio dalla gestione dell'intervento.

Le sperimentazioni condotte dalle amministrazioni in questi ultimi anni confermano l'interesse per formule ibride che coniugano *project financing* e programmazione complessa. La riqualificazione dei mercati generali a Roma, gli interventi nella portualità turistica a Napoli, la riqualificazione di parti urbane a Genova – tutti progetti in cui il *project financing* si fonde con gli strumenti della programmazione complessa – evidenziano il rilievo che questi nuovi strumenti potranno avere nello sviluppo delle nostre città.

Alle opportunità offerte devono tuttavia essere affiancate anche le criticità legate a simili sperimentazioni: pur di vedere realizzate opere e attrezzature ritenute strategiche, le amministrazioni potrebbero trovarsi nella situazione di promuovere varianti non coerenti con il quadro di sviluppo complessivo della città. Il fenomeno – noto a chi si è occupato di programmi complessi – prevede la riclassificazione degli strumenti urbanistici e gestionali in leve di prelievo parafiscale grazie alle quali compensare i minori trasferimenti dalle amministrazioni sovraordinate.

In altre parole, l'amministrazione non parte più dalla necessità di riqualificare un'area, e dunque dalla possibilità di attribuire nuova capacità edificatoria, valutando poi quanta parte del plusva-

lore così attribuito debba ritornare alla comunità nella forma di aree od opere. Compie invece il percorso inverso: prima individua le opere ritenute prioritarie prive di copertura finanziaria e procede quindi all'attribuzione di capacità edificatoria per determinarne, in partnership con i privati, le condizioni di fattibilità economica.

Il rischio è dunque quello di scardinare qualsiasi ragionevole attività di programmazione – anche di tipo strutturale/strategico – pur di pervenire all'obiettivo rappresentato dall'opera o dall'intervento pubblico in generale. Va tuttavia sottolineato come la scarsità delle risorse, non solo finanziarie, ma anche tecniche e gestionali renda poco credibile il ritorno a modelli in cui al settore privato veniva chiesta la mera attuazione di quanto previsto negli strumenti urbanistici e infrastrutturali dell'amministrazione. La sfida, in altri termini, è la regia delle trasformazioni urbane entro quadri capaci di fissare il perimetro di negoziati comunque coerenti con ciò che la comunità ritiene essere l'interesse generale di cui devono essere note le soglie di flessibilità e variazione. Senza nostalgie per l'esercizio d'autorità della mano pubblica, e senza enfatiche adesioni all'arte del negoziato.

* Iuav, Università di Venezia.

Note

1. Paolo Urbani, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino, 2007.



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione

MASTER IN MANAGER DELLE POLITICHE E DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO E COESIONE

*Consorzio Politecnico di Milano, Università Bocconi Milano,
Università di Napoli Federico II*

Obiettivi del Master

Il Master si propone di formare esperti nel campo delle politiche di sviluppo e coesione territoriale che siano in grado di svolgere attività di management di progetto, con particolare attenzione all'aspetto della relazione tra politiche integrate territoriali a scala locale e altre politiche settoriali e integrate di diversa scala.

Programma

Il Master è caratterizzato da un orientamento fortemente diretto all'acquisizione di competenze "politecniche" integrate e di carattere progettuale, nel campo delle politiche di sviluppo, oltre ad offrire corsi di approfondimento delle discipline economiche, giuridiche e dell'amministrazione pubblica. Sono previsti corsi di ingresso; corsi fondamentali tematici e corsi fondamentali disciplinari.

Stage

La faculty del Master stabilirà relazioni con enti di diversa natura per l'attivazione di esperienze che permettano agli studenti di partecipare direttamente ad attività di programmazione, progettazione e valutazione di politiche di sviluppo, sia a scala locale in amministrazioni comunali, società di progettazione, istituti di ricerca e agenzie di sviluppo sia a scala sovralocale, sia all'estero.

Scadenza domande di ammissione:

10 dicembre 2008

Prova di ammissione presso il Politecnico di Milano:

17 dicembre 2008

Informazioni generali

Il master si svolge dal 15 gennaio 2008 al 15 dicembre 2008.

Sede: Politecnico di Milano – Dipartimento di architettura e pianificazione, Via Bonardi 3, 20133, Milano

Orario: per le lezioni, da gennaio a giugno, da lunedì a venerdì dalle 10 alle 13 e dalle 14 alle 17. Da luglio a dicembre attività di stage presso enti concordati con gli iscritti

Quota di iscrizione: ? 6000 (sono previste 10 borse di studio a copertura totale e 10 a copertura parziale)

Recapiti:

Politecnico di Milano - Dipartimento di architettura e pianificazione
Via Bonardi 3, 20133 Milano
Dott.ssa Marina Bonaventura
Tel. 02-23995165 - Marina.Bonaventura@polimi.it

Prime riflessioni sul disegno di riordino dell'Urbanistica Trentina

Sezione Inu Trentino

L'Ordinamento urbanistico e il nuovo Pup per la sussidiarietà responsabile

Una "legge" di riorganizzazione del governo del territorio appare indispensabile per dare rilancio e nuove strumentazioni alla gestione del territorio; ciò sia per riordinare una materia in parte disorientata dalle sentenze e dalle interpretazioni giuridiche, che hanno anche in parte stravolto lo spirito originale dei provvedimenti legislativi nazionali, provvedimenti ai quali, pur con i gradi di libertà che ci vengono dalla Statuto di Autonomia, ispiriamo la nostra stessa normativa urbanistica, sia per impostare su nuovi criteri di responsabilità dell'azione di governo.

La terza revisione del Piano urbanistico provinciale, rappresenta la conclusione della fase centralistica provinciale e l'avvio di assetti specifici nelle singole valli anche a fronte di possibili politiche differenziate per singoli ambiti ponendo con ciò le basi per valorizzare le conoscenze e le sensibilità diffuse.

Dall'altra, per non disperdere la gestione complessiva del territorio trentino in rinvii tra loro contraddittori, il nuovo atto di indirizzo provinciale deve avere linee di riferimento chiare, forti e semplici al tempo stesso, proprio per unificare sotto una logica unica applicazioni che potranno trovare differenti interpretazioni, ma che in questo passaggio appaiono nel nuovo Pup non del tutto mature e definite.

Quindi se l'impostazione del nuovo Ordinamento è sostanzialmente con-

divisibile, preoccupa la labilità di alcune scelte di fondo che necessitano nel prossimo futuro di una migliore definizione e salvaguardia.

I rapporti, la collaborazione, il confronto sono momenti essenziali per una comunità che sa riflettere e decidere: e se gli atti conclusivi appaiono delineati non lo sono le procedure e i passaggi di maturazione delle scelte, ancor oggi si registra la mancata disponibilità allo scambio di informazioni essenziali e basilari tra i differenti livelli istituzionali, in termini di risorse ciò rappresenta diseconomie, nella dialettica necessaria alla maturazione delle scelte, con il rischio che possano inficiare il meccanismo stesso della co-pianificazione.

Un percorso di maturazione del piano e di conoscenza condivisa

I soggetti, istituzionali e non, interagiscono nella costruzione di scenari di sviluppo e degli assetti spaziali nei quali si collocano i diversi progetti, spesso tra loro conflittuali; questa interazione deve trovare, nelle diverse modalità della pianificazione, una soluzione delle conflittualità nella ricerca della coerenza possibile ma anche di una compatibilità con le ragioni del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, come peraltro impegna a fare la direttiva europea sulla valutazione ambientale dei piani e dei programmi. La condivisione dei quadri conoscitivi ai diversi livelli nella loro trasversalità e nella loro interdisciplinarietà costituisce un avanzamento nella cultura del territorio delle società loca-

li ed un allineamento alla dimensione comunitaria. In questa prospettiva la legge deve definire il ruolo dei diversi soggetti pubblici e privati in termini di responsabilità, competenza e adeguatezza. Si rileva che l'assenza della valutazione di compatibilità strategica nel nuovo Pup indebolisce la credibilità del piano, ovvero le scelte di piano appaiono prive della necessaria verifica e la norma generale ne esce indebolita.

Pianificare territorio e paesaggio: il piano territoriale di comunità

Alla pianificazione d'area vasta, Comunità di Valle, il disegno di legge della Giunta Provinciale ha assegnato un ruolo di tipo strutturale e strategico, in cui non vi sono elementi certi di coerenza, riservando il vero ruolo strategico ed operativo ai piani di livello comunale, tale impostazione appare insoddisfacente in quanto svuota il Pup del suo ruolo di salvaguardia strutturale cancellando allo stesso indirizzo strategico territoriale, nonché lasciando ai Comuni compiti che non sono in grado di svolgere. La pianificazione di Comunità deve giocare a pieno il ruolo strategico per decisioni e azioni di livello sovralocale e deve operare dal punto di vista strutturale trattando le tematiche di area vasta sulle quali le amministrazioni comunali operano con maggiore difficoltà. In tale modo si assegnerebbero ai comuni le competenze operative, entro un quadro temporale ben definito. Ciò si lega con la capacità conformativa del piano, quindi all'imposizione fisca-

le e alla produzione delle plusvalenze connesse alle previsioni urbanistiche. La fiscalità si attiverebbe solo nel caso della effettiva attuabilità delle previsioni di piano, mentre trascorso un tempo congruo, varrebbe la decadenza delle previsioni di trasformazioni urbanistica attivando meccanismi di salvaguardia totale.

La Provincia, attraverso il potenziamento del Sita, dovrebbe svolgere un ruolo di coordinamento delle politiche settoriali, oggi trascurata nel nuovo Pup, anche rappresentando in modo coordinato le previsioni contenute dai singoli strumenti di programmazione settoriale. Il Ptc deve quindi risolvere i conflitti d'interesse scegliendo gli assetti più opportuni nella visione di interesse locale, mediata con le politiche strategiche generali.

La pianificazione comunale e quella attuativa

La necessaria articolazione dell'attuale livello comunale in una componente strategica a carico della Comunità di Valle ed una operativa a responsabilità comunale appare una scelta indispensabile e meglio definita rispetto all'attuale formulazione normativa.

Tutti gli interventi che interessano territori di entità significativa, e che possono essere esemplificati nell'ordine di alcune-poche unità abitative, sono da assoggettare a procedura attuativa.

Lo specifico strumento urbanistico deve essere redatto prevedendo quote previste dal Prg di "città pubblica" e di edilizia comunque convenzionata, agevolata o sociale da attuare secondo una convenzione sottoscritta tra le parti, quindi l'approvazione del Piano da parte del Consiglio comunale.

L'approvazione del Piano attuativo deve poi valere come riordino fondiario e determinare gli oneri a carico dei privati per la realizzazione della città pubblica che nasce, o si rafforza, con la loro iniziativa. La concorrenza quindi alla costruzione della città pubblica da parte delle iniziative di trasformazione territoriale è obbligatoria e deve essere a carico dell'Ente pubblico solo per gli interessi di valenza sovralocale (urbanizzazioni secondarie).

Pubblico e privato nella costruzione della città - Le dotazioni pubbliche

La pianificazione attuativa non deve essere la progettazione edilizia a scala territoriale, ma la definizione in termini programmatori degli interventi connessi a carico del pubblico e del privato con localizzazione nel dettaglio dell'assetto distributivo dell'area, temporizzazione delle fasi attuative e relativi costi.

Appare necessario che nell'articolo 2 del nuovo Ordinamento sia indicato in modo esplicito tra le finalità della legge l'aumento del patrimonio di dotazioni pubbliche in particolare delle urbanizzazioni primarie, la buona cura e manutenzione del patrimonio esistente, nonché il corretto e parsimonioso uso delle risorse territoriale.

La perequazione

La perequazione è ormai entrata stabilmente nelle leggi regionali riformiste come la modalità ordinaria per attuare realmente la parte pubblica delle trasformazioni per insediamenti e servizi, previste dal Piano operativo, e come lo strumento più conveniente per l'acquisizione delle necessarie aree pubbliche; in tale contesto, l'esproprio viene invece normalmente indicato come misura straordinaria, quando la modalità attuativa ordinaria non risulta praticabile. L'esproprio è comunque indispensabile per la realizzazione delle opere pubbliche e per l'acquisizione delle aree che non sono collegate a trasformazioni: saranno i Comuni a scegliere quale strumento utilizzare per realizzare le previsioni dei propri piani, pensando al migliore interesse pubblico da perseguire.

I diritti edificatori e il residuo di piano

Il problema del "residuo di piano", cioè delle possibilità di modificare le previsioni residue dei piani previgenti, costituisce un elemento da disciplinare con la nuova legge nel senso espresso al punto 3, anche perché tale problema rappresenta un ostacolo assai rilevante per una affermazione del nuovo modello di pianificazione, sia per quanti riguarda il dimensionamento

che gli indirizzi di sviluppo-programmazione delle disponibilità pubbliche. La previsione edificatoria decade con la decadenza del piano, la mancata attuazione delle previsioni costituisce di per se motivazione per non rinnovare la previsioni urbanistica che può essere invece prorogata solo a valle di specifiche e ben motivate argomentazioni.

La fiscalità urbanistica

La fiscalità locale deve svolgere un ruolo sempre di più determinante nel governo del territorio: anche se si tratta di un obiettivo ambizioso e non facile da raggiungere, anche in ragione della più complessiva politica fiscale del nostro Paese, il nuovo "Ordinamento" dovrà quindi contenere alcune misure che evidenzino tale ruolo e che ne indichi anche i futuri sviluppi.

Si tratta quindi di affrontare e risolvere alcune questioni, in particolare:

- l'applicazione dell'Ici deve essere prevista per le previsioni conformative del Piano operativo e relativamente alle trasformazioni, che sul "costruito esistente" disciplinato dal Regolamento urbanistico-edilizio e non sulle scelte programmatiche del Piano strutturale, che non possono essere in alcun modo trasformate in diritti;
- deve essere reintrodotta la non tassabilità, già citata in precedenza, dei trasferimenti volumetrici nell'ambito dell'applicazione della modalità perequativa/compensativa;
- devono essere definiti disincentivi fiscali (sempre attinenti alla fiscalità locale) per sostenere interventi di riqualificazione, manutenzione e concorso allo sviluppo e qualificazione della "città pubblica" nella città esistente con particolare riferimento alla riqualificazione energetica e funzionale.

Eventi Eventi

L'Ex Aurum a Pescara

Valentina Carpitella*

In un panorama di strutture industriali dismesse recuperate per la realizzazione di centri per l'arte e la creazione contemporanea che sempre più si afferma sul piano nazionale e internazionale, a partire dal modello della Factory di Andy Warhol, il recupero dell'Ex Aurum a Pescara rappresenta un caso rilevante per l'importanza dal punto di vista architettonico e urbanistico e per l'ambizioso ruolo che si intende attribuire alla struttura.

La riqualificazione dell'edificio e l'attribuzione di un nuovo uso, quello di *fabbrica degli eventi*, si inserisce in una logica da un lato di promozione delle diverse forme di espressione della cultura contemporanea, dall'altro di creazione di un sistema di spazi e servizi che ne rafforzino l'attrattività, divenendo laboratori di sperimentazione e luoghi di eventi¹.

In tal senso, il tentativo è quello di tendere alla valorizzazione dell'espressione nell'arte, nel cinema e nella letteratura attraverso il potenziamento di strutture esistenti e la creazione di nuovi spazi, al fine di attrarre un pubblico esterno proveniente dalle aree inter-

ne della Regione e dal Corridoio Adriatico.

Tale sforzo coglie una serie di potenzialità oggi in nuce nella città, caratterizzata da una forte vivacità delle associazioni socio-culturali che promuovono un numero elevato di iniziative culturali e artistiche (dagli spettacoli teatrali alle mostre d'arte ai concerti).

A questa vivacità non corrisponde, tuttavia, la presenza di spazi simbolici e rappresentativi in cui la città si riconosca. L'ex liquorificio Aurum, esempio rilevante di archeologia industriale, può essere in tal senso non solo contenitore culturale inserito in una rete di rilievo internazionale, elemento centrale del distretto culturale della Provincia di Pescara², ma anche architettura-monumento che rappresenti la città sia per chi la vive che per chi la fruisce come turista.

L'Ex Aurum, vincolato dalla Soprintendenza nel 1999, dopo vari passaggi di proprietà, viene acquisito nel 2003 dall'Amministrazione comunale in occasione della stipula dell'Accordo di Programma per la realizzazione del nuovo polo universitario e giudiziario.

Nello stesso anno il recupero

strutturale dell'edificio viene inserito nel programma di governo dell'Amministrazione Comunale come intervento strategico.

L'investimento complessivo è stato pari a 9.450.000 euro, con un finanziamento comunale del 75%, regionale del 20% e statale (Cipe) del 5%, ed i lavori sono durati circa due anni.

L'Ex Aurum costituisce per Pescara e per i Pescaraesi un luogo di forte identità per una serie di motivi. In primo luogo perché, nel suo nucleo originario, al centro della città giardino pensata nella zona della Pineta D'Avalos nel piano di Liberi; tale nucleo era costituito dal Kursaal, attrezzatura ricettiva turistica inaugurata nel 1910 e costituita da tre livelli con loggia centrale a doppio ordine di arcate. In secondo luogo perché ex-fabbrica, e dunque legato all'immaginario della produzione. Infine per il fatto di rappresentare un monumento, un *piccolo colosso*, progettato a partire dal 1939 da Giovanni Michelucci come ampliamento della fabbrica preesistente. La struttura di Michelucci, a forma di ferro di cavallo su tre livelli, è rivestita da laterizio faccia a vista ed aperta simmetricamente sull'interno e l'esterno attraverso ampie finestre ad arco e si affaccia su un cortile centrale adibito ad eventi sin dalla originaria destinazione d'uso dell'edificio.

L'Ex Aurum, dopo la sua dismissione negli anni '70, viene più volte utilizzato per dibattiti, feste cittadine e mostre d'arte, tra le quali le due edizioni di Fuori Uso del '90 e '95; questa manifestazione d'arte contemporanea, che si svolge annual-

mente a Pescara, si muove secondo la filosofia di recuperare spazi abbandonati e dismessi attraverso l'intervento di artisti di rilievo internazionale. Le edizioni svolte all'interno dell'Aurum ne hanno colto le potenzialità connesse ad una nuova dimensione culturale, che diverrà la sua caratteristica distintiva, ed hanno arricchito la struttura con alcune opere d'arte³, alcune delle quali in via di restauro.

Al momento dell'inserimento del recupero dell'Ex Aurum nel programma di governo dell'Amministrazione Comunale, dato il forte stato di degrado e abbandono dell'edificio, è stato considerato prioritario un intervento statico che rendesse sicura la struttura. Dal punto di vista funzionale il recupero, secondo le intenzioni dei progettisti, ha voluto mirare alla massima versatilità degli spazi, e ciò è stato dovuto all'assenza, in sede di appalto concorso, di precise indicazioni relative alle destinazioni d'uso.

Totalmente assente è stato pure il progetto di un'architettura gestionale che rendesse realmente competitivo lo spazio, considerando questo aspetto secondario rispetto appunto al recupero statico dell'edificio. Se effettivamente le condizioni strutturali richiedevano un intervento immediato, perché forte era il rischio di collasso della struttura, è pur vero che realizzare "un moderno contenitore culturale multifunzionale" che si inserisca nello scenario internazionale comporta la necessità di confrontarsi con analoghe istituzioni che già operano in altri paesi d'Europa e nel Mondo. Ed implica costi di gestione

molto elevati, che possono essere sostenuti solo se la struttura diviene competitiva anche economicamente. L'ideazione ed il coinvolgimento di operatori privati, che diviene essenziale affinché la struttura resti vitale, comportano un lavoro di progettazione e costruzione di reti almeno pari a quello che è stato compiuto per la riqualificazione dell'edificio. Parallelemente, la ricchezza del tessuto associativo locale e degli operatori che già lavorano nel settore della cultura, può divenire risorsa nella costruzione di un contenitore che sia motore per l'economia locale. Gli spazi realizzati, nella loro articolazione, pur se flessibili, hanno in qualche

modo tenuto conto dell'esigenza di attività d'impresa, compatibili, a sostegno delle spese. In tal senso ciascun piano, accanto a superfici museali (che ospiteranno rispettivamente la storia dell'Ex Aurum e dell'ambiente circostante e la storia della città di Pescara e della Regione Abruzzo), a superfici di servizio e accoglienza, ad un piccolo auditorium per 60 posti (sala incontri letterari e musicali), a due grandi saloni espositivi, ad una terrazza, ad una superficie di accoglienza ed una di rappresentanza, ad un'area di creazione-comunicazione per laboratori e workshop, accoglie alcune superfici produttive per ospitare caffetterie, librerie, bar, inter-

net-shop, artigianato-shop, spazi per meeting. Dalla sua inaugurazione l'edificio ha ospitato una serie di manifestazioni ed alcune rappresentazioni teatrali. In tali occasioni sono state allestite alcune mostre ed esposte due opere: un'installazione di Giulio Turcato, donata dall'omonima Fondazione ed una videoinstallazione di Raul Gabriel. Gli eventi promossi per l'inaugurazione dell'Ex Aurum, realizzati dal 19 al 21 luglio, si sono caratterizzati, da un lato, per il coinvolgimento di gran parte della cittadinanza, che ha potuto assistere a spettacoli, concerti, proiezioni di film, mostre, dall'altro per un profilo internazionale, come

testimoniato dal dialogo tra Pasqual Maragall, ex sindaco di Barcellona, e Luciano D'Alfonso, sindaco di Pescara, sull'Europa e le città. In questa occasione si è discusso del ruolo delle grandi città come luoghi di concentrazione di servizi, diversità culturali e movimento di persone, diritti ed idee e si è sottolineato il parallelismo esistente tra Pescara e Barcellona.

**Prof. a contratto di Urbanistica presso l'Università G.d'Annunzio di Chieti e Pescara.*

- Note
1. Piano strategico della città di Pescara.
 2. Goodwill, Studio di fattibilità Distretto culturale Provincia di Pescara, Bologna, 2004.
 3. Si tratta di tre opere-ambiente realizzate nel 1995 da Julian Opie, Sylvie Fleury e Getulio Alviani.

INU Edizioni Card

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

INU Edizioni Card, Black

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

Costo della card € 25

INU Edizioni Card, Blue

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

Costo della card € 35

INU Edizioni Card, Red

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

Costo della card € 49

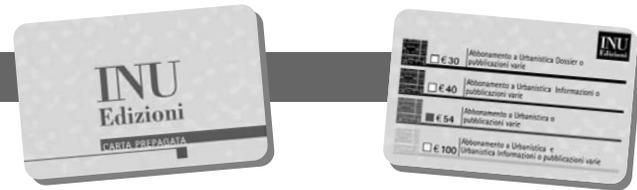
INU Edizioni Card, Gold

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

Costo della card € 90

Regala due card e la terza è gratis per te

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



Spett.le INU Edizioni,

Desidero acquistare regalare n. Card.

NOME COGNOME.....

DESTINATARIO DEL REGALO

.....

INDIRIZZO.....

.....

E-MAIL..... TELEFONO.....

.....

Scelgo la Card

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

Desidero sottoscrivere l'abbonamento incluso

Desidero acquistare i volumi:

.....

.....

.....

.....

Firma Data

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

INU
Edizioni

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

Collana di monografie sulle attività di pianificazione

Direttore Massimo Olivieri

DAL 1995, TITOLI DISPONIBILI

Il progetto preliminare del Prg di Reggio Emilia

La proposta dell'Inu per la riforma urbanistica a partire dalla formazione della Legge del 1942

Prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare

Consorzio del Iodigiano. Trent'anni di pianificazione territoriale

Studi per il Pit delle Marche

Programma di riqualificazione della darsena di Ravenna

Pip Regione Valle d'Aosta

Programma di riqualificazione della fascia ferroviaria del Comune di Modena

Il Prg di Piacenza

G. Mascino e Ancona

Piano dei tempi della città di Pesaro

Ppc della Provincia di Pesaro - Urbino

Pit della Regione Marche

Variante al Prg di Belluno

Ptp della Provincia di Venezia

Ptc della Provincia di Rimini

Ptc della Provincia di Macerata

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

Variante al Prg di Cremona

Preliminare al Prg di Vicenza

Pianificazione comunale in Toscana

Regione Veneto. Piani di area vasta: Delta del Po

Ptc della Provincia di Siena

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

Ptc della Provincia di Terni

1999 - 2003, SERIE ARCHIVIO

Il piano strutturale di Cesena

Il Prit Emilia Romagna 1998-2010

Riqualificazione della strada statale Marecchiese in Provincia di Rimini

Cesena: Prg e tutele ambientali

I parchi di riordino delle attività economiche nella provincia di Rimini

Aree di protezione ambientale nella provincia di Rimini

TITOLI RECENTI

N. 39 - 2003 (a cura di M. Fantin)

Variante al Piano regolatore per i centri storici del Comune di Vittorio Veneto
Pagine 124, illustrazioni b/n e colori, € 21,00

N. 40 - 2004 (a cura di S. Bolletti e G. F. Di Pietro)

Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Arezzo
Pagine 184, illustrazioni b/n e colori, € 35,00

N. 41 - 2004 (a cura di A. Bortoli e R. Manzo)

Provincia di Venezia. La pianificazione territoriale e urbanistica per la sicurezza del territorio
Pagine 160, illustrazioni b/n e colori, € 30,00

N. 42 - 2004 (a cura della Segreteria regionale al territorio) Regione Veneto, provincia di Treviso.

Piano d'area vasta. Montello
Pagine 124, illustrazioni b/n e colori, € 25,00

N. 43 - 2004 (a cura di F. Balletti e R. Bobbio)

Il Piano territoriale della Regione Liguria
Pagine 184, illustrazioni b/n e colori, € 30,00

N. 44 - 2004 (a cura di M. Olivieri)

Regione Umbria. Vulnerabilità urbana e prevenzione urbanistica degli effetti del sisma: Nocera Umbra
Pagine 196, illustrazioni b/n e colori, € 30,00

N. 45 - 2004

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

N. 46 - 2006

Milano verso il piano
Pagine 170, illustrazioni b/n e colori, € 40,00

N. 47 - 2006

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

N. 48 - 2007

Comune di Verona. Piano di assetto.
Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, tavola f.t.
€ 35,00

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

NOME COGNOME VIA/PIAZZA

CAP CITTÀ PR TELEFONO E-MAIL

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

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

Ho effettuato versamento anticipato scegliendo la seguente modalità di pagamento:

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

Cartasi Visa Mastercardn. scadenza

contrassegno al postino

Prego emettere fattura: numero partita Iva

Data Firma

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

sì, Vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter

no, non inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Firma

Per informazioni e preventivi di spesa:

INU Edizioni Srl

Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma

Tel 06 681.955.62 - 681.343.41 Fax 06/682.147.73

e-mail: inuprom@inuedizioni.it

inued@inuedizioni.it

XXVI CONGRESSO NAZIONALE

Ancona 17-19 aprile 2008

Teatro delle Muse
Mole Vanvitelliana

il nuovo
piano

ARTICOLAZIONE DEL CONGRESSO

Convegno

Il convegno è composto da sessioni tematiche attinenti al tema del congresso, presentazione di studi e ricerche, illustrazione dei risultati delle attività propedeutiche all'evento, dibattiti sui casi esposti.

Mostra

I progetti relativi al tema del congresso, illustrati da appositi manifesti, vengono esposti nella mostra, che si svolge all'interno della Mole Vanvitelliana contemporaneamente al Congresso.

Dossier

Preliminarmente al Congresso vanno raccolte e sistematizzate le attività di avvicinamento al Congresso che saranno pubblicate in un dossier da distribuire insieme al materiale di lavoro e ad altre pubblicazioni.

Rapporto 2007

Presentazione del "Rapporto dal Territorio 2007"

Assemblea dei soci

Nell'ultima giornata si svolge l'assemblea nazionale per l'elezione dei nuovi organi direttivi dell'Istituto.

Calendario

Congresso

giovedì 17 aprile 2008 › Ridotto Teatro delle Muse
Apertura del congresso, convegno, dibattiti, presentazioni, incontri, sessioni di lavoro.

venerdì 18 aprile 2008 › Teatro delle Muse
Convegno, dibattiti, presentazioni, incontri, sessioni di lavoro.

Assemblea soci

sabato 19 aprile 2008 › Ridotto Teatro delle Muse
Assemblea nazionale soci INU

Mostra

giovedì 17 aprile 2008 Mole Vanvitelliana
apertura dell'esposizione

domenica 27 aprile 2008 Mole Vanvitelliana
chiusura dell'esposizione

Comitato Scientifico Nazionale

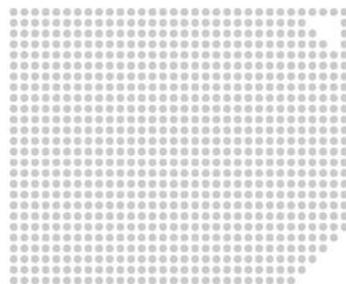
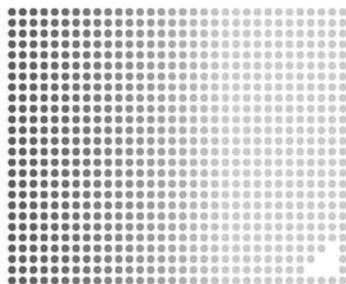
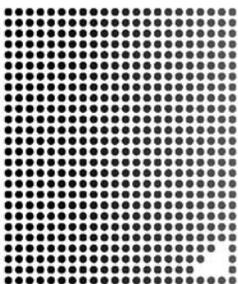
Federico Oliva | Sauro Moglie
Pierluigi Properzi | Ornella Segnalini
Simone Ombuen | Carlo Alberto Barbieri
Massimo Giuliani | Roberto Lo Giudice
Paolo Avarello | Laura Pogliani
Francesco Sbetti | Claudio Centanni
Fabio Sturani | Oriano Giovannelli
Antonio Sorgi | Emilio D'Alessio

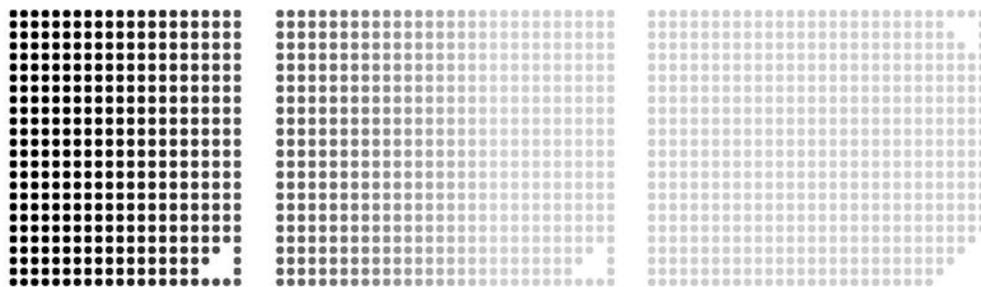
Responsabili delle tre aree tematiche
Marisa Fantin "Il piano locale"
Roberto Lo Giudice "Il piano territoriale"
Francesca Pace "Il piano territoriale"
Franco Marini "I temi trasversali"

Responsabile Dossier Congresso
Michele Talia

Comitato Operativo Locale
Consiglio Direttivo INU Marche

Segreteria Nazionale INU
Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma
Telefono +39 06 68801009
e-mail segreteria@inu.it
marche@inu.it
sito web www.inu.it





INIZIATIVE GIÀ SVOLTE

Palermo	21-feb-07	La legge di principi per il Governo del Territorio e le proposte dell'INU quali possibili effetti ed indirizzi per la legge regionale	Inu Sicilia, Dipartimento Città e Territorio, Univ. di Palermo
Milano	26-feb-07	La legge quadro sul governo del territorio e la posizione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica	Inu Lombardia, Ordine degli Architetti PPC della Provincia di Milano
Milano	3-apr-07	La politica della casa nelle aree metropolitane	Inu Lombardia, Provincia di Milano
Bologna	17-apr-07	L'evoluzione del rapporto pubblico/privato nei programmi di trasformazione urbana. Esperienze a confronto	Inu Emilia Romagna
Perugia	18-apr-07	La questione urbana nella nuova programmazione comunitaria	Inu Umbria
Cesenatico	20-22 settembre 2007	L'elaborazione del PSC in attuazione della LR 20/2000	Inu Emilia Romagna, ANCI e UPI regionali
Milano	27-set-07	"La città, i progetti, le opere: pianificazione operativa e governo della qualità urbana"	Inu Lombardia
Poggibonsi	18-ott-07	Energia e paesaggio	Inu Toscana
Ascoli Piceno	8-nov-07	Per un'urbanistica comunicata e partecipata	Inu Marche, Comune di Ascoli Piceno, Facoltà di Architettura di AP, Dip. ProCam
Senigallia	16-nov-07	Pianificazione energetica e politiche del clima nel nuovo piano	Inu Marche, Comune di Senigallia, Alleanza per il Clima con Inu Puglia, Inu Toscana, Commissione nazionale politiche infrastrutturali
Venezia	21-nov-07	Riforma fiscale e riqualificazione delle città	Urbanpromo 2007, Inu-Ance
Venezia	24-nov-07	Itinerari di pianificazione strategica	Urbanpromo 2007, Inu- Recs
Palermo	29-30 novembre 2007	VII Congresso Regionale della Sezione Sicilia "Territori costieri: quali politiche per un governo integrato"	Inu Sicilia

INIZIATIVE GIÀ PROGRAMMATE

Napoli	11-dic-07	Il regolamento n. 834/2007 in attuazione della Legge regionale 16/2004. La Pianificazione urbanistica comunale: letture e proposte	Inu Campania
Gorizia	25-gen-08	Una nuova pianificazione territoriale per il Friuli Venezia Giulia – problemi e prospettive dopo l'entrata in vigore della nuova legge urbanistica regionale	Inu Friuli Venezia Giulia
Firenze	30-gen-08	Politiche e strumenti per la residenza sociale. Il contributo dell'urbanistica per l'edilizia residenziale sociale	Gruppo di Lavoro Nazionale
Milano	Dal 31 Marzo al 4 aprile 2008	X Rassegna Urbanistica Regionale	Inu Lombardia, Regione Lombardia

INIZIATIVE IN PROGRAMMAZIONE

Torino	gen-08	Portualità integrata e sostenibilità dello sviluppo nel Mezzogiorno	Commissione nazionale politiche infrastrutturali, Comune di Salerno, Comune di Battipaglia, Inu Campania e Inu Puglia
Potenza	gen-08	Verso la nuova legge urbanistica del Piemonte: le conferenze di copianificazione e l'assistenza tecnica al processo di pianificazione	Inu Piemonte, Regione Piemonte
Aquila	inizi 2008	A un decennio dalla nuova legge urbanistica regionale	Inu Basilicata, Inu Abruzzo, Regione Abruzzo, Sphera
Roma	inizi 2008	Paesaggi regionali e Quadri strategici	
Taranto	inizi 2008	Rassegna regionale Abruzzo	Inu Abruzzo
Brindisi	gen-08	Piani territoriali di coordinamento provinciali	Inu Lazio, UPI Lazio
Venezia	feb-08	La pianificazione strategica	Inu Puglia, Ordine degli Architetti PPC della Provincia di Taranto
Perugia	feb-08	La pianificazione territoriale d'area vasta	Inu Puglia, Provincia di Brindisi
Napoli	feb-08	Il governo del territorio e le trasformazioni del paesaggio	Inu Veneto, Provincia di Venezia
		La nuova pianificazione d'area vasta. Verso la revisione della L.R. 28/95	Inu Umbria, Regione dell'Umbria

ALTRE INIZIATIVE PREVISTE

Roma		Sviluppo, clima e paesaggio nel PTC della Provincia di Napoli	Inu Campania, Provincia di Napoli
Roma		La nuova legge urbanistica regionale e il nuovo PTR	Inu Friuli Venezia Giulia
Torino		Roma: dal nuovo piano comunale alla pianificazione della città capitale	Inu Lazio, Comune di Roma, Provincia di Roma, Regione Lazio
Torino		La valutazione nei programmi complessi e le trasformazioni urbanistiche	INU Lazio
		Gli investimenti privati nelle trasformazioni urbane	Inu Piemonte, ITP
		Le conferenze di pianificazione	Inu Piemonte
		Presentazione delle due ricerche nazionali (conferenze di pianificazione e assistenza tecnica)	ANCI e UPI regionali
		Pianificazione, valutazione, partecipazione	Inu Toscana
		Il paesaggio delle aree produttive	Inu Veneto
		Il paesaggio urbano	Inu Veneto, IUAV



ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

a cura di Daniele Rallo

Continua il dibattito all'interno del Coordinamento nazionale Corsi di studio universitari in pianificazione

Il giorno 25 Giugno 2007 si è tenuta a Roma, presso il Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione territoriale dell'Università di Roma "La Sapienza" la seconda riunione del Coordinamento nazionale dei corsi di studio in pianificazione territoriale e urbanistica, dopo quella di Empoli (vedi UI 214). Scopo dell'incontro è stato quello di approfondire i contenuti guida per la costruzione di un *core curriculum* condiviso, al fine di garantire una formazione sostantiva comune, ottenendo con ciò anche un più agevole reciproco riconoscimento delle lauree triennali.

Sono stati individuati *quattro "nuclei" di conoscenza tipico della laurea triennale*: analisi delle diverse componenti di contesto e delle loro reciproche relazioni, correlando e integrando i diversi contributi disciplinari; metodi e tecniche di rappresentazione del territorio, ambiente e paesaggio; attitudine alla definizione e costruzione del progetto di territorio;

analisi della decisione collettiva e gestione dei processi, con particolare attenzione alle forme della programmazione negoziata e della democrazia rappresentativa. Ad ogni "nucleo" corrisponde una quantità di crediti formativi comuni per l'intero territorio nazionale oscillante tra 60 e 90 crediti sui 180 della triennale. Questo ha portato anche a tracciare una prima bozza di risultati attesi nel percorso formativo della laurea triennale: il primo anno deve portare gli studenti a saper svolgere una analisi di contesto e a saperla rappresentare in modo adeguato; il secondo anno deve portare gli studenti a saper costruire uno schema di progetto e a saperlo rappresentare e argomentare; il terzo anno gli studenti devono essere in grado di applicare le metodologie e le tecniche di base per l'interpretazione e la progettazione, tenendo conto delle componenti territoriali, ambientali e paesistiche e sapendo argomentare le scelte compiute. Le prossime tappe riguarderanno le lauree magistrali.

Per informazioni:
cdl.pianificazione@unifi.it. (gdl).

Come va cambiando la formazione universitaria del pianificatore territoriale e urbanista

Anna Marson

Nei prossimi mesi il profilo formativo dei futuri urbanisti e pianificatori italiani sarà ridisegnato per dare attuazione alla riforma introdotta dal D. lgs 270 del 2004, che potrà essere recepita a partire dall'anno accademico 2008-09, e in ogni caso dovrà esserlo entro l'a.a. successivo.

L'organizzazione complessiva della formazione universitaria mantiene l'articolazione in tre cicli: la formazione di base (i tre anni che si concludono con la laurea); una formazione più avanzata (i due anni che portano alla laurea finora "specialistica", d'ora in poi "magistrale"); la formazione alla ricerca (i tre successivi anni del dottorato di ricerca). Ciò che cambia sono i vincoli che oggi legano fra loro primo e secondo ciclo, considerevolmente allentati; i crediti minimi di ciascun insegnamento che si conclude con una prova d'esame, destinati ad aumentare; i requisiti, calcolati in docenti strutturati di discipline caratterizzanti, che ogni ateneo deve possedere per attivare nuovi corsi di studio. Non solo i singoli corsi di studio, ma lo stesso quadro dell'offerta complessiva di formazione universitaria alla pianificazione è quindi destinata entro un

paio d'anni a rinnovarsi in modo considerevole. Oggi l'insieme delle Università italiane offre 22 corsi di laurea (I ciclo) e 12 corsi di laurea specialistica (II ciclo) in pianificazione. I primi due cicli di studi, frequentati all'interno di un programma sinteticamente definibile "urbanistica e pianificazione"², sono quelli che danno diritto a sostenere l'esame di Stato per l'esercizio della professione, con riferimento rispettivamente alle sezioni B e A, pianificatori, dell'Albo nazionale degli architetti, pianificatori e paesaggisti. Le modalità d'insegnamento sono in larga maggioranza convenzionali (a contatto), con l'eccezione di due corsi triennali che funzionano in teledidattica (il corso in Sistemi Informativi per il Territorio di Venezia e quello della G.Marconi, Roma). L'organizzazione è generalmente semestrale, salvo per la laurea triennale offerta dall'Università della Calabria, articolata in trimestri. Vi è un unico corso di studio (triennale) attivato da un'università privata, la G.Marconi di Roma. La distribuzione territoriale dei corsi di studio in urbanistica e pianificazione è relativamente paritetica tra Nord, Centro, Sud e isole, come si può evincere dai riferimenti che seguono (L=laurea; Ls= laurea specialistica) Tab. 1. Il rapporto generale di 2:1 fra lauree e lauree specialistiche si ritrova grosso modo tale e quale a livello di macroaggregazioni territoriali. Il dato relativo al totale immatricolati³, pur scontando alcune imprecisioni⁴, è

Tab. 1 - Distribuzione territoriale dei corsi di studio delle classi di pianificazione

Nordest	4L + 1,5 Ls (Ve 2L+1,5Ls ; Pd 1L, Ts 1L)
Nordovest	3L + 2Ls (Mi 1L+1Ls, To 1L + 1 Ls, Ge 1L)
Centro	8L + 4 Ls (Fi 1L + 1Ls, Chieti-Pescara 1L, Camerino 1L, Urbino 1L, Roma 4L + 2Ls, Tuscia 1Ls)
Sud	3L + 2Ls (Na 1L + 1 Ls, Rc 1L + 1 Ls, Rende 1 L)
Isole	4L + 2,5 Ls (Pa 2L + 1Ls, Ct 1L, Ss 1L+ 1,5Ls)

Tab. 2 - Facoltà che hanno attivato corsi di studio in pianificazione

- 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)

intorno al migliaio di unità, con una larga prevalenza (due terzi del totale) di studenti maschi. Le diverse sedi sono aggregabili, per quanto riguarda il numero degli immatricolati, in tre grandi classi: quelle da meno di venti a circa quaranta immatricolati, generalmente corrispondenti a sedi prive di una tradizione consolidata nel campo della pianificazione; quelle con un numero d'immatricolati prossimo al centinaio, in genere corrispondenti ad atenei con una forte tradizione nel campo disciplinare; infine il caso unico di Roma la Sapienza, che con i diversi corsi offerti da più facoltà supera i duecento immatricolati complessivi. Le facoltà di riferimento per i diversi corsi di studio in pianificazione sono varie e plurali, evidenziando una certa vivacità d'iniziativa e contaminazioni potenzialmente assai interessanti, pur essendo a volte ricon-

ducibili a contingenze opportunistiche quali il soddisfacimento dei requisiti minimi richiesti dal Ministero in termini di docenti o l'occupazione di nicchie di mercato: Al di là delle Facoltà di riferimento, è comunque interessante considerare la presenza, nei diversi corsi di studio in urbanistica e pianificazione offerti da qualsivoglia ateneo, la presenza degli insegnamenti cosiddetti "caratterizzanti": per l'appunto Urbanistica (corrispondente alla sigla ICAR/21) e Tecnica e pianificazione urbanistica (ICAR/20). Le altre materie costituiscono infatti un sempre fertile e spesso necessario arricchimento del bagaglio culturale e delle tecniche operative, ma presuppongono comunque un riferimento insostituibile alle basi disciplinari. Da una rapida analisi dei diversi ordinamenti dei corsi di studio, depositati

nella banca dati del Ministero, emergono invece alcuni dati curiosi, se non inquietanti. Se la maggioranza dei corsi di studio offre infatti un congruo numero di ore per entrambi gli insegnamenti di Urbanistica e Tecnica e pianificazione urbanistica, e un numero più ridotto ne prevede soltanto uno dei due, vi sono casi (sia pur sporadici) di corsi di laurea in pianificazione che non prevedono nessuno di questi insegnamenti, oppure che li prevedono ma non hanno docenti strutturati del settore. In compenso, molti corsi di studio dichiarano docenti in deciso soprannumero (in assenza del vincolo di 'incardimento' in un unico cds) per altri settori scientifico-disciplinari non sempre coerenti rispetto al progetto formativo. Una certa pluralità dei progetti formativi è peraltro evidenziata dalla semplice lettura dei titoli dei 22 Corsi di laurea della classe *Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale*. Se insieme a questi consideriamo i titoli dei 12 corsi di laurea specialistica della classe di *Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale*. ...questa pluralità tende ahimé a divenire confusione, perlomeno nella corrispondenza tra denominazione e livello della laurea. In ogni caso sarebbe opportuno un riallineamento "sensato" tra denominazione e obiettivi formativi dichiarati, spesso eccessivi e non sempre pertinenti con le classi di studio di riferimento⁵.

Relativamente ad alcuni dei problemi fin qui assai sinteticamente richiamati la riforma di cui si sta avviando l'attuazione offre alcuni correttivi mirati, aprendo tuttavia spazi di libertà ancora maggiori. Il coordinamento nazionale dei corsi di studio in urbanistica e pianificazione (il riferimento organizzativo è la sede dei cds in pianificazione di Empoli: cdl.pianificazione@unifi.it), sta lavorando da alcuni mesi per costruire un percorso condiviso di ridefinizione dei diversi progetti formativi in pianificazione. L'obiettivo è in particolare quello di individuare una base formativa comune capace di garantire le specifiche competenze della figura del pianificatore (junior e senior), pur rilevando la ricchezza di una articolazione cui concorrono i diversi profili di ciascun Ateneo, la pluralità dei progetti culturali e la crescente territorializzazione dei percorsi formativi.

Note

1. I dati riportati fanno riferimento alla banca dati OFF.F del Miur, aggiornata al 31.12.2006.
2. In realtà la classe di laurea triennale di riferimento per urbanisti e pianificatori è ufficialmente denominata "urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale", mentre la classe di laurea specialistica è in "pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale".
3. Studenti che si iscrivono per la prima volta a un corso di studi.
4. Attribuibili al fatto che le rilevazioni sono state compiute quando alcuni corsi di studio avevano i termini per l'iscrizione ancora aperti.
5. Tra gli obiettivi dei corsi di laurea offerto dall'Università G.Marconi di Roma figura ad esempio che "...il laureato potrà svolgere attività professionale riguardante...progettazione, direzione dei lavori e dei cantieri nel campo delle costruzioni civili...".

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'Archivoltò	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

Libri e altro

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco

Lodovico Meneghetti.
L'opinione contraria.
Libreria Clup, Milano
dicembre 2006

Quest'ultimo libro di Lodo Meneghetti è di agile e veloce lettura, ma nello stesso tempo è molto "pesante" per la quantità di temi che propone alla riflessione, prima di tutto degli architetti e degli urbanisti e, più in generale, di tutti coloro che hanno a cuore le sorti del territorio italiano, anche di quelli che non sono d'accordo con l'impostazione assertiva e priva di mediazioni con cui l'autore li propone. Dunque un libro agile, in quanto si tratta di una raccolta di testi presentati in www.eddyburg.it, il sito diretto da Eddy Salzano che è diventato da tempo, comunque si valutino le prese di posizione che vi vengono espresse sui temi urbanistici e sulle politiche pubbliche, una importante sede di discussione e anche un punto di riferimento e di aggiornamento per un dibattito su molte questioni di grande attualità.

Per questa sua natura di raccolta di testi è difficile sintetizzarne il contenuto: vorrei quindi limitarmi da un lato ad enucleare alcune questioni

che ricorrono con maggiore frequenza, alcuni fili rossi rintracciabili nella trama dei ragionamenti che l'autore sviluppa; dall'altro lato, commentare brevemente alcune sue posizioni.

Un'affermazione che non ammette replica viene più volte ribadita: l'abbinamento dei termini "sviluppo sostenibile" dà luogo ad un ossimoro privo di significato, così come "sviluppo del territorio" appare a Lodo Meneghetti una frase insensata e ...inostenibile.

Dietro questa posizione, che viene presentata come un'evidenza non discutibile, si articolano molti ragionamenti, che quasi sempre prendono spunto da episodi commentati, che hanno come tema comune i rischi di distruzione dell'ambiente e quindi la necessità di un'azione incisiva, forte, polemica per la sua difesa. La difesa dell'ambiente viene proposta nella sua accezione più ampia, dalla questione del risparmio energetico e della tutela del suolo alla salvaguardia del paesaggio, visto nella sua unitarietà di aspetti naturalistici e di antropizzazione. E su questo tema forse si potrebbe trovare un primo punto di franca dialettica con la posizione di Lodo

Meneghetti, che riconosce il valore dell'opera di trasformazione (non di sviluppo!) del territorio attribuibile sia all'azione "popolare" sedimentata nel tempo sia all'architettura colta, ma sembra nutrire una profonda sfiducia nella possibilità dell'architettura contemporanea di rileggere e reinterpretare in modo positivo le caratteristiche dei siti: più volte il tema è ripreso in termini molto critici in riferimento a Milano, dove pure "la nozione e la realtà di contesto ereditate dal Movimento Moderno, è da sempre un punto d'onore della progettazione all'Università".

Parole molto forti sono spese in difesa del paesaggio, attaccato da interventi anche legittimati dalle scelte urbanistiche e dalle procedure, che tuttavia hanno effetti abnormi nel territorio: tra Milano e Torino "sovrappassi, entrate e uscite coi loro bravi quadrifogli, trifogli, anelloidi come nemmeno nei vecchi album di Gordon e l'imperatore giallo Ming, bordure, barriere, muraglie, pannelloni, reti, piastroni... palesemente inutili...". Ma è soprattutto all'abusivismo che Meneghetti dedica vari interventi appassionati, da cui traspare quasi una personale sofferenza nel descrivere la distruzione di siti che hanno testimoniato il meglio del paesaggio italiano: parole polemiche, con forti accenti moralistici, estremamente attuali in questo mese di agosto 2007 in cui un grave incidente in costiera amalfitana ha riacceso i riflettori sugli esiti della colpevole insufficienza nella repressione dell'abusivismo.

Altro tema che ritorna più volte è quello della casa, con accenti che rimandano esplicitamente ed in prospettiva

storica agli aspetti strutturali della "questione delle abitazioni" ed al ruolo delle politiche pubbliche in un contesto in cui "sono sparite le parole giuste, casa, popolare, economico".

Infine Milano: ricordi di una città che non si riconosce più, ammirazione per le opere dei maestri che hanno progettato il QT8, critica e preoccupazione per le realizzazioni recenti e per i grandi progetti in corso. A Milano è dedicato anche l'ultimo articolo, dal titolo esplicito "Lamentazione milanese". Non si può certo dire che Lodo Meneghetti usi il fioretto nella sua interpretazione di fatti urbanistici recenti e passati: la sua è una visione piuttosto manichea e senza sfumature dei fatti e degli attori (individuali e collettivi) che si sono mossi e si muovono sulla scena del territorio italiano: da un lato i "buoni" come Antonio Cederna, Vittorio Emiliani, il WWF e Italia Nostra alle cui battaglie si riconosce una cristallina coerenza; dall'altro i "cattivi" dagli immobiliristi agli "architetti e urbanisti compiacenti" che hanno accettato le pratiche negoziali, a Legambiente e allo stesso Istituto Nazionale di Urbanistica accusato di non contrastare la "totale privatizzazione dell'urbanistica". Una visione che può essere condivisa in tutto, in parte, respinta: ma a L.M. va sicuramente riconosciuto l'impegno e il merito di continuare a difendere e diffondere quella "saldatura fra valore sociale dell'opera, coscienza morale, senso collettivo della professione" (e aggiungo, nel suo caso, dell'insegnamento) da lui indicato come principio della rivoluzione moderna.

Corinna Morandi

Andreas Faludi (ed.), *The Territorial Cohesion in the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, 2007.

Dopo un primo periodo che potremmo definire di assimilazione, gli anni che ci separano dalla pubblicazione nel 1999 dello *ESDP (European Spatial Development Perspective)* sono stati per molti urbanisti europei anni di attesa. All'inizio del 2007 la presidenza tedesca rende pubblici due documenti, *l'Agenda territoriale* e *Lo stato del territorio* (www.bmvbs.de) che costituiscono, a livello formale, la ripresa della tematica territoriale e quindi la risposta alle aspettative formatesi negli anni precedenti attorno ad una più tangibile traduzione delle previsioni dello *ESDP*, e del suo poi trascurato *Piano d'Azione*, nelle normative di settore e alla speranza di vedere i concetti spaziali europei ricevere maggior accoglienza nelle scelte degli Stati membri. A queste attese si sono affiancati anche i timori che le fasi della politica europea (passaggio di mano tra Prodi e Barroso, bocciatura franco olandese della carta costituzionale) potessero influire in modo negativo sui processi territoriali così faticosamente avviati negli anni '90.

La raccolta di saggi che presentiamo riflette fedelmente queste esigenze di fronte ad una situazione che veniva percepita come stagnante. Il libro attraversa in modo analitico i discorsi che fluiscono attraverso le istituzioni europee e le sedi del dibattito culturale e disciplinare, con l'intenzio-

ne di districare per quanto possibile il folto intreccio fra parole e fatti, concetti e retoriche, atti compiuti e atti mancati o attesi.

L'obiettivo dichiarato del *reader* è quello di proporsi ad un pubblico americano, da sempre terribilmente scettico sulla capacità del vecchio continente di poter competere con l'*American dream*, ma che in questi anni si è fatto, come tutti possiamo facilmente immaginare, meno *self-confident*, grazie anche ad alcune palesi prese di posizione a favore del modello europeo avanzate da intellettuali americani. Per quanto il libro parli ad un pubblico non europeo, esso rappresenta in realtà un'ottima occasione per ripercorrere concetti e scelte inerenti alla pianificazione territoriale al fine di capire meglio verso quale futuro (territoriale) tentano di condurci i decisori europei. Il tema della *coesione territoriale* (d'ora in poi *CT*) non è per niente nuovo. Gli stessi coautori di questa raccolta hanno in passato speso non poche parole al fine di capire e farci capire di cosa si tratti. Nel *reader* di Faludi il lettore troverà però elementi nuovi a partire dall'accostamento della *CT* al *modello sociale europeo* (d'ora in poi *MSE*) che costituisce una novità nella panoramica della saggistica sul *planning* europeo in quanto consente di guardare alla *CT* non tanto come *device* di carattere spaziale, ma come elemento di un'architettura complessiva, costruita da chi, come Jacques Delors e altri, aveva capito che la politica macroeconomica europea non poteva essere lasciata a se stessa, senza il sostegno

di un sistema di protezione sociale. Sotto questo profilo l'appartenenza della *CT* al quadro delle politiche poste in atto nel perseguire l'idea del *MSE* è data da una semplice constatazione (che diventa tanto più efficace quando il discorso europeo viene affiancato alla realtà americana) di un'esigenza tutta europea: quella di rafforzare i vincoli che legano il cittadino europeo al proprio territorio. In questo quadro il concetto di *CT* assume una chiarezza che, nel nostro campo, raramente gli viene riconosciuta soprattutto da chi, non accontentandosi giustamente della dimensione continentale, tende a muoversi su scala territoriale e sull'apparato concettuale che le è proprio.

Inutile forse aggiungere che questo rapporto tra economia e società, o meglio tra efficienza economica (quindi competitività) e protezione sociale, è andato sempre più trasformandosi in questi anni in un dilemma politico. L'adagiarsi dell'economia europea su tassi di crescita appena oltre la soglia della stagnazione ha stravolto la prospettiva delle politiche di sviluppo, comprese quelle relative ai comparti extraeconomici. La crescita economica e la strategia di Lisbona che ne dettaglia il profilo, diventa di necessità l'obiettivo egemone della Commissione. "[...] high public expenditure is no recipe for success. Growth is of paramount importance, amongst others for the sustainability of the European model." Sulle stesse pagine del suo contributo Faludi ci ricorda la simpatica *gaffe* dell'attuale presidente della Commissione che, al

momento del suo insediamento, per assicurare chi lo vedeva troppo esposto sul fronte dei mercati, invocò la metafora dei suoi tre figli (in senso figurato: economia, società e ambiente). All'economia andava in quel momento (giugno 2004) la sua attenzione maggiore in quanto trattavasi di un "figlio malato". Solo dopo la sua guarigione, e quindi nel lungo periodo, la sua attenzione sarebbe stata ripartita equamente tra tutti e tre i "discendenti". Queste affermazioni fanno intravedere una scala di priorità difficilmente condivisibile poiché subordina la presa in carico dei problemi extraeconomici al momento in cui i tassi di crescita potrebbero permetterlo, contraddicendo così un'opinione molto diffusa (tra la popolazione così come tra la tecnocrazia europea) che vede le politiche ambientali come possibile se non principale sbocco alle politiche di sviluppo. Come sembrano dimostrare le ricerche di *Eurobarometer*, se gli europei dovessero decidere a quale dei propri "figli" offrire maggior sostegno non avrebbe dubbi a rivolgere la propria attenzione all'ambiente. Parrebbe inoltre che questa divaricazione interpretativa sugli scenari futuri di un "Europa possibile" sia stata l'ostacolo principale all'approvazione della Costituzione europea in Francia e Olanda. Ostacolo che non pare abbia avuto ancora effetti tangibili sull'operato della Commissione. C'è da chiedersi se sono questi i motivi della apparente "ambiguità" del concetto di *CT* che viene spesso richiamata da molti autori

della raccolta o anche del suo carattere “reattivo” o “difensivo” come viene sostenuto da Robert. Pare che il concetto di *CT* abbia sostituito completamente nei documenti quello di *spatial planning*. Forse un’ennesima riprova del fatto che la tematica territoriale appartiene alla retorica europea solo ed esclusivamente quando questa tende a compensare la durezza del modello macroeconomico? “Europa, forza gentile” direbbe Padoa Schioppa (2001).

Anche se questo sospetto può emergere dalla lettura di questo libro, attribuibile più alle impressioni di un lettore malizioso che all’effettivo contenuto dell’opera, rimane il fatto che, se da un lato la *CT* si coniuga bene al discorso economico, non altrettanto avviene per le narrazioni e visioni di carattere territoriale. Da qui i tentativi, non necessariamente tra di loro allineati, dei saggi della raccolta di restituire a questo concetto un’interpretazione convincente o quanto meno di valutarne le potenzialità sotto il profilo pratico, utili quindi alla conoscenza e alla decisione. Il quadro che ne deriva è estremamente complesso e variegato. Per lo più è possibile cogliere nei singoli contributi una diffusa sensazione di perplessità a fronte ad un oscillante quanto anelato governo del territorio europeo, che non riesce a far emergere proposte chiare, validabili sotto il profilo disciplinare.

Tra gli autori meno diffidenti Camagni che vede nella *CT* la “dimensione territoriale della sostenibilità”: prospettiva senza alcun dubbio allettante, che l’au-

tore considera essere pienamente incastonata nel quadro esistente delle politiche europee, soprattutto da quando (Presidenza Lussemburghese del 2005) il concetto di *capitale territoriale* assunse, come molti lo avevano predetto, piena cittadinanza nell’ambito della strategia di Lisbona. Sino ad allora, il territorio era considerato come una variabile implicita dello sviluppo. L’ipotesi di Camagni è che spetti agli Stati membri e alle regioni perseguire la *CT* ricorrendo al proprio *capitale territoriale* lungo le tre componenti della sostenibilità territoriale: qualità, efficienza e identità territoriali. Sembra sostenere l’autore che non vi sia contrasto tra politiche globali e sostenibilità locale, e che di conseguenza l’attivazione delle buone pratiche locali, sostenute dal quadro europeo, possa e debba scaturire dai contesti regionali e perseguire gli obiettivi propri del concetto di territorio sostenibile e quindi della *CT*.

Se quanto appena detto potrà essere vero nel lungo periodo, al momento le tensioni tra i vari livelli sono ancora forti. Nell’analisi condotta da Backtel e Polverari sull’impiego dei Fondi Strutturali nel periodo 2000-06 e sul livello di allineamento delle scelte degli Stati membri rispetto alle enunciazioni contenute nei documenti europei, quali gli *Orientamenti strategici* per il periodo 2007-13 (CEC, 2006), dove il rinvio alla *CT* è particolarmente marcato. Da questa analisi emerge la grande variabilità negli approcci di intervento a scala nazionale e regionale che vanno da quelli più “reattivi” (volti al

risanamento di situazioni urbane compromesse) a quelli più “proattivi” (pochi in realtà) in cui si cerca di individuare gli ambiti di maggior potenziale e lavorare su quelli. Non si può dire che le conclusioni a cui giungono gli autori siano incoraggianti. Tre sono gli elementi di conflitto che vengono individuati: (i) le competenze e le capacità dei sistemi istituzionali, (ii) gli approcci nel considerare i centri urbani come nodi della strategia regionale, (iii) il grado di apertura dei governi nazionali nei confronti alle linee guida della Commissione. Tutto ciò richiederebbe una “riforma radicale della politica di coesione”. In passato l’attenzione è stata spesso rivolta allo *OMC (Open Method of Coordination)* che, come è stato ribadito, ha dato in altri settori pregevoli risultati. Ma anche su questa prospettiva di lavoro crescono oggi le perplessità soprattutto in considerazione del recente allargamento dell’Unione. Allora è evidente che bisogna tornare ad affrontare il problema alla radice dato che pare improbabile che processi virtuosi si possano generare autonomamente nei territori europei. Dato che non esistono vie brevi ad una migliore concettualizzazione della *CT*, la chiave di volta è costituita dall’interfaccia tra conoscenza e decisione livello europeo il rapporto tra conoscenza e decisione e come questo rapporto venga tradotto nel funzionamento di alcune istituzioni europee preposte alla raccolta e restituzione dell’informazione (ESPO e EUROSTAT). Qui prevale il “modello tecnico razionale” che presuppone un tipo di

epistemologia che è da tempo oggetto di critica in quanto tende a deproblematizzare il rapporto tra conoscenza scientifica e decisionalità. L’autrice invoca un tipo di conoscenza “deliberativa ed inclusiva” (negoziale?) che possa rispondere maggiormente alle nuove forme di proceduralità (*Open Method of Coordination*) in cui siano trattati in modo più esplicito i sistemi di riferimento entro i quali si muove sia l’analisi che la decisione. La critica va in primo luogo ai metodi quantitativi impiegati che appaiono fortemente condizionati da quanto viene definito come egemonia degli indicatori economici (ad esempio il PIL) su quelli sociali ed ambientali. In secondo luogo alle forme di gestione ed organizzazione del *networking* conoscitivo e dei modi in cui la politica riesce ad influenzare il *framing* anche nella ricerca scientifica. Paradossale risulta il fatto che questi sistemi non siano fino ad ora riusciti a tradurre il concetto di *CT* in termini operativi.

Le questioni sollevate dall’autrice sono di grande attualità anche se, bisogna dirlo, non è un caso che il cosiddetto “modello tecnico razionale” continui a imperversare, con poche eccezioni, nel comparto pubblico ed in particolare negli apparati informativi euro. Probabilmente il modo più efficace per affrontare il problema è quello suggerito da Zonneveld nel suo saggio di chiusura della raccolta. L’autore si chiede in che misura questo concetto possa contribuire a svelare quelle strutture territoriali

che appaiono essere il pre-requisito di ogni processo cognitivo a livello territoriale. Lo *spatial visioning* consentirebbe di tradurre i concetti della pianificazione spaziale in immagini del territorio europeo declinato al futuro. E' probabilmente questo il modo più efficace per raccogliere attorno alla tematica territoriale nonché al MSE l'attenzione degli attori, incanalarne l'azione, stimolare gli interessi, suscitare confronto, consenso e cooperazione. Il *visioning* deve diventare priorità negli anni a venire e parte costitutiva dei programmi di conoscenza condivisa.

Igor Jogan

Riferimenti

CEC, 2006, *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, *Official Journal of the European Union*, 21.10.2006, L 291/11
Faludi, A., 2005, "Polycentric Territorial Cohesion Policy", in *Town Planning Review*, vol. 76, n. 1.
Faludi A., 2006, *La politica*

europea di coesione territoriale attraverso una fase di stasi?, in Jogan I. Patassini D., a cura di., *Lo spazio europeo a livello locale*, INU Edizioni, Roma
Grasland C., Hamez G., 2002, "Vers un indicateur européen de cohésion territoriale?", in *Espace Géographique*, vol. 2, pp. 97-116
Owen S., Rayner T., Bina O., 2004, "New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research", in *Environment and Planning A*, vol. 36, pp. 1943 -1959
Padoa Schioppa T., 2001, *Europa, forza gentile*, Il Mulino, Bologna
Schout J. A., Jordan A. J., 2007, "From Cohesion to Territorial Policy Integration (TPI): Exploring the Governance Challenges in the European Union", in *European Planning Studies*, vol. 15, n. 6, pp. 835 - 851
Vettoretto L., 2006, *Orientamenti e pratiche nelle politiche territoriali dell'Unione Europea. Limiti, paradossi, potenzialità*, in Jogan I. Patassini D., a cura di., *Lo spazio europeo a livello locale*, INU Edizioni, Roma

Urbanistica **DOSSIER**

98

**Politica della casa
nell'area metropolitana
milanese**

*a cura di Sara Pace,
Pierluigi Mutti*

Nel prossimo numero:

Il nuovo Piano

I piani strategici

A sud delle politiche urbane