

## Aperture

Per il nuovo piano  
*Francesco Sbeti, p. 3*

## Agenda

Il problema dell'attuazione  
*Angela Barbanente, p. 4*

## ...si discute:

nelle città italiane il clima  
è già cambiato  
*Edoardo Zanchini, p. 6*

## Piani urbanistici, prove di innovazione

---

*a cura di Marisa Fantin, p. 9*

Piano urbanistico di San Giovanni  
Valdarno (AR)  
*Vito Disabato, p. 10*

Il Piano di assetto del territorio  
di Feltre (BL)  
*Michela Rossato,  
Antonella Galantin, p. 12*

Il nuovo piano urbanistico di Bolzano  
*Peter Morello, Francesco Sbeti, p. 15*

Il Regolamento urbanistico di  
Pietragalla (PZ)  
*Roberto Lo Giudice, p. 20*

Il Piano di governo del territorio di  
Mozzate (CO)  
*Massimo Giuliani, p. 22*

Il Regolamento urbanistico di Scandicci  
*Lorenzo Paoli, Enrico Amante, p. 24*

## Pianificazione strategica: una formula di successo

---

*a cura di Stefano Sampaolo, p. 27*

Dal primo al secondo Piano strategico  
di Torino  
*Elisa Rosso, p. 29*

Il Piano strategico di Trento al 2010  
*Alessandro Franceschini, p. 31*

Il fare *pianificazione strategica* nell'area  
veneziana  
*Turiddo Pugliese,  
Dennis Wellington, p. 33*

# Indice

Pescara città relazionale  
*Silvia Cataldo, p. 35*

Le ragioni del Piano per la città di Lecce  
*Francesco Palazzo, p. 37*

Cagliari:  
costruiamo insieme il nostro futuro  
*Alessandra Lai, p. 39*

## A sud delle politiche urbane

---

*a cura di Daniela De Leo, p. 41*

I progetti città: tra innovazione  
e pragmatismo  
*Marco Magrassi, p. 42*

Città e risorse comunitarie: una strada  
tutta in salita  
*Walter Tortorella, p. 47*

I servizi per i cittadini del mezzogiorno  
*Monica Brezzi e Francesca Utili, p. 49*

Le scelte regionali per le città  
*Anna Paola Di Risio, p. 51*

L'esperienza siciliana  
*Vincenzo Todaro, p. 55*

## una finestra su: Manchester

---

*a cura di Marco Cremaschi, p. 57*

Rigenerazione urbana a Manchester  
*David Fanfani,  
Carlos Machado e Moura, p. 57*

Inghilterra: un portfolio di piani  
*Francesco Casagrande, p. 60*

## Opinioni e confronti

---

Il Nuovo Piano  
*Federico Oliva, p. 63*

Un Piano tutto nuovo  
*Giuseppe Campos Venuti, p. 67*

Quando l'economia critica  
la pianificazione  
*Ezio Micelli, p. 71*

## Crediti urbanistici

---

Perequazione e natura del piano  
*Ezio Micelli, p. 75*

## Eventi

---

A Bologna "la civiltà dei superluoghi"  
*Vittoria Crisostomi, p. 77*

Una mostra per salvare le foreste  
del mondo  
*Pamela De Pasquale, p. 79*

## L'Inu

---

Congresso Inu, p. 79

La questione urbana nella nuova  
programmazione comunitaria  
*Chiara Bagnetti,  
Riccardo Guarnello, p. 82*

La festa dei centri minori  
*Manuela Ricci, p. 84*

## Assurb

---

*a cura di Daniele Rallo, p. 87*

## Libri ed altro

---

*a cura di Ruben Baiocco, p. 88*

# 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

## Per il nuovo piano

Francesco Sbeti

La legislazione si è chiusa (anticipatamente) e le speranze di veder approvata la *legge di principi sul governo del territorio* sono (nuovamente) cadute, confermando che la riforma urbanistica non è certamente ai primi posti nell'agenda del nostro parlamento.

Nonostante il difficile percorso legislativo, che da decenni ad ogni mandato riprende con un (ormai) consueto cammino fatto di molti disegni di legge che non giungono mai in porto, numerose regioni dal 1995 hanno provveduto a modificare radicalmente il vecchio modello di piano e molte amministrazioni comunali si sono messe al lavoro (giungendo anche all'approvazione) per predisporre i nuovi piani strutturali. Più volte dalle pagine di questa rivista abbiamo riflettuto sulla natura di questo processo di riforma, indicando come questa, nonostante il ritardo della legge nazionale sul governo del territorio, fosse una realtà consolidata in molte regioni e praticata da molti comuni.

Un percorso con luci e ombre, certamente incompleto dal punto di vista normativo (la legittimazione definitiva di molti temi contenuti nelle leggi regionali) e territoriale (mancano ancora importanti regioni sia del nord che del sud), che però va sostenuto come dice Federico Oliva in questo numero: "la nuova forma strutturale del piano urbanistico si sta affermando in quasi tutte le regioni italiane, anche se l'interpretazione che ne è stata data in alcune non è sempre soddisfacente" e indirizzato "per migliorare il nuovo modello (...) strutturale - operativo.

Va aggiunto, esprimendo un giudizio positivo, che in sede di finanziaria sono state avviate alcune *prove di riforma* tra le quali la cessione di aree da parte dei privati per l'edilizia sociale attraverso meccanismi premianti e la tassazione agevolata per la compravendita di immobili compresi nei piani particolareggiati, che certamente vanno nella direzione, auspicata dall'Inu, della perequazione compensativa delle dotazioni urbanistiche e verso un nuovo approccio alla fiscalità.

In questo scenario di *diverse velocità e diverse responsabilità* che caratterizzano i comportamenti di Stato, Regioni e Amministrazioni locali nei confronti del governo del territorio, si sviluppa la proposta di riflessione sul *Nuovo Piano*, avviata dall'Inu in occasione del XXVI Congresso Nazionale, che si terrà ad Ancona dal 17 al 19 aprile. Nuovo piano inteso quale

strumento fondamentale, anche se non l'unico, di governo del territorio.

I temi che l'Inu pone alla discussione, come elementi che devono caratterizzare il governo del territorio, trovano fondamento nella riflessione sulla città contemporanea e sulla salvaguardia ambientale e si riferiscono alle questioni che i piani strutturali, nelle regioni dove l'impianto normativo è stato riformato, stanno incominciando ad affrontare, e precisamente: i temi della mobilità, delle reti ecologiche del risparmio energetico, del consumo di suolo, e anche dei temi che rimandano al progetto urbano e che attengono alla qualità delle città e del territorio come la sostituzione dei tessuti degradati e la costruzione di nuove centralità.

Forma del piano, strumenti attuativi e progetto urbanistico rappresentano il passo in avanti che l'Inu propone, si tratta di, come scrive Campos Venuti sempre in questo numero, "rilanciare il metodo del piano riformista fatto proprio da diverse regioni, ma ancora non riconosciuto dallo Stato (...) si deve anche riaprirsi al merito del nuovo piano riformato, cioè alla strategia dei suoi nuovi contenuti; che magari sono affrontati nei migliori piani, ma senza alcuno specifico sostegno e coordinamento legislativo. (...) non si tratta di aggiungere confusamente nel testo della riforma i *temi trasversali*, ai temi specifici del metodo urbanistico (...). Bisognerà, invece, sforzarsi di individuare i modi propri dell'urbanistica, per contribuire alla soluzione delle tematiche che appartengono principalmente alla politica della casa, della qualità ecologico-ambientale, della salvaguardia storico-paesistica, del risparmio energetico, del trasporto su ferro e del consumo di suolo".

In questo percorso che coinvolge tutta la cultura e l'amministrazione urbanistica, il contributo che UI intende fornire si articola in tre direzioni.

La prima è quella di indirizzare le *Aperture* della rivista sui temi del *piano* e della sua *attuazione* che, come evidenzia Angela Barbanente dalla sua esperienza di amministratore di una regione, "assume cruciale rilevanza in un Paese nel quale i gap fra prescrizioni e indirizzi dettati dalle leggi, piani e programmi e pratiche concrete è particolarmente ampio". Temi "trasversali" come si usa dire, quali il clima, il risparmio energetico, i bisogni di casa e servizi, ecc. e in questo numero ci viene in aiuto Edoardo Zanchini di Legambiente ricordandoci che il riscaldamento climatico delle nostre città è già una realtà.

La seconda è rappresentata dall'apertura di una finestra sui più *recenti piani* approvati e in corso di piccole e grandi città per incominciare a *valutare sul campo* gli esiti delle nuove leggi regionali ponendo particolare attenzione, come dice Marisa Fantin che cura la sezione, alla capacità che esprimono di assumere obiettivi di qualità "tradurli in capacità e modalità di trasformazione del territorio, misurarsi con i risultati, con la fattibilità delle proposte, con le risposte del mercato".

La terza linea di lavoro è politico - disciplinare (nonostante lo stile informativo della rivista), intende cioè ospitare *Opinioni e Confronti* sul tema del nuovo piano, in questo numero sono presenti i contributi di F. Oliva, G. Campos Venuti, E. Micelli. Un percorso aperto, anche a collaborazioni esterne all'Inu, orientato agli strumenti, ai temi urbanistici e a quelli trasversali, e finalizzato a costruire un contributo al governo del territorio e al nuovo governo che verrà.

# Agenda Agenda

## Il problema dell'attuazione

Angela Barbanente\*

Sul tema dell'attuazione gli urbanisti si interrogano spesso. La mia attuale esperienza di governo, comprensibilmente, mi porta sovente a riflettere sull'argomento da una prospettiva in parte simile in parte diversa da quella che ero solita assumere da ricercatrice. L'impegno di realizzare un programma amministrativo che non prevede soltanto la formazione di strumenti legislativi, regolamentari e pianificatori, ma che implica anche (come dovrebbe essere ovvio ma spesso non accade nella pratica) il reale conseguimento dei fini da tali strumenti perseguiti, ad esempio consistenti nel miglioramento della qualità della vita degli abitanti o nella tutela del paesaggio quale fattore di promozione e sviluppo sociale ed economico, rende necessario porsi in modo molto serio il problema dell'attuazione.

I classici temi di ricerca del rapporto fra teoria e pratica, elaborazione e messa in opera, decisione e relativi esiti, nelle condizioni di incertezza e limiti di tempo, risorse e conoscenze connaturati all'azione di governo, assumono una luce diversa. Non si tratta di cedere all'angustia degli orizzonti temporali imposti dai ritmi dei mandati elettorali, così rinunciando a dare il necessario respiro all'azione di governo. Al contrario. Quanto più ambiziosi sono gli obiettivi, quanto più radicali sono le discontinuità politiche e gestionali che si ritengono necessarie per fare uscire molte aree della Puglia da una lenta ma inesorabile deriva civile e culturale oltre che sociale ed economica, tanto più forte è il rischio di disattendere impegni e deludere aspettative. Tale rischio è strettamente legato all'insufficiente attenzione prestata al problema dell'attuazione. Questo, peraltro, assume cruciale rilevanza in un Paese nel quale il gap fra prescrizioni e indirizzi dettati da leggi, piani, programmi e pratiche concrete è particolarmente ampio, come puntualmente segnalato dalla letteratura internazionale<sup>1</sup>. Ed è ancor più critica in una regione nella quale, nel campo del governo del territorio, i comportamenti sociali sono sovente sregolati e quelli amministrativi sono largamente dominati dalla logica della conformità e del mero adempimento burocratico, ignorando gli impatti effettivi generati dai dispositivi normativi e dalle previsioni dei piani sui territori che ne sono investiti.

L'esperienza di governo sta rafforzando in me la convinzio-

ne che la riduzione del gap sopra accennato dovrebbe impegnare di più urbanisti e amministratori, utilizzando a tal fine l'intera gamma di strumenti disponibili per l'attuazione delle politiche pubbliche. Usando le categorie del seminale lavoro di Hood<sup>2</sup>, le fondamentali risorse a disposizione dei governi per l'attività politico-amministrativa sono autorità, mezzi finanziari, organizzazione e centralità. Ognuna di queste risorse è chiaramente essenziale per consentire ai governi di orientare comportamenti e attività sociali e istituzionali verso i desiderati assetti futuri. Per il governo regionale, le risorse di autorità discendono dal potere legislativo, oltre che regolamentare e pianificatorio; le risorse finanziarie, nel caso della Puglia derivanti in misura crescente dalla fonte comunitaria, possono essere distribuite in forma di sovvenzioni, agevolazioni, incentivi; l'organizzazione attiene alla capacità di dotarsi di strutture tecniche e amministrative atte allo svolgimento dei compiti di governo sia mediante il miglioramento di quelle esistenti sia creandone di nuove; la centralità è legata alla densità e ampiezza delle relazioni intrattenute con i diversi attori istituzionali e sociali: altri livelli di governo ed enti pubblici, popolazioni, associazioni, imprese.

E' mia impressione che i governi, nel quadro di una perdurante disattenzione verso l'attuazione, concentrino ancora troppe attenzioni sulle prime due risorse sopra indicate, ossia su autorità e finanze, trascurando le altre o non usandole in modo coerente, con conseguenze assai negative sulla capacità attuativa e l'efficacia dell'azione politico-amministrativa. Nel governo del territorio, poi, la routine amministrativa è ancora largamente sbilanciata verso l'uso di strumenti regolativi trascurando anche le potenzialità di un impiego sinergico delle risorse finanziarie per indurre i destinatari delle norme a conformarvisi. Le ragioni di tali mancanze sono molte. Esse vanno dalla crescente interpretazione della politica come mero discorso, all'ignoranza della molteplicità degli strumenti sui quali si può far leva per garantire la messa in opera delle politiche, dalle resistenze al cambiamento dovute a consolidati *frames* cognitivi, consuetudini operative e relazioni di potere, alle difficoltà pratiche di integrare le quattro categorie di Hoods in contesti decisionali caratterizzati da particolarismi politici e settorialità organizzative.

In Puglia stiamo provando a tener conto delle opportunità e difficoltà legate all'integrazione di strumenti diversi nell'azione di governo. Questo nella consapevolezza che in una società pluralista qual è quella contemporanea e in una regione ove i comportamenti sregolati sono assai diffusi gli strumenti autoritativi non possono essere sufficienti a modificare i comportamenti di enti e individui orientandoli verso la tutela dei valori ambientali, sociali e culturali e ad arrestare la spinta all'espansione urbana in favore della riqualificazione delle città e dei territori, specie di quelli più degradati e insospitati. Tale consapevolezza è alimentata dall'osservazione 'dal basso' dei processi attuativi grazie all'attività dialogica e di approfondimento con rappresentanti delle amministrazioni e della società che quotidianamente ci impegna, dalla quale emergono non solo le difficoltà di attuazione che leggi e piani incontrano nella pratica, ma

anche la scarsa efficacia o addirittura gli effetti perversi che spesso producono.

Peraltro, restituire credibilità e autorevolezza alla Regione Puglia nel governo del territorio è sfida non da poco: per lungo tempo l'urbanistica regionale si è distinta per i ritardi insopportabili nell'attività di controllo, l'applicazione di regole e norme inattuali e spesso farraginose, l'elaborazione di leggi, piani e atti di indirizzo avvenuta nel chiuso delle stanze dell'amministrazione senza alcuno sforzo di comprenderne l'adeguatezza rispetto a problemi e domande locali.

In questa situazione, solo un uso sapiente di tutti gli strumenti disponibili può farci sperare di vincere la sfida: dunque, l'utilizzo delle risorse comunitarie a supporto di iniziative e comportamenti che vanno nella direzione desiderata di tutela e uso del territorio, il miglioramento delle strutture

organizzative della pubblica amministrazione regionale e degli enti locali mediante percorsi formativi e di sostegno operativo, il rafforzamento delle relazioni istituzionali e sociali per acquisire e diffondere conoscenze sui valori del paesaggio-ambiente e sulle nuove domande sociali, cercando di modificare i comportamenti di individui e organizzazioni attraverso una miscela sapiente di strumenti tecnici, argomentazione politica e persuasione morale.

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

#### Note

1. Merita di essere citata l'espressione secca ed efficace usata da P. Newman e A. Thornley per spiegare le ragioni della mancata costituzione delle aree metropolitane istituite dalla legge n. 142/1990: "In the Italian case it has to be pointed out that the formal system of laws does not necessarily guide actual practices", in *Urban Planning in Europe*, Routledge, London, 1996, p. 52.
2. C. C. Hood, *The Tools of Governments*, Chatham House, New Jersey, 1986.

**INU** Emilia-Romagna  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

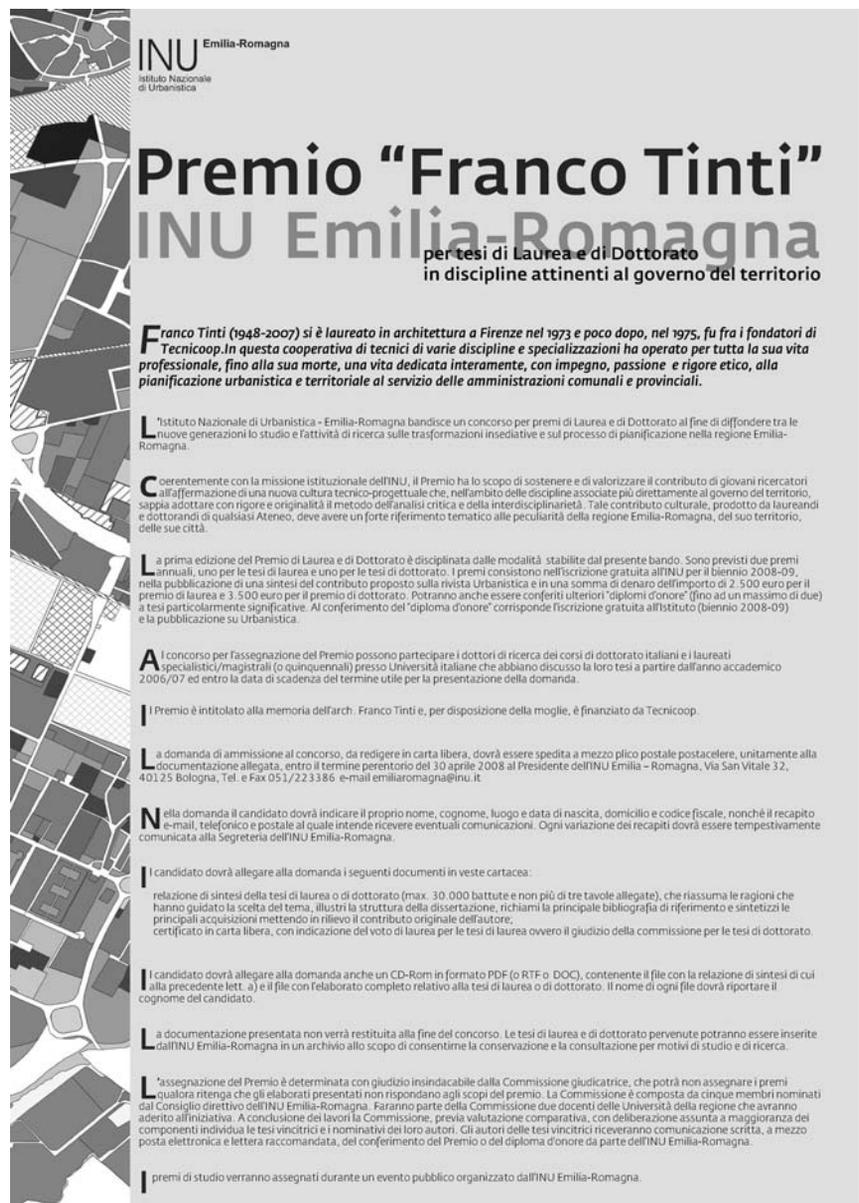
## Premio "Franco Tinti" INU Emilia-Romagna

*Franco Tinti (1948-2007) si è laureato in architettura a Firenze nel 1973 e poco dopo, nel 1975, fu fra i fondatori di Tecnicoop. In questa cooperativa di tecnici di varie discipline e specializzazioni ha operato per tutta la sua vita professionale, fino alla sua morte, una vita dedicata interamente, con impegno, passione e rigore etico, alla pianificazione urbanistica e territoriale al servizio delle amministrazioni comunali e provinciali.*

L'Istituto Nazionale di Urbanistica - Emilia-Romagna bandisce un concorso per premi di Laurea e di Dottorato al fine di diffondere tra le nuove generazioni lo studio e l'attività di ricerca sulle trasformazioni insediative e sul processo di pianificazione nella regione Emilia-Romagna.

Coerentemente con la missione istituzionale dell'INU, il Premio ha lo scopo di sostenere e di valorizzare il contributo di giovani ricercatori all'affermazione di una nuova cultura tecnico-progettuale che, nell'ambito delle discipline associate più direttamente al governo del territorio, sappia adottare con rigore e originalità il metodo dell'analisi critica e della interdisciplinarietà. Tale contributo culturale, prodotto da laureandi e dottorandi di qualsiasi Ateneo, deve avere un forte riferimento tematico alle peculiarità della regione Emilia-Romagna, del suo territorio, delle sue città.

La domanda di ammissione al concorso, da redigere in carta libera, dovrà essere spedita a mezzo plico postale postacelere, unitamente alla documentazione allegata, entro il termine perentorio del 30 aprile 2008 al Presidente dell'INU Emilia - Romagna, Via San Vitale 32, 40125 Bologna, Tel. e Fax 051/223386 e-mail emiliaromagna@inu.it



**INU** Emilia-Romagna  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

## Premio "Franco Tinti"

### INU Emilia-Romagna

per tesi di Laurea e di Dottorato  
in discipline attinenti al governo del territorio

**F**ranco Tinti (1948-2007) si è laureato in architettura a Firenze nel 1973 e poco dopo, nel 1975, fu fra i fondatori di Tecnicoop. In questa cooperativa di tecnici di varie discipline e specializzazioni ha operato per tutta la sua vita professionale, fino alla sua morte, una vita dedicata interamente, con impegno, passione e rigore etico, alla pianificazione urbanistica e territoriale al servizio delle amministrazioni comunali e provinciali.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica - Emilia-Romagna bandisce un concorso per premi di Laurea e di Dottorato al fine di diffondere tra le nuove generazioni lo studio e l'attività di ricerca sulle trasformazioni insediative e sul processo di pianificazione nella regione Emilia-Romagna.

Coerentemente con la missione istituzionale dell'INU, il Premio ha lo scopo di sostenere e di valorizzare il contributo di giovani ricercatori all'affermazione di una nuova cultura tecnico-progettuale che, nell'ambito delle discipline associate più direttamente al governo del territorio, sappia adottare con rigore e originalità il metodo dell'analisi critica e della interdisciplinarietà. Tale contributo culturale, prodotto da laureandi e dottorandi di qualsiasi Ateneo, deve avere un forte riferimento tematico alle peculiarità della regione Emilia-Romagna, del suo territorio, delle sue città.

La prima edizione del Premio di Laurea e di Dottorato è disciplinata dalle modalità stabilite dal presente bando. Sono previsti due premi annuali, uno per le tesi di laurea e uno per le tesi di dottorato. I premi consistono nell'iscrizione gratuita all'INU per il biennio 2008-09, nella pubblicazione di una sintesi del contributo proposto sulla rivista Urbanistica e in una somma di denaro dell'importo di 2.500 euro per il premio di laurea e 3.500 euro per il premio di dottorato. Potranno anche essere conferiti ulteriori "diplomi d'onore" (fino ad un massimo di due) a tesi particolarmente significative. Al conferimento del "diploma d'onore" corrisponde l'iscrizione gratuita all'Istituto (biennio 2008-09) e la pubblicazione su Urbanistica.

Al concorso per l'assegnazione del Premio possono partecipare i dottori di ricerca dei corsi di dottorato italiani e i laureati specialistici/magistrali (o quinquennali) presso Università italiane che abbiano discusso la loro tesi a partire dall'anno accademico 2006/07 ed entro la data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda.

Il Premio è intitolato alla memoria dell'arch. Franco Tinti e, per disposizione della moglie, è finanziato da Tecnicoop.

La domanda di ammissione al concorso, da redigere in carta libera, dovrà essere spedita a mezzo plico postale postacelere, unitamente alla documentazione allegata, entro il termine perentorio del 30 aprile 2008 al Presidente dell'INU Emilia - Romagna, Via San Vitale 32, 40125 Bologna, Tel. e Fax 051/223386 e-mail emiliaromagna@inu.it.

Nella domanda il candidato dovrà indicare il proprio nome, cognome, luogo e data di nascita, domicilio e codice fiscale, nonché il recapito e-mail, telefonico e postale al quale intende ricevere eventuali comunicazioni. Ogni variazione dei recapiti dovrà essere tempestivamente comunicata alla Segreteria dell'INU Emilia-Romagna.

Il candidato dovrà allegare alla domanda i seguenti documenti in veste cartacea:  
relazione di sintesi della tesi di laurea o di dottorato (max. 30.000 battute e non più di tre tavole allegate), che riassume le ragioni che hanno guidato la scelta del tema, illustri la struttura della dissertazione, richiami la principale bibliografia di riferimento e sintetizzi le principali acquisizioni mettendo in rilievo il contributo originale dell'autore, certificato in carta libera, con indicazione del voto di laurea per le tesi di laurea ovvero il giudizio della commissione per le tesi di dottorato.

Il candidato dovrà allegare alla domanda anche un CD-Rom in formato PDF (o RTF o DOC), contenente il file con la relazione di sintesi di cui alla precedente lett. a) e il file con l'elaborato completo relativo alla tesi di laurea o di dottorato. Il nome di ogni file dovrà riportare il cognome del candidato.

La documentazione presentata non verrà restituita alla fine del concorso. Le tesi di laurea e di dottorato pervenute potranno essere inserite dall'INU Emilia-Romagna in un archivio allo scopo di consentirne la conservazione e la consultazione per motivi di studio e di ricerca.

L'assegnazione del Premio è determinata con giudizio insindacabile dalla Commissione giudicatrice, che potrà non assegnare i premi qualora ritenga che gli elaborati presentati non rispondano agli scopi del premio. La Commissione è composta da cinque membri nominati dal Consiglio direttivo dell'INU Emilia-Romagna. Faranno parte della Commissione due docenti delle Università della regione che avranno aderito all'iniziativa. A conclusione dei lavori la Commissione, previa valutazione comparativa, con deliberazione assunta a maggioranza dei componenti individua le tesi vincitrici e nominativi dei loro autori. Gli autori delle tesi vincitrici riceveranno comunicazione scritta, a mezzo posta elettronica e lettera raccomandata, del conferimento del Premio o del diploma d'onore da parte dell'INU Emilia-Romagna.

I premi di studio verranno assegnati durante un evento pubblico organizzato dall'INU Emilia-Romagna.

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

## Nelle città italiane il clima è già cambiato

Edoardo Zanchini\*

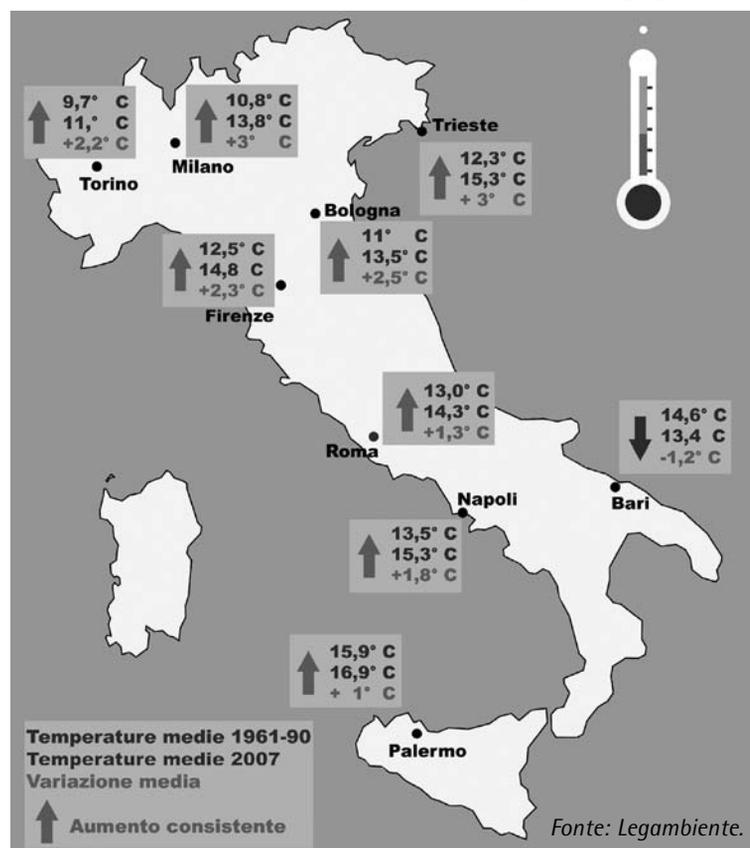
Da Trieste a Palermo, le città italiane evidenziano un progressivo aumento delle temperature e sono sempre più esposte ai cambiamenti climatici. Come dimostra uno studio realizzato da Legambiente in collaborazione con l'Osservatorio meteorologico di Milano Duomo, le aree centrali delle città si stanno surriscaldando con un'intensità maggiore di quanto non accada nelle aree circostanti. Se negli ultimi 50 anni la temperatura media annuale su tutto il territorio nazionale è aumentata di 1,4°C, nelle aree urbane l'aumento è stato maggiore per via del traffico, del calore prodotto dagli impianti di riscaldamento e climatizzazione, del cemento e asfalto che catturano le radiazioni solari e bloccano la traspirazione dei suoli. E' successo in modo evidente durante tutto il 2007. Lo scorso aprile al centro di Milano si sono registrate temperature non diverse da quelle del Cairo e le cose non sono andate tanto diversamente a Roma e Firenze, mentre a Trieste centro ha fatto lo stesso caldo che a Marrakech. Nessuno sconto neanche per il sud dove il caldo si è concentrato nella seconda metà di giugno, con massime record che a Napoli, Catania, Bari e Palermo hanno contribuito ad un aumento della mortalità in alcuni casi del 50 per cento. Conosciuto come "isola di calore", il fenomeno del caldo in città può comportare, in determinate ore del giorno, temperature fino a 6 gradi superiori a quelle delle aree extra-urbane e provocare in concomitanza con eventi meteorologici estremi conseguenze particolarmente pesanti. E' il caso dell'ondata di calore che ha investito l'Europa nell'estate del 2003 e che in Italia ha provocato oltre 20 mila decessi in più rispetto alla norma, quasi tutti concentrati nelle città. Quattro anni fa, come nel caso del caldo record dello scorso inverno, si è trattato di eventi meteorologici eccezionali, eppure secondo i climatologi quello che oggi è anomalo potrebbero diventare la norma di qui al 2100. E' quanto indicano gli scenari sul clima dei prossimi 80 anni realizzati dall'Ipcc, l'organo dell'Onu che raggruppa oltre 2000 esperti dei cambiamenti climatici. Nell'area del Mediterraneo, secondo il rapporto pubblicato lo scorso aprile, la temperatura media nei mesi estivi potrebbe salire di oltre 5 gradi entro la fine del secolo, mentre anche in uno scenario più ottimistico si assisterebbe a un aumento medio superiore ai 3°C. Questi problemi sono già oggi al centro dell'agenda politica in molte città europee per individuare le strategie più efficaci per ridurre gli effetti più drammatici in termini di impatti del caldo sulla salute delle per-

sone e ripensare i tessuti urbani - rapporto tra aree libere e edifici, il modo di costruire e i materiali, gli apporti della vegetazione, dell'acqua, dei venti e delle ombre - in modo da mitigare gli effetti del caldo e aiutare la naturale capacità di traspirazione dei suoli.

### Le città e il caldo record del 2007

Sono nove le città monitorate da Legambiente per la sua indagine sui mutamenti climatici. Da Palermo a Torino, passando per Trieste, Milano, Bologna, Firenze, Roma e Napoli, tutte, con la sola eccezione di Bari, hanno fatto registrare un caldo record nei primi sei mesi del 2007. Un dato particolarmente preoccupante, anche se analizzato alla luce dell'aumento medio in Italia, dove negli ultimi 50 anni la temperatura è cresciuta mediamente di 1,4° C. Ben 6 città su 9 infatti hanno visto aumenti superiori, con punte massime a Milano e a Trieste, dove da gennaio a giugno la temperatura è stata di 3 gradi più alta a quella del trentennio di riferimento (1961-90). Nel complesso, come mostrano i dati dei primi sei mesi dell'anno sono le aree urbane del nord a subire l'impatto più consistente di un clima in costante cambiamento, con aumenti non inferiori ai 2,3 gradi, mentre al sud e al centro il surriscaldamento, seppur con minore intensità, è stato comunque evidente. Non è un caso se una delle anomalie termiche più rilevanti del 2007 è stata quella di Napoli, dove nel mese di gennaio la temperatura media è stata di 4,9 gradi superiore a quella del 1961-90. Il quadro che ne emerge, con l'eccezione di Bari dove mediamente il 2007 è stato più fresco di 1,2° C rispetto alla media, è quello di

Tab. 1 - L'anomalia del 2007. Temperature medie tra gennaio e giugno



una realtà urbana che subisce pesantemente gli impatti dei cambiamenti climatici in atto e lo fa in modo più accentuato rispetto al resto del territorio (Tab. 1).

Se le città si surriscaldano le causa non sono, per ora, nei mutamenti climatici. A concorrere ad un aumento generalizzato delle temperature è un aspetto troppo spesso sottovalutato: il calore generato dall'urbanizzazione e dalle attività umane in città. E' il cosiddetto fenomeno dell'isola di calore che comporta temperature costantemente superiori a quelle che si registrano nelle aree limitrofe, rurali o semi rurali, e che è dovuto alle maggiori capacità delle aree urbane di catturare le radiazioni solari e conservare il calore. Palazzi, strade e una fitta concentrazione di materiali edili lasciano poco spazio alla traspirazione del terreno e contribuiscono a fare delle città degli immensi serbatoi a cielo aperto di calore. Quello tra aree edificate e temperature è un nesso via via più stretto quanto più intensa è l'urbanizzazione, l'impermeabilizzazione dei suoli, i materiali con cui sono costruiti strade e palazzi. Uno dei parametri usati per comprendere meglio questo fenomeno è quello dell'albedo, cioè la capacità di un determinata superficie di riflettere la luce, e quindi di respingere le radiazioni solari. Mentre nelle aree rurali un albedo dell'ordine del 20-30 per cento corrisponde ad una maggiore capacità dell'ecosistema di respingere le radiazioni, nelle aree urbane il livello è più basso fino a valori del 5 per cento in caso di superfici asfaltate. Inoltre l'illuminazione, il riscaldamento, o più in generale il condizionamento della temperatura, e i trasporti hanno impatti non trascurabili sul clima cittadino sia direttamente, a causa del calore che deriva dalla produzione di energia e che si va a sommare a quello naturale, sia indirettamente a causa dell'inquinamento. In particolare lo smog agisce sull'isola di calore come una cappa che se da un lato aumenta la capacità di assorbire le radiazioni solari, dall'altro impedisce un ricambio e un raffreddamento dell'aria, modificando i cicli atmosferici e il microclima cittadino. L'isola di calore è già oggi un fenomeno rilevante e per lo più costante durante tutto il corso dell'anno. Durante i primi mesi del 2007, le temperature del centro di Milano, rilevate dall'osservatorio di piazza del Duomo, sono state mediamente superiori di un grado rispetto a quelle dell'aeroporto di Linate. Gli scarti maggiori si sono registrati nei mesi di febbraio, marzo e aprile, che sono stati anche i mesi più caldi rispetto ai valori normali. Nel mese di aprile, più caldo di ben 5,5 °C rispetto al valore 1960-1991, la differenza tra città e periferia si è mantenuta su uno scarto medio di 1,5 °C, mentre a maggio è tornata su 1°C. Anche a Roma le temperature rilevate al centro, dall'Osservatorio del collegio romano sono state costantemente superiori a quelle delle aree extra-urbane, Aeroporto di Ciampino. A marzo, quando contemporaneamente si è assistito a un calo clamoroso delle precipitazioni, lo scarto rispetto alle aree "periferiche" è stato di 1,8°C. I dati rilevati per la città di Palermo sono esemplificativi dell'importanza che può avere la collocazione geografica nel mitigare gli effetti dell'isola di calore. Nel capoluogo siciliano l'azione termoregolatrice del mare ha agito compensando lo squilibrio climatico centro-periferia. Anche qui tuttavia ci sono stati scarti evidenti, soprattutto ad Aprile e a Maggio, mese in cui la differenza tra le temperature di e quelle di Punta Raisi, è stata mediamente di 0,7°C. Dalla Tabella qui sotto risulta evidente che l'estate torrida del 2003, quella che ha provocato un aumento

Tab. 2 - Ondata di calore dell'estate del 2003.  
Differenza tra centro e periferia tra giugno e agosto

	Media delle temperature Centro °C	Media delle temperature Periferia °C	Differenza °C
Torino	26,6	24,3	2,3
Bologna	23,4	23,0	0,4
Firenze	23,3	23,0	0,3
Napoli	25,1	22,8	2,4
Bari	24,0	22,0	2,0
Milano	28,2	27,3	0,9
Roma	28,2	27,1	1,1
Palermo	28,1	26,9	1,3

Fonte: Legambiente.

sensibile dei decessi in tutta Italia, ha avuto impatti molto più gravi al centro che nelle aree periferiche, più vicine ad aree verdi e meno densamente costruite (Tab 2 ). In generale l'effetto dell'urbanizzazione sulle temperature è costante durante tutto l'arco dell'anno, dall'estate all'inverno. Considerando invece le 24 ore di uno stesso giorno gli impatti maggiori dell'isola di calore si verificano durante le ore notturne. E' di notte infatti che il calore assorbito dalle costruzioni durante tutto l'arco della giornata viene lentamente rilasciato e si registrano, sia in inverno che d'estate, le differenze più sostanziose tra le temperature del centro e quelle delle aree extra-urbane. Ciò comporta però un circolo vizioso, per cui all'alba del giorno seguente gli ambienti cittadini sono nuovamente sottoposti alle radiazioni solari senza il sollievo delle ore notturne, che invece, come accade nelle aree extra-urbane, sono essenziali per rinfrescare l'ambiente. Come illustra uno studio dell'Apat, il numero delle notti tropicali nell'arco di un anno è aumentato sensibilmente in tutta Italia. Dal 1961 al 2005 si calcola un incremento del 50 per cento delle notti in cui fanno più di 20 gradi. Dal 1981 in poi però questo aumento diventa vertiginoso con un livello che non scende praticamente mai sotto la media. Anche un fenomeno di breve durata ma particolarmente intenso può provocare danni di rilievo e il caldo eccezionale che si è abbattuto sull'Italia negli ultimi dieci giorni di giugno di quest'anno ne è una dimostrazione. Per diverse città del centro-sud alla fine di giugno è scattato l'allarme della Protezione Civile che ha indicato il livello massimo di pericolo, (3, in rosso). Allarme che tuttavia non è riuscita a evitare conseguenze. I soli 10 giorni di canicola, secondo quanto riferito dal Ministero della salute, avrebbero contribuito ad aumentare la mortalità in 4 città sulle 32 tenute sotto controllo. A Bari, in primo luogo, dove si è registrato un incremento del 51 per cento dei decessi rispetto alla norma, ma anche a Catania (+ 35%), a Napoli (+ 21%) e a Palermo (+ 22%). Secondo uno studio reso noto lo scorso marzo dal gruppo di ricerca europeo Canicola, l'ondata di calore del 2003 ha provocato in Europa un numero di decessi molto maggiore di quanto inizialmente diagnosticato. Oggi si calcola che siano circa 70 mila le vittime della calura estiva che ha investito il continente e di questi ben 20.089 nella sola Italia. In termini assoluti quindi, al contrario delle iniziali valutazioni, l'Italia insieme alla Francia è stato uno dei paesi più colpiti dal fenomeno.

\*Responsabile urbanistica Legambiente.

# 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 espressa autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

sì, Vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter

no, non inviarmi materiale pubblicitario e newsletter

Firma .....

Per informazioni e preventivi di spesa:

INU Edizioni Srl

Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma

Tel 06 681.955.62 - 681.343.41 Fax 06/682.147.73

e-mail: inuprom@inedizioni.it

ined@inedizioni.it

## Piani urbanistici, prove di innovazione

a cura di Marisa Fantin\*

Con questo numero la rivista apre una sessione che si svilupperà nell'arco di tre uscite e che si propone di presentare, discutere e mettere a confronto i piani locali cercando di indagare, attraverso la lettura delle esperienze concrete, i temi che l'Istituto ha posto alla base del prossimo congresso nazionale di aprile.

Lo facciamo a partire dal piano locale perché rappresenta lo strumento di pianificazione più vicino alle trasformazioni concrete del territorio, quello che più degli altri raccoglie ed è condizionato dalle istanze delle amministrazioni, dalle richieste degli operatori, dalle aspettative dei cittadini. Un piano che si forma e si esprime alle scale urbanistiche, ma che non può non affrontare i temi della progettazione urbana e, spesso, di quella architettonica. Dove la partecipazione è una forma di consultazione articolata, concertata tra Enti e discussa con il territorio, anche con i singoli

I nuovi modelli di pianificazione, inaugurati nelle regioni che si sono dotate di una nuova legge urbanistica, ma presenti anche nelle altre, rafforzano questo ruolo complesso del piano locale attribuendogli una componente strutturale riconoscibile e in parte autonoma rispetto a quella operativa con la quale deve però fare i conti fin dall'inizio. Un piano che assume dagli altri livelli di pianificazione indirizzi e obiettivi di qualità che deve però farli propri e tradurli in capacità e modalità di trasformazione del territorio, misurarsi con i risultati, con la fattibilità delle proposte, con la risposta del mercato.

Le nuove leggi urbanistiche regionali, sia quelle già in atto che quelle in corso di elaborazione, sono state occasioni di dibattito, di riflessione disciplinare, di indagini sul territorio, hanno messo in crisi i modelli di pianificazione tradizionali e formato una cultura che ha fatto propri i temi della sostenibilità ambientale, della condivisione, della fattibilità delle scelte. Hanno posto al centro dell'elaborazione del piano la valutazione ambientale strategica, non solo in relazione all'importanza degli effetti della trasformazione sul territorio, ma soprattutto come un modo diverso di fare le scelte, costruito non solo con l'obiettivo di dare risposta ai problemi, ma mettendo a confronto diverse opzioni possibili, confrontate e monitorate prima durante e dopo la conclusione del progetto urbanistico. Hanno sperimentato una diversa articolazione di responsabilità degli enti deputati al controllo e alla pianifi-

cazione, imposto una revisione del sistema dei vincoli e una diversa articolazione degli elaborati di piano, costretto a distinguere tra permanenze e trasformazioni, tra tutela e valorizzazione, attribuendo un significato ai termini a seconda del valore che assumono nei diversi contesti. Il principio della sussidiarietà ha ribaltato i ruoli e i tempi dei piani, il piano locale non è più costretto ad attendere il piano d'area vasta per poterne assumere i contenuti e sviluppare le proprie competenze: accade anche l'inverso, che significa sviluppare la concertazione tra gli enti non sulla verifica di compatibilità, ma sulla discussione delle scelte.

I piani locali presentati in questo numero testimoniano di questo percorso complicato trasversale rispetto alla regione di appartenenza, che appartiene alle città capoluogo, ai comuni dell'area metropolitana toscana, ai comuni montani del Veneto, fino a quelli della pianura lombarda.

Molte le affinità e le occasioni di confronto tra i casi presentati, tra queste un tema mi sembra emergere in modo evidente ed è quello della città costruita, questione a volte sottovalutata dalla normativa, spesso confinata nello spazio operativo o di definizione delle regole, che invece è uno dei temi centrali dei piani. La stessa definizione spesso utilizzata di città consolidata sembra fare riferimento a un contesto già formato, la cui trasformazione è tema della scala architettonica, tema di regolamento piuttosto che di progetto. I piani locali, nella loro formazione e per l'importanza che attribuiscono al

tessuto edificato, dichiarano il ruolo strategico e strutturale di queste parti di città. Parlano dei vuoti urbani, delle aree di trasformazione, ma anche della gestione del patrimonio edilizio, la cui trasformazione ha un ruolo decisivo nella riqualificazione di parti di territorio, nel disegno della città pubblica, nel contrastare i fenomeni di consumo del suolo.

I piani si occupano di ambiente, non solo attraverso il disegno coerente delle nuove aree, ma soprattutto mettendo al centro la qualità architettonica degli edifici, degli spazi, dei sistemi di mobilità. Attivano, quindi, una strumentazione urbanistica, apparati normativi, sistemi degli incentivi che sono calibrati su diritti edificatori già acquisiti, su aree già compromesse, con modalità del tutto diverse rispetto alle più numerose esperienze di perequazione o gestione dei crediti che riguardano aree libere o importanti trasformazioni urbane. Qui entrano in campo gestioni più complesse dei tempi di attuazione, possibilità di trasformazione più contenute, interessi economici meno condizionabili dagli indici e destinazioni di piano. I regolamenti urbani e edilizi diventano progetti strategici importanti per la dimensione del territorio a cui fanno riferimento, per l'importanza che assume l'evoluzione della città costruita, sia nei tessuti urbani che in quelli diffusi. I nuovi piani locali testimoniano dell'importanza della manutenzione del territorio, che non è indifferente rispetto all'esito della pianificazione, anzi rappresenta un tema che il piano locale deve affrontare quotidianamente, forse più complesso rispetto alle grandi trasformazioni che consentono di essere valutate su tavoli specifici e possono mettere in campo una maggiore disponibilità di mezzi e competenze per verificare le soluzioni possibili.

\* *Presidente Inu Veneto.*

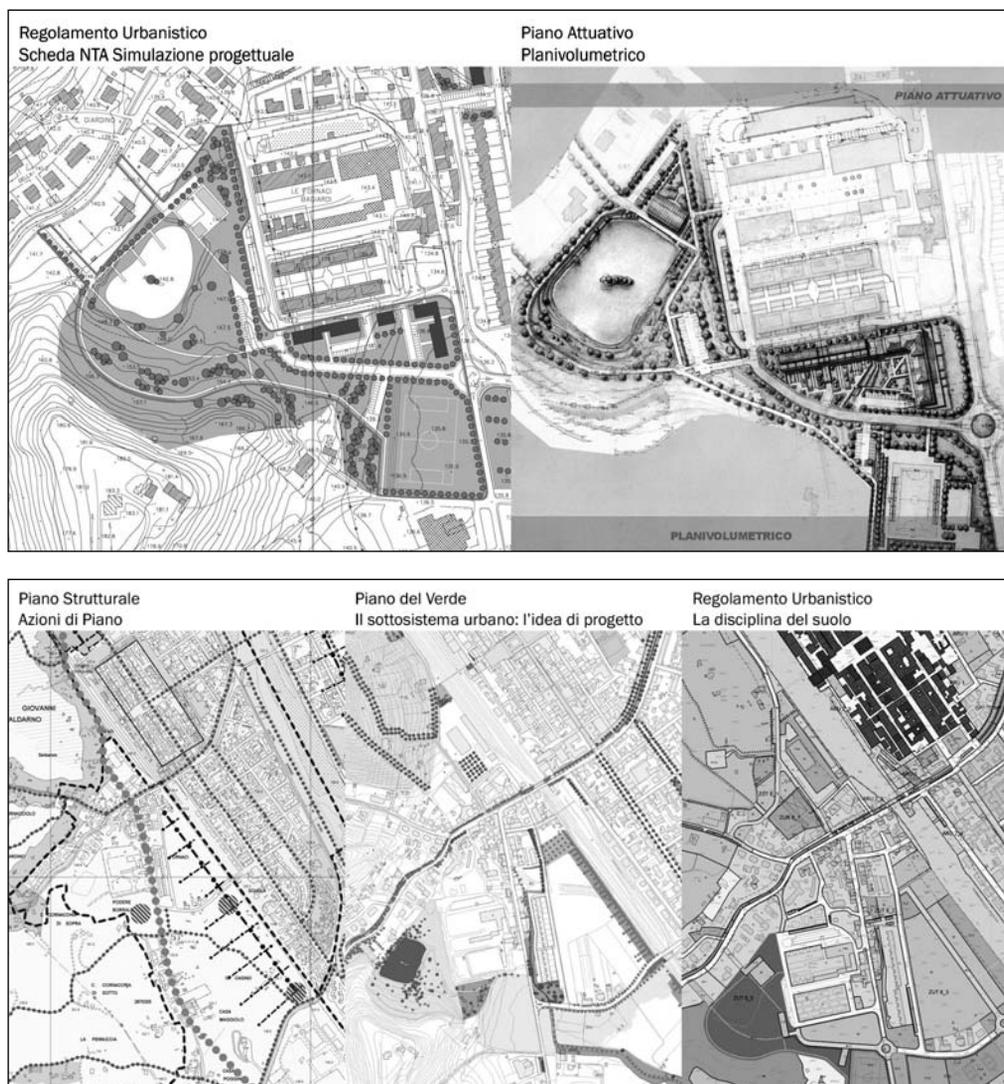
## Piano urbanistico di San Giovanni Valdarno (AR)

Vito Disabato\*

Lur Toscana 1/2005  
Territorio amministrativo: Km<sup>2</sup> 21,39  
Abitanti: 17110  
Piano strutturale vigente dal gennaio 2004  
Regolamento urbanistico vigente dal febbraio 2006

San Giovanni Valdarno, sorta nel tardo medioevo come Terra Nuova della Repubblica Fiorentina, conserva nel centro storico l'impronta regolare della sua forma originaria che si apriva al mondo ai punti cardinali esprimendo una razionalità quasi rinascimentale. Conta oggi poco più di 17000 abitanti, fortemente concentrati nella città, che si è costruita in travagliate vicende dopo la fondazione: un lungo oblio, la rinascita industriale all'epoca della ferrovia Firenze Roma, l'insediamento dell'acciaieria Ilva ed una successiva crisi delle filiere produttive del ferro dei laterizi e del vetro. Ha una storia urbanistica interessante avendo percorso tendenze e temi emergenti della disciplina, con il piano regolatore generale approvato nel 1972, il pregevole recupero del centro storico, avviato con un progetto pilota finanziato dalla Regione Toscana nel 1977 (piano Detti), la realizzazione dei PEEP e la conversione delle prime aree dismesse. Una storia complicata oggi dall'appartenenza ad una regione in crescita, il Valdarno Superiore, che assomma quasi centomila abitanti, in cui San Giovanni è rimasta al palo, ai margini dello sviluppo, perdendo lavoro ed abitanti, sempre incombente una possibile chiusura della Ferriera. Il piano urbanistico di San Giovanni Valdarno<sup>1</sup> è per questi motivi particolare, puntando a recuperare ruolo

alla città nella sua massa critica, nelle sue qualità culturali storiche e paesaggistiche, ad invertire il declino strisciante, a mantenere il livello tradizionalmente alto dei servizi, messo in crisi da ragioni universalmente note e dallo stesso andamento demografico. Il Piano Strutturale, primo passo del percorso urbanistico toscano, attraverso un lavoro approfondito di ricognizione si è configurato come uno strumento volto a fissare pochi stringenti vincoli, definendo uno Statuto dei Luoghi largamente condiviso, e a individuare un quadro di obiettivi e linee di sviluppo in prospettiva strategica. Un piano quindi astratto dall'ordinamento giuridico dei suoli ed orientato al successo delle politiche. Le stesse Utoe, unità territoriali organiche elementari, prescritte dalla legge regionale sono state interpretate in quest'ottica come ambiti omogenei rispetto alle problematiche di trasformazione più che allo stato attuale. In una città piccola le incertezze nel passaggio al piano operativo pongono interrogativi di non facile risposta. Come contemplare la flessibilità delle previsioni e la necessità di programmazione pubblica, come garantire ad esempio la copertura del servizio scolastico, se non si ha un'attendibile ipotesi quantitativa e localizzativa delle residenze? Analogamente per gli altri servizi e per i sistemi infrastrutturali, che a differenza di una grande città, hanno pochi margini di manovra e di risposta. Il rischio di aprire tavoli valutativi e negoziali a valle che rimettono in discussione tutti i livelli del piano è tanto più reale quanto più il piano strategico è davvero tale e diacronico dalla successi-



va definizione conformativa. Questa è una delle ragioni per cui nei comuni piccoli è forte la tentazione di elaborare piani riduttivi e sincronici per poi scomporli nei due livelli. Una scelta che San Giovanni, anche volendo, non poteva fare, dovendo rinnovare e non semplicemente gestire un trend in atto. Per questo può rivestire qualche interesse nel dibattito sul nuovo piano accennare alle risposte che si sono cercate per passare dal livello strategico a quello operativo. Innanzitutto si sono definite le regole da seguire nel processo che va dalle strategie alle realizzazioni per non perdere efficacia e coerenza: un iter che, anticipando in parte il tema delle valutazioni integrate poi introdotte nella legge regionale, ha previsto valutazioni semplici e gestibili, applicate nella formazione del Piano Strutturale, da applicare anche in seguito in ogni successivo sviluppo urbanistico, nonché in caso di varianti future. Si è introdotta una fase procedurale intermedia, a compensare la intrinseca apertura e labilità del Piano

Strutturale, costituita da quattro piani di settore di iniziativa comunale con valore di indirizzo e propedeutici al Regolamento Urbanistico. Questi piani per il verde, i servizi, la mobilità e le infrastrutture, erano volti a definire i capisaldi della strategia pubblica, cosicché la successiva pianificazione operativa e in parallelo il piano delle opere pubbliche, fossero in grado di programmare e calibrare le dotazioni da realizzare, sia in modo perequato, sia a costi pubblici prevedibili, componendo un disegno unitario e mettendo l'amministrazione in grado di valutare la convenienza pubblica e gli oneri delle singole trasformazioni. A valle di questo percorso al Regolamento Urbanistico è stato demandato il compito conclusivo di definire in ambiti e norme le indicazioni flessibili, localizzative, funzionali e dimensionali, stabilendo le priorità e le azioni da procrastinare. Il Piano Strutturale, almeno il primo, è ovunque in Toscana un lavoro lungo e difficilmente comprimibile se non si vuole

ridurne l'originalità, specifica di ogni luogo, e il significato fondativo, che comporta un processo di arricchimento culturale di tutti gli attori. Spesso si sorvola sul fatto che a valle di esso il RU risulta semplificato e richiede come nel nostro caso pochi mesi. Suddiviso in due piani, della Gestione e delle Trasformazioni, il Regolamento di San Giovanni è uno strumento solo in apparenza simile, per gli aspetti definitivi, al vecchio piano regolatore, ma nella sostanza molto più orientato a dar corso alle previsioni, già avvalorate dal Piano Strutturale per gli obiettivi e circostanziate dai piani di settore per i requisiti zona per zona, riservando in tal modo alle strutture amministrative un ruolo attivo di coordinamento e di stimolo, di traino e non più di freno all'attuazione. L'interesse metodologico dell'esperienza descritta consiste nell'aver cercato per ogni livello del piano corrispondenti livelli di elaborazione e confronto con la città e le sue espressioni civili ed imprenditoriali, cristallizzando quindi non tanto le conclusioni, quanto la complessità del percorso decisionale, che potrà in futuro essere ripreso e portare a soluzioni migliorative o diverse senza compromettere le coerenze con il quadro d'insieme (costituito da vincoli, obiettivi e requisiti d'impianto al livello strutturale strategico, da logiche e continuità territoriali nei piani di settore, da forme e conformazioni nel Regolamento). Le schede normative e d'indirizzo morfologico del Regolamento Urbanistico, corredate da una narrazione del percorso di valutazione, seguono anch'esse questo principio di definizione non evasiva, ma dotata di gradi di libertà. Un primo bilancio a un anno di distanza dalla entrata in vigore del piano mostra un esito sostanzialmente positivo della sperimentazione operata, che non ha complicato, ma semplificato la gestione successiva perché, una volta comprese le relazioni reciproche, l'amministrazione ed anche i promotori, dispongono di un quadro coerente circostanziato e articolato di obiettivi puntuali da perseguire e un metodo a cui sempre richiamarsi.

\* Architetto, dirigente del settore Urbanistica.

<sup>1</sup> Consulenti generali del Piano: Studio Arassociati, Massimo Scheurer e Luca Imberti

## Il Piano di assetto del territorio di Feltre (BL)

Michela Rossato\*, Antonella Galantin\*

Lur Veneto 11/2004  
Territorio amministrativo: Km<sup>2</sup> 100,04  
Abitanti: 20536  
Il piano è approvato

Il territorio di Feltre era interessato da una strumentazione urbanistica risalente agli anni 60 che vedeva ormai esaurita la sua capacità di dialogo con la città e il territorio. Un consistente sovradimensionamento, una infrastrutturazione stradale non rispondente alle reali esigenze, un eccessivo consumo di territorio agricolo con aree di espansione rimaste sottoutilizzate, sono solo alcuni dei temi che hanno portato l'Amministrazione comunale a intraprendere un importante percorso progettuale per la definizione di un nuovo apparato pianificatorio.

Il quadro della pianificazione feltrina si è incrociato con il lungo dibattito che si è svolto a livello nazionale e regionale sui caratteri e sui contenuti dell'urbanistica e che ha portato a nuovi approcci metodologici nella progettazione dei piani e alla promulgazione di nuove normative regionali. Nel momento in cui a Feltre si cominciava a pianificare veniva infatti adottata la Lr 11/2004 "Norme per il governo del territorio" che, introduce un nuovo modello di gestione del processo di pianificazione comunale fondato su due momenti distinti, il Piano di assetto del territorio (Pat) costituito da scelte strategiche generali ed il Piano degli interventi (Pi) attuativo di tali scelte. Ciò ha portato all'elaborazione di un piano che, sviluppando e approfondendo molteplici problemati-

che, dalla tutela della città al riequilibrio delle periferie, dalla riqualificazione delle frazioni, alla salvaguardia dell'ambiente fino alla tutela del patrimonio storico esistente anche minuto, testa la praticità e l'efficacia della nuova normativa.

A conclusione di un iter progettuale intenso e complesso per dare risposta a quanto sopra esposto un apposito Ufficio di Piano interno alla struttura amministrativa, coadiuvato da un gruppo di professionisti esterni<sup>\*\*</sup>, ha dato vita al Pat, che l'Amministrazione ha adottato nel luglio 2006 e che ha ottenuto approvazione in conferenza dei servizi tra Regione del Veneto, Provincia di Belluno e Comune di Feltre il 30 aprile 2007.

Il Pat si fonda su una conoscenza approfondita del territorio in tutte le sue componenti utilizzando un metodo di analisi interdisciplinare; ha, inoltre, attivato un percorso condiviso e concertato con la cittadinanza mediante un Forum a carattere consultivo composto da rappresentanti di associazioni, ordini professionali e realtà frazionali; ha costruito un sistema informativo territoriale contenente tutte le informazioni per l'elaborazione e l'aggiornamento dei dati conoscitivi legati al territorio e all'ambiente; ha messo in discussione ed analizzato in ogni sfaccettatura la nuova legge urbanistica regionale al fine di mettere a punto scelte strategiche rispondenti alle reali necessità.

Punto saliente del piano è il rapporto con gli aspetti paesaggistici in un dialogo continuo tra le scelte funzionali e

la tutela del paesaggio, con la riqualificazione dei paesaggi di degrado e la convinzione che un paesaggio contemporaneo ha pieno diritto di coesistere con quello storico e naturalistico.

Sotto il profilo dello sviluppo sostenibile è stata attivata la procedura della Valutazione ambientale strategica (Vas) incrociando il Piano con gli aspetti ambientali, correlando e verificando le scelte infrastrutturali, insediative e produttive. Si sono così delineati i temi che appaiono centrali per il futuro assetto del territorio feltrino, e che corrispondono a precise, grandi risorse in esso rintracciabili.

Anzitutto, una forte attenzione al territorio circostante la città, diretta a verificare il peso delle frazioni e a confermarne il tessuto sociale: queste, molto numerose, diverse per dimensioni e dinamicità, localizzate sulle colline o ai piedi dei pendii, ospitano circa la metà della popolazione complessivamente residente nel comune. Si caratterizzano per la presenza di centri storici ben definiti, per uno sviluppo residenziale recente più o meno consistente, per la presenza di aree agricole al contorno variamente coltivate, e sono collegate da una viabilità minore molto ramificata. Il recupero residenziale attraverso la salvaguardia dei caratteri storico-ambientali degli edifici, la ridefinizione dell'abitato e delle sue espansioni con riguardo al contorno agricolo, la garanzia di servizi minimi indispensabili e di centri di aggregazione per la vita sociale dei residenti, i collegamenti con il capoluogo e in rete, sono state le linee progettuali adottate. Grandi



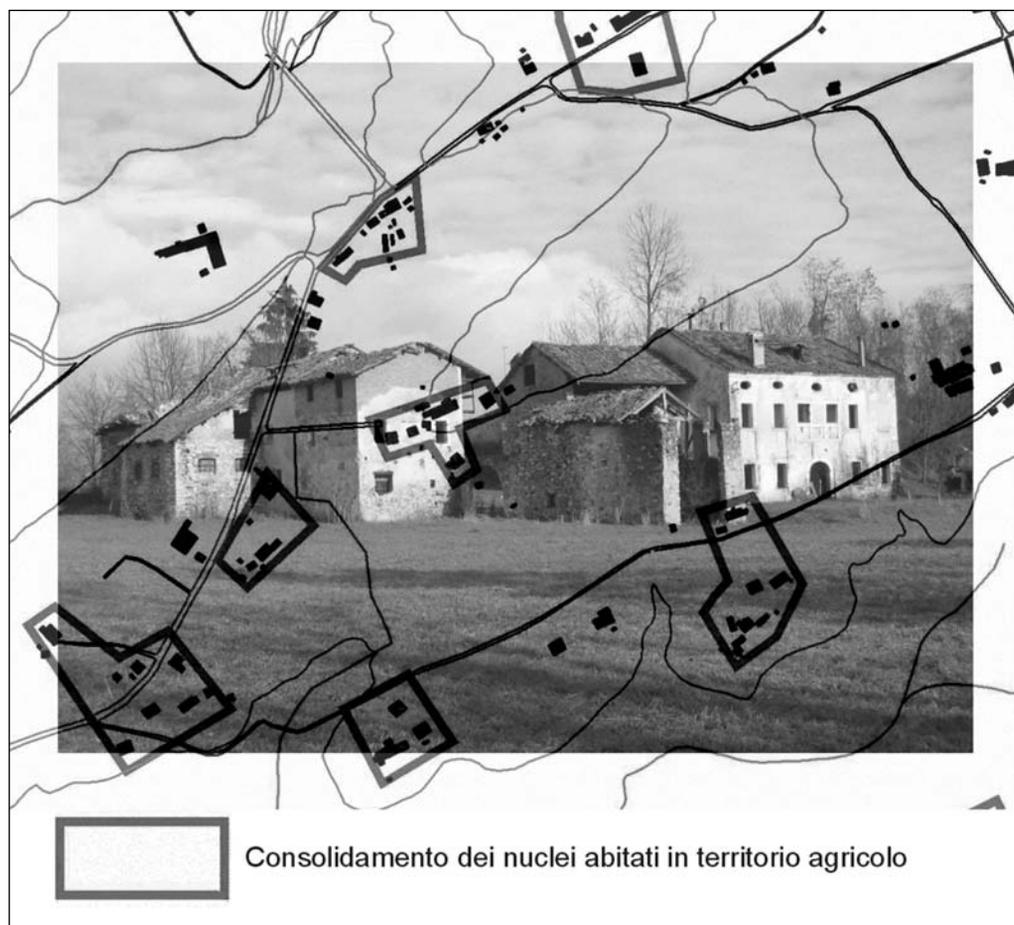
ville, borghi rurali, case padronali e case rurali minori, oltre a piccoli manufatti diffusi nel territorio - cappelle votive, fontane, capitelli, muri di recinzione e di contenimento - costituiscono la trama insediativa che intercorre tra i centri frazionali: si tratta di un enorme bacino di risorse culturali e paesaggistiche, che il Piano ha individuato e per le quali fornisce le indica-

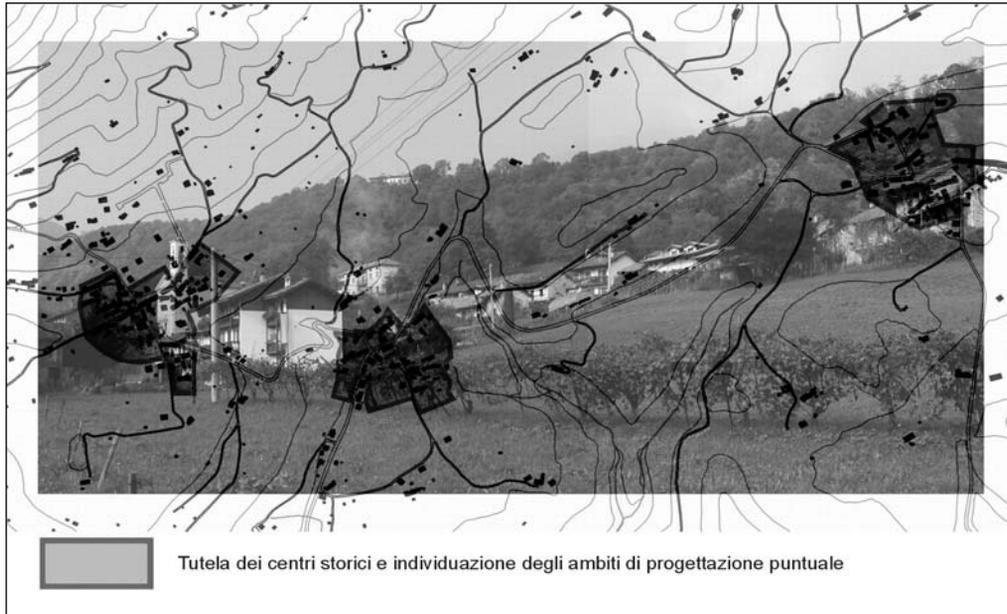
zioni normative tendenti alla loro salvaguardia e alla loro valorizzazione. Per quel che riguarda le vaste zone periferiche del capoluogo, prevalentemente residenziali, sono state considerate in tutta la loro importanza, visto che ci vive la maggior parte della popolazione: il Pat propone azioni volte alla ridefinizione dei confini con la campagna, a ricucire brani di tessuto

edilizio slabbrati, densificando piuttosto che occupando nuove aree, sulla base di un ridisegno globale che individua nuovi centri di aggregazione, percorsi pedonali, corridoi verdi che si incuneano fino al cuore della città storica.

La rivitalizzazione della città, il sistema dei servizi, il commercio e le attività produttive sono condizionati dalla viabilità e in generale dal sistema dei collegamenti, che risultava assolutamente inadeguato. Il piano ha puntato al completamento della viabilità di scorrimento, ma rimanda al PI lo studio degli accessi, degli snodi e dei tracciati specifici che dovranno privilegiare i collegamenti locali tra il capoluogo e le frazioni con un riordino della viabilità esistente e la creazione di reti ciclabili.

Per tutte le indicazioni strategiche indicate nel Pat, è stato perseguito lo scopo di ridurre il consumo di suolo. I temi sopra elencati e la definizione delle azioni di piano sono stati determinanti nella scelta degli Ambiti territoriali omogenei (Ao) che rappresentano una chiave di lettura del paesaggio e del territorio. Nati dall'incrocio tra la lettura dei caratteri costitutivi del territorio, con la definizione delle linee progettuali strategicamente assunte, diventano un criterio progettuale, di individuazione di obiettivi specifici e di strategie per le diverse parti del territorio, che funziona anche come verifica dei suoi caratteri costitutivi. Di particolare importanza nel determinare le scelte future del Pat è la ripartizione





tra i vari comparti di intervento e tra gli Ato delle nuove volumetrie residenziali e della loro distribuzione territoriale, considerando che ci si è basati su uno scenario che prevede l'insediamento di 4.000 nuovi abitanti nei prossimi 10 anni, per una nuova volumetria complessiva di 840.000 mc. La determinazione dei nuovi volumi per abi-

tante è stata anch'essa confrontata con la realtà territoriale, soppesando le constatazioni con le prospettive per la residenzialità. La definizione del dimensionamento del piano tiene conto delle prospettive aperte dalla riforma urbanistica che introduce gli istituti del credito edilizio e della perequazione. La riduzione del volume edi-

ficabile operata con il Pat è stata possibile grazie a questi strumenti, che consentono di sostenere politiche urbanistiche di riqualificazione, di valorizzare il volume esistente sul territorio ancorché abbandonato o degradato, di armonizzare la lettura complessiva del paesaggio con le dinamiche economiche, urbanistiche ed edilizie. Tutto ciò può essere considerato, oggi che il piano è approvato, una sfida aperta, che può portare a risultati positivi mantenendo aperto il dialogo con i cittadini, confrontando, così, nella gestione quotidiana le linee strategiche condivise negli spazi partecipativi di costruzione del piano.

*\*Ufficio di Piano del Comune di Feltre.*

*\*\*Il gruppo di progettazione è stato coordinato da F. Mancuso e E. Serena.*

*Responsabile del procedimento O. Dall'Asén, dirigente unità di progetto pianificazione del territorio.*

*Analisi edilizie urbanistiche: A. Galantin, ufficio di piano e M. Rossato, Ufficio Urbanistica.*

*Analisi socioeconomiche, coordinamento del Forum e collaborazione alla progettazione: F. Sbeti, M. Bertoldo.*

*Analisi agronomiche, G. Serragiotto.*

*Analisi storico Ambientali, A. Bona.*

*Analisi mobilità e traffico, E. Tarulli. Vas-VInCA, G. Chiellino.*

*Valutazione compatibilità idraulica, G. Andrella.*



## Il nuovo piano urbanistico di Bolzano

Peter Morello\*, Francesco Sbetti

Lup Alto Adige 13/1997  
Parzialmente riformata 2007  
Territorio amministrativo: Km<sup>2</sup> 52,3  
Abitanti: 100.000  
La Giunta comunale ha preso atto del documento preliminare

Il percorso per la rielaborazione del Piano si è avviato con un documento, approvato dalla Giunta Municipale nel dicembre 2006, che si configura come "documento di indirizzo" per la fase preliminare di ricognizione problematica e di prima definizione delle linee portanti del nuovo strumento.

Il percorso tecnico ha preso avvio all'inizio del 2006 con una lettera dell'assessore all'urbanistica inviata a un numero ampio di professionisti bolzani nella quale chiedeva un contributo di metodo e di merito sul nuovo Puc. Lo scopo era da un lato quello di costruire anche in tal modo una qualificata selezione di professionisti locali da chiamare a costituire un gruppo di lavoro per impostare il processo di rielaborazione del piano e, dall'altro, costruire una raccolta di materiali di primo approccio al nuovo Puc.

All'appello ha risposto un numero molto elevato di professionisti della città, spesso organizzati in gruppi: complessivamente sono stati oltre 20 i testi presentati e 80 i professionisti coinvolti<sup>1</sup>.

Nel quadro di elaborazione del piano il percorso operativo si è quindi sviluppato in due direzioni. Sul fronte interno: con azioni specifiche di monitoraggio, di aggiornamento della documentazione sui processi di tra-

sformazione territoriale, di rilevazione delle problematiche e delle criticità; e avviando l'elaborazione della Variante di Assestamento, che rappresenta un passaggio intermedio fondamentale nel percorso di elaborazione della Variante Generale.

Sul fronte esterno, sono stati attivati tre incarichi professionali rispettivamente per:

- l'azione di *visioning* strategica (tavolo tecnico formato da 10 consulenti architetti-urbanisti) che ha prodotto il *report* "Bolzano disegna il domani", presentato alla fine di maggio 2007;
- l'azione di *mapping* infrastrutturale (tavolo tecnico formato da 4 ingegneri in rapporto con gli Uffici e con gli Enti gestori delle reti) che ha prodotto un *report* sullo stato di fatto fisico e funzionale dei sistemi infrastrutturali e delle reti tecnologiche, con le prime valutazioni di potenzialità e criticità in ordine allo sviluppo insediativo;

- l'azione di *dimensionamento* del piano (consulenza socio-statistica in rapporto con l'Istituto provinciale di statistica e in collaborazione con gli Assessorati comunale e provinciale all'edilizia abitativa) che ha prodotto, sulla base di un quadro conoscitivo di riferimento, due *report* rispettivamente sui fabbisogni per la residenza e per le attività economiche.

In parallelo e in diretto collegamento con il lavoro dei consulenti si è dispiegata la campagna di ascolto e di confronto partecipativo con la città che si è concretamente articolata in *forum* pubblici dedicati ai vari settori (economia, sociale, cultura, giovani), in con-

fronti diretti e ripetuti con i presidenti di circoscrizione e con ciascuno dei rispettivi consigli di quartiere e in circa 40 incontri con enti e associazioni rappresentative della comunità territoriale.

### **Bolzano disegna il domani - documento preliminare al piano urbanistico<sup>2</sup>**

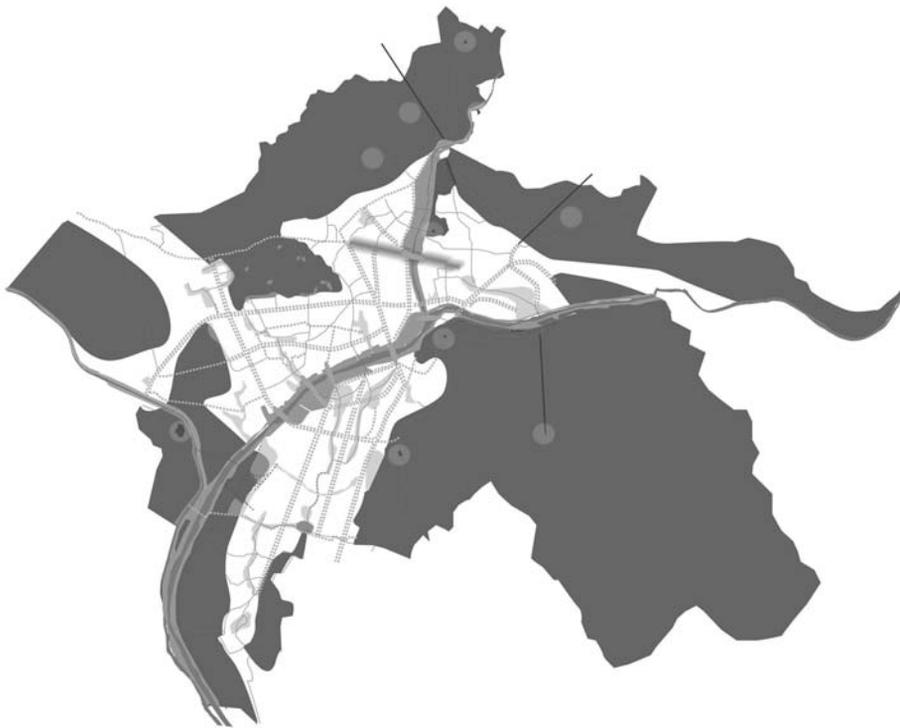
Il Documento Preliminare alla rielaborazione del Piano urbanistico riflette sul futuro di Bolzano, ipotizzando visioni possibili della città con la libertà di prefigurarne i possibili assetti urbanistici senza essere legato da subito alle norme che li regoleranno.

Questo documento si propone come un laboratorio innovativo sulla linea dei percorsi di riforma che sta vivendo l'urbanistica italiana. Innovazione nella forma, nelle modalità operative e nei temi progettuali. Attraverso il nuovo piano e attraverso l'operatività degli interventi si propone di riadeguare la struttura urbanistica e ambientale e, contestualmente, individuare alcune operazioni strategiche capaci di rifunzionalizzare e riqualificare parti importanti della città e infine avviare un processo di recupero diffuso, capace di strutturare nuove centralità e di favorire processi di qualificazione socioeconomica e ambientale.

L'identità urbana e la sfida della globalità si misurano anche a partire dal riconoscimento del ruolo che Bolzano svolgerà, verso tre direttrici, che rappresentano altrettante linee operative in termini di qualità urbana e di spazi necessari. Un *orizzonte internazionale*,



I prati del fiume Talvera



I cunei di penetrazione e il verde dentro la città

che dà a Bolzano il ruolo di una piccola capitale, per la posizione di scambio nell'ambito definito dal corridoio europeo n. 1 e dai nuovi equilibri territoriali del vecchio continente, ma anche come città della cultura e dell'incontro di più culture, come città delle funzioni economiche e innovative legate all'ambiente, al turismo e alla montagna. Un

*orizzonte territoriale*, Bolzano è capoluogo provinciale e svolge un ruolo centrale in termini di servizi pubblici e amministrativi rispetto a tutto l'Alto Adige e dovrà continuamente attrezzarsi per rispondere a tale domanda. Un *orizzonte cittadino*, che significa l'organizzazione dello spazio fisico per la gestione dei bisogni dei propri abi-

tanti (casa, mobilità, servizi e verde), da coordinare anche con i comuni vicini.

Il tema del dimensionamento è una questione complessa che non può trovare soluzione solo in termini statistici. Questo significa che il dimensionamento è legato non solo alla crescita naturale della popolazione", ma agli "orizzonti quindi al ruolo di capitale e di città aperta agli scambi economici e culturali derivanti dalla sua vocazione di cerniera.

Il quadro generale dei temi proposti viene diviso in cinque sistemi: il *sistema ambientale* che ridefinisce i rapporti territoriali; il *sistema delle centralità* che riequilibra i pesi dei quartieri; il *sistema della mobilità* che definisce una gerarchia dei movimenti e li ricomponi in un quadro unitario; il *sistema delle attività economiche* che individua le opportunità territoriali per lo sviluppo sostenibile; il *sistema delle trasformazioni* che imposta la sfida della città del futuro. Infine uno specifico capitolo sulle *regole* annuncia e anticipa novità normative e procedurali.

#### *Il sistema ambientale*

La struttura ambientale ridefinisce il territorio nel suo complesso, composto da tutte le aree verdi, montagne, colline, pendici, vigneti, meleti, fiumi, esterni agli insediamenti, e il verde urbano dentro il tessuto edilizio. Per costruire una nuova immagine che comprenda, oltre alla figura urbana, anche la figura dell'intero territorio, vengono individuate alcune azioni strutturali.

È necessario adottare un nuovo approccio che possiamo definire come "il paesaggio si ambienta in città". Il modello della città che potrà in futuro garantire contemporaneamente la salvaguardia del territorio agricolo, la tutela dei valori paesaggistici e linee tendenziali di sviluppo urbano sostenibili, è rappresentato dalla "moltiplicazione dei cunei verdi", estendendo così l'esperienza che ha guidato i passati piani urbanistici a tutte le direttrici della città: Gries, Guncina, Santa Maddalena, Virgolo, Colle e Agruzzo. La confluenza del torrente Talvera nell'Isarco è più del centro orografico di Bolzano. Questi corsi d'acqua attra-

## IL MANDATO AMMINISTRATIVO PER LA RIELABORAZIONE DEL PUC

Estratti dal documento "I capisaldi del PUC", elaborato dall'Assessore all'Urbanistica Silvano Bassetti e approvato dalla Giunta Municipale il 5 dicembre 2006.

### A. I capisaldi politico-culturali

Dai principali caratteri strutturali del territorio comunale ne deriva un sistema di vincoli oggettivi (fisici) e soggettivi (culturali) rigorosamente pre-determinati nella loro essenza di capisaldi fondamentali e inderogabili delle strategie pianificatorie. Si tratta di vere e proprie derivate operative:

- dalla scarsità di suolo deriva la necessità di usi parsimoniosi della risorsa territoriale con espansioni urbane minimizzate nella dimensione, ottimizzate nella posizione e programmate nel tempo sulla base di rigorosi criteri di necessità e di equilibrio,
- dalla sensibilità ambientale deriva la necessità di strategie a alto tasso di sostenibilità che garantiscano gli equilibri ecosistemici e minimizzino gli impatti ambientali e gli effetti di snaturamento dei processi di antropizzazione,
- dalla compresenza dei tre sistemi costituiti dalla città, dalla campagna pianiziale e dalle pendici, deriva la necessità di politiche differenziate che concilino le esigenze di crescita urbana con la conservazione vitale della campagna e con la salvaguardia naturalistica delle pendici,
- dalla particolare forma urbis deriva la necessità di declinare in modo denso e compatto la crescita fisiologica della città evitando i processi di dispersione insediativa,
- dalla qualità storica della città deriva la necessità di specifiche politiche di salvaguardia e di valorizzazione per "parti" (*ensamble*) e per "singoli oggetti".

### B. I capisaldi progettuali

**Edificabilità incrementale.** Il problema del fabbisogno edificatorio deve essere responsabilmente affrontato incrociando le diverse potenzialità offerte prima di tutto dal recupero dei centri storici e dalla riqualificazione urbana di aree sotto-utilizzate e poi dalle eventuali espansioni minime necessarie.

#### **Riqualificazione urbana.**

Il nuovo PUC deve farsi carico delle irripetibili opportunità offerte di trasformazione delle **aree ferroviarie** della stazione di Bolzano che sono oggetto di processi di dismissione.

Bolzano ha una consistente dotazione di **verde pubblico**, che costituisce una peculiare condizione di qualità urbana e deve essere incrementato e ricondotto "a sistema", mettendo in rete i tutti i brani del verde puntuale con il grande parco lineare del Talvera, dell'Isarco e le passeggiate di pendio.

Con operazione convergente, il PUC può perseguire l'obiettivo di ri-disegnare un sistema integrato e continuo di **spazi pubblici** a dimensione pedonale e ciclabile.

Una ulteriore sfida per il rilancio della "città pubblica" è la formazione di una molteplicità di "**luoghi centrali**", costruendo e distribuendo centralità funzionale e simbolica in ciascun quartiere in un quadro di "città policentrica".

**Salvaguardia della qualità ambientale.** Il PUC non può prescindere dal bilancio ambientale al cui rispetto e miglioramento deve comprovatamente orientare le scelte di pianificazione generale. In questa prospettiva si pongono gli obiettivi di:

- rigorosa salvaguardia delle pendici e delle aree boscate,
- minimizzazione del consumo di suolo e massimizzazione del verde,
- controllo gli effetti ecosistemici attraverso l'uso dell'indice RIE e delle norme di CasaClima,
- implementazione delle tecnologie ambientali, attraverso avanzate scelte infrastrutturali (telerscaldamento, energie rinnovabili, mobilità dolce ecc.).

**Integrazione del sistema infrastrutturale.** La rielaborazione del PUC è l'occasione utile e necessaria per una azione sistematica di revisione dell'intero sistema infrastrutturale che deve riguardare dalle infrastrutture della mobilità (reti stradali e sistemi di trasporto pubblico) alle infrastrutture delle reti tecnologiche (idrica, fognaria, elettrica, telematica, ...). In particolare sul sistema infrastrutturale della mobilità si richiama la necessaria convergenza sinergica tra il PUC e il Piano Urbano della Mobilità.

**Innovazione strumentale.** Il lavoro di innovazione dei contenuti deve poter contare su una parallela innovazione dello strumentario tecnico-giuridico.

Si intende stabilire la diretta connessione tra il Piano Strategico 2015 della città e il Piano Urbanistico. Si intende, inoltre, articolare il PUC nei suoi due livelli distinti e sussidiari, partendo dalla sua definizione strutturale (Masterplan – piano delle invarianti sistemiche, dei vincoli generali, delle direttrici di sviluppo) per arrivare coerentemente alla sua definizione tecnico-giuridica (Piano Operativo – piano della zonizzazione, delle localizzazioni, del disegno urbano, dei regimi edificatori). Si ipotizza di passare progressivamente dalla classica (e consunta) normativa casistico-tassativa alla innovativa normativa prestazionale, per altro già positivamente sperimentata dal Comune di Bolzano con il pacchetto ambientale inserito nel REC (CasaClima e RIE) e con la Tutela degli insiemi.

A partire dalla prassi consolidata nel sistema amministrativo locale, che ha introdotto nella legislazione provinciale fin dagli anni '70 un fondamentale e pionieristico strumento perequativo (il riparto pubblico-privato per l'edilizia residenziale nelle zone di espansione) si tratta oggi di allinearsi alle buone pratiche di perequazione urbanistica consolidate, ricorrendo a forme avanzate di concertazione tra pubblico e privato, ai fini di ottenere suolo pubblico e servizi "in cambio" della concessione del "diritto di edificabilità privata", superando con ciò le tradizionali rigidità giuridiche e finanziarie della tradizionale disciplina espropriativa.



Il centro di Bolzano intorno a piazza Erbe

versano tutte le zone della città e sono il loro elemento unificante. Le superfici delle rive devono essere ampiamente riqualficate per tutta la loro estensione e liberate da qualsiasi barriera che ne ostacoli la fruibilità e l'accessibilità. Nuovi ponti realizzeranno ulteriori passaggi pedonali tra le diverse zone della città. Nuovi impianti, "perle" di rilevanza pubblica, renderanno attrattivi singoli tratti delle rive. Qui dovranno insediarsi funzioni di interesse pubblico dove potranno svolgersi eventi d'interesse per tutta la città.

#### *Il sistema delle centralità*

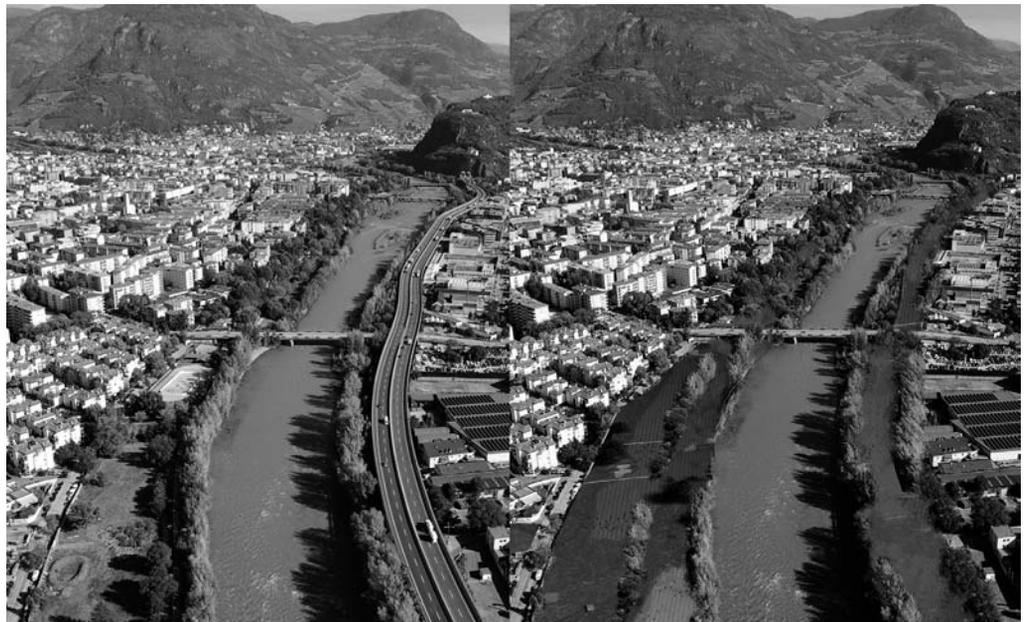
Nonostante Bolzano sia una città policentrica, almeno dal '900 quando vengono accorpate i comuni e i nuclei originari, il centro storico si è andato progressivamente rafforzando di funzioni direzionali, culturali e commerciali determinando una sostanziale "periferizzazione" degli altri quartieri, che sempre più vengono a svolgere la sola funzione residenziale. La sfida positiva che il piano intende darsi è quella di diffondere la qualità urbana costruendo centralità, funzionali e simboliche, anche al di fuori dei luoghi naturalmente riconosciuti attrattivi in quanto ricchi di funzioni rare. Il Documento Preliminare prevede una

molteplicità di centralità urbane diffuse sul territorio, collegate con le linee principali di trasporto pubblico e direttamente in relazione con l'arteria ambientale rappresentata dal Parco delle Rive, capace di connettere le varie parti della città. Si viene così a determinare un nuovo modello urbano che per essere realizzato abbisogna di veri e propri progetti integrati, capaci di attirare una molteplicità di funzioni

e di operatori. Questi progetti da accompagnare con un potenziamento del trasporto pubblico e con un incremento delle pedonalizzazioni, nonché una valorizzazione delle alberature e degli spazi verdi, si dovranno intrecciare con i percorsi del commercio, del lavoro, della cultura e del tempo libero.

#### *Il sistema delle mobilità*

Anche a Bolzano il quadro urbano si è progressivamente deteriorato con l'invasione dell'automobile, modalità di trasporto in sostanziale conflitto con la morfologia della città antica, con la struttura ambientale e con la maggior parte della rete urbana. Si è quindi accentuata una crisi della mobilità che rende difficile accedere non solo alle aree centrali, ma a tutta la città. La posta in gioco è decisiva; bisogna cambiare schema di riferimento per la mobilità e spostare l'offerta sul trasporto pubblico. Si tratta di un percorso obbligato non solo per migliorare la qualità ambientale, ma per cambiare il funzionamento della struttura urbana e per renderla efficiente, competitiva e sostenibile. Si tratta di cambiare il modello di riferimento, offrendo un nuovo schema di penetrazione e uscita dalla città, maggiori potenzialità al trasporto pubblico, e maggiore godibilità della rete pedonale e ciclabile, ma soprattutto si propone una integrazione tra urbanistica e mobilità. I percorsi



Il fiume Isarco con e senza l'autostrada



Le aree di trasformazione

di attraversamento (autostrada e strada arginale) non devono più rappresentare barriere tra le diverse parti della città e gli stessi interventi infrastrutturali devono diventare occasioni di riqualificazione urbana, così come il trasporto pubblico articolato e integrato (ferrovia urbana, tram, bus e funivie) deve costituire l'armatura per la costruzione di una nuova città equamente accessibile.

#### *Il sistema delle attività economiche*

L'Alto Adige possiede una struttura economica tradizionale, solida e stabile, per la quale la sfida futura è rappresentata da una gestione ancora più efficiente delle limitate risorse dell'ambiente e del territorio. In questo contesto Bolzano assume un ruolo rilevante. Il tema che il Documento Preliminare vuole porre all'attenzione è rappresentato dalla necessità di predisporre strumenti in grado di sostenere i processi economici e contemporaneamente di qualificazione urbana agendo in quattro direzioni.

- Recuperare spazi adeguati all'interno della Zona Industriale in modo da offrire ambiti per la crescita produttiva, per l'insediamento di strutture di ricerca e sostegno tecnologico alle imprese, e per le infrastrutture logistiche.

- Decisamente importante per la città sarebbe la trasformazione dell'area dello Stadio Druso a parco universitario e della ricerca, orientato verso i temi ambientali, del risparmio energetico, delle energie alternative e del costruire in modo sostenibile.

- Alla confluenza tra i fiumi Isarco ed Adige, si potrebbero insediare alcuni centri di ricerca su tecnologie sostenibili ed innovative per la produzione di energia, come gli impianti fotovoltaici. Attraverso la rinaturalizzazione delle superfici non edificate, degli spazi interstiziali, e con una loro cura estensiva, tali infrastrutture possono essere integrate in una concezione ecologica.

- Anche a Bolzano è ormai urgente un disegno strategico del sistema commerciale attraverso una pianificazione integrata a vari livelli: il livello "micro" del commercio di vicinato; il livello "medio" del commercio di prossimità; il livello "macro" dei centri commerciali integrati e dei mercati coperti.

#### *Il sistema delle trasformazioni*

Le zone di trasformazione urbanistica comprendono quelle parti di città costruita e non costruita caratterizzate in alcuni casi da degrado urbanistico funzionale con assenza di armatura urbana e con scarsa accessibilità, in

altri da degrado edilizio, eterogeneità tipologica e vuoti urbani privi di identità; in altri ancora da processi di sostituzione attuati con interventi singoli senza le minime dotazioni di standard. Queste aree, dove è urgente l'avvio di processi di riqualificazione e rigenerazione urbanistica e funzionale possono costituire anche la risposta alla domanda di crescita urbana futura, residenziale e produttiva. Tre sono le grandi aree di trasformazione urbana che vengono individuate: l'area dismettibile della zona ferroviaria, la parte Nord della zona industriale, la zona semiurbanizzata di Ponte Adige. A queste si aggiungono alcune aree di dimensioni più ridotte, ma con le stesse caratteristiche, e le caserme interessate da processi di dismissione. Le grandi aree di trasformazione urbana potranno segnare la qualità e la quantità del nuovo piano, ma hanno (in particolare la stazione e la zona industriale) il limite di essere progetti non immediatamente operativi e tali da non poter rispondere in tempi brevi ai bisogni presenti. La risposta ai fabbisogni abitativi da avviare subito non può essere individuata in un ulteriore carico insediativo vicino alle recenti espansioni di via Resia, né d'altra parte può essere individuato saturando i pochi spazi liberi rimasti all'interno dell'attuale tessuto edificato. Il caposaldo del Piano rappresentato dalla volontà di crescere e costruire sul già costruito senza ulteriore consumo di territorio viene quindi affrontato interessando alcune piccole aree agricole caratterizzate da un ruolo marginale in termini produttivi e con ridotta funzione ambientale e paesaggistica. Si propone inoltre una strategia di diffusione della futura urbanizzazione su tre direttrici, diminuendo anche la densità edilizia rispetto alle più recenti realizzazioni.

\* *Inu Alto Adige.*

#### Note

1. Una selezione dei contributi inviati è stata raccolta nella rivista dell'Inu Alto Adige Atlas n. 30 "Contributi per il nuovo Puc di Bolzano" a cura di Peter Morello.

2. Estratti dal documento redatto da un Gruppo di lavoro formato da Francesco Sbetti (Coordinatore), Carlo Azzolini, Helene Hölzl, Claudio Lucchin, Elena Mezzanotte, Lia Nadalet, Wolfgang Piller, Peter Plattner, Alessia Politi, Luigi Scolari.

## Il Regolamento urbanistico di Pietragalla (PZ)

Roberto Lo Giudice\*

Lur Basilicata 23/1999  
Territorio amministrativo: Kmq 65,67  
Abitanti: 4.462  
Il piano è in corso di elaborazione

La Lr 23/99 rende obbligatoria la redazione del Regolamento Urbanistico in termini temporali prestabiliti. Il Comune di Pietragalla ha adempiuto a tale obbligo e ha anche aderito alla proposta della città di Potenza, rivolta a nove comuni contermini, di disegnare un unico progetto di sviluppo per mezzo di un Piano strutturale metropolitano. Le Amministrazioni saranno impegnate ad individuare, il miglior assetto territoriale possibile in funzione di una visione strategica dello sviluppo ponendo a sistema le opportunità e le potenzialità di una area vasta e complessa. L'obiettivo principale è di prospettare, nell'assetto territoriale regionale che vede oggi le situazioni più dinamiche svilupparsi sui bordi del proprio territorio, una alternativa forte nella zona interna che si candida, nei confronti della stessa Regione Basilicata, a gestire non solo il suo riorganizzato capitale sociale, ma anche le potenzialità del proprio territorio, costituite dalle esistenti risorse naturali ed ambientali.

### Lo stato di fatto

Il territorio amministrativo di Pietragalla, oltre al centro capoluogo, è caratterizzato dalla presenza di altri tre importanti aggregati urbani: il nucleo di San Giorgio, quello di San Nicola e quello che salda i nuclei agricoli di Cappelluccia, Lolla, Caprancillo,

Cesaracchio. Il Regolamento urbanistico li comprende tutti, tuttavia questa presentazione si riferisce all'Ambito urbano di Pietragalla centro.

Lo strumento urbanistico previgente è un Pdf del 1971, più volte variato, fino ad una variante generale del 1988. Nel centro capoluogo il 90% delle previsioni si attua direttamente, solo l'11% con Piano attuativo. Regole generiche consentono che l'attuazione del Piano avvenga ad *interpretazione flessibile*; così, nel corso degli anni, del Pdf si attuano gran parte delle previsioni quantitative, eludendo le poche prescrizioni che miravano alla qualità urbana.

Dagli anni settanta in poi, nei piccoli centri della Basilicata, si afferma la tendenza a rifiutare l'alloggio in condominio. Anche a Pietragalla le previsioni urbanistiche che impongono questa tipologia edilizia faticano a trovare attuazione. Di conseguenza, una fetta considerevole della domanda edilizia si trasferisce in zona agricola, dove si forma pian piano un periurbano diffuso e amorfo, a volte parzialmente abusivo per quanto riguarda le destinazioni d'uso.

### Il Regolamento urbanistico

La perimetrazione dell'Ambito Urbano di Pietragalla centro è stata tracciata dopo aver valutato e messo in relazione più elementi che vanno dallo studio planimetrico del disegno urbano, alla configurazione del sito dal punto di vista geomorfologico, alla verifica della pianificazione in atto e del suo grado di attuazione, all'individuazione

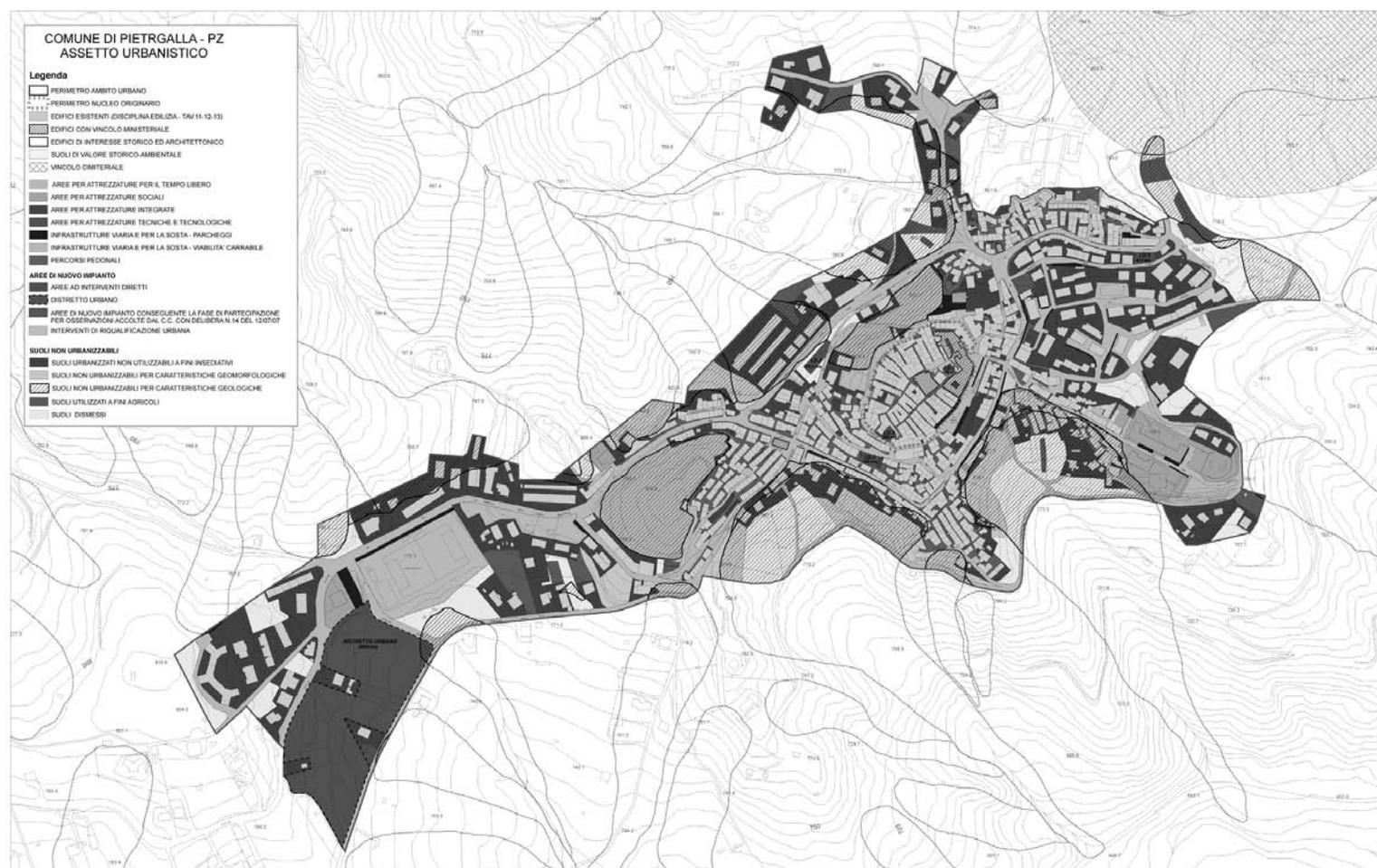
delle caratteristiche paesaggistiche. Per questo l'Au contiene, oltre all'edificato, tutte quelle aree le cui caratteristiche (morfologiche, geologiche, pedologiche) contribuiscono o addirittura impongono il disegno planimetrico dell'insediamento.

Il progetto del Ru viene molto condizionato dalla situazione geologica che si è ufficializzata con la pubblicazione del Pai 2005, che ha evidenziato problemi per la gran parte dell'abitato. Il residuo del Pdf viene quasi completamente vietato, e si considera a rischio anche una parte importante dell'abitato di più recente formazione.

### La proposta progettuale: il patrimonio esistente

Buona parte del tessuto urbano è interessata dal Regime generale di Conservazione; ciò è dovuto alle condizioni di valore dell'ambiente urbano ed ai numerosi edifici di valore architettonico esistenti. Il tessuto urbano più recente è invece interessato dal Regime di trasformazione.

Il Ru è basato sul rilievo del patrimonio edilizio, effettuato con una schedatura puntuale di ogni comparto e di ogni unità minima di intervento. La scheda reperisce dati generali di tipo storico, architettonico, edilizio, strutturale, volumetrico, sulla destinazione d'uso, sulla proprietà, sull'accessibilità, sul grado d'uso, e propone valutazioni, in base alle quali attribuisce indicazioni di progetto per ogni Unità minima di intervento, indicando il regime di intervento (il conseguente tipo di intervento edilizio), ed il regime d'uso.



## Il recupero urbanistico

Compatibilmente con le risultanze delle indagini derivanti dalla schedatura, vengono individuati alcuni limitati interventi di ristrutturazione urbanistica (Interventi diretti) che hanno lo scopo di agevolare il riuso del Centro antico e che tendono a recuperarne dal punto di vista funzionale e culturale la parte più significativa. Questi interventi dovranno essere gestiti con progetti di iniziativa pubblica. L'idea progettuale viene sintetizzata in una scheda di progetto che individua gli obiettivi ed ha valore prescrittivo per quel che riguarda localizzazione ed uso ammesso. Le scelte architettoniche e quelle funzionali vengono lasciate alle valutazioni del progetto definitivo. Ai proprietari delle volumetrie da demolire, che accettano di trasferire le aree al Comune, viene assegnata una area ed una cubatura di compensazione nella zona di nuova edificazione individuata come Distretto urbano.

## Il nuovo impianto

Il Ru di Pietragalla, in attesa del Piano Strutturale Metropolitano del Potentino, prevede una quota di nuova edificazione, dimensionata su tre anni di attività edilizia. È stata individuata, nel residuo di Piano ancora utilizzabile, un'area di circa 29.000 mq sulla quale il Ru istituisce un "Distretto urbano" nel quale potranno allocarsi le potenzialità del mercato edilizio. Considerando questa situazione di attesa come transitoria, per evitare il verificarsi di posizioni di monopolio legate alla proprietà delle aree, le procedure previste per l'attuazione del Distretto sono fortemente legate alla gestione pubblica del Piano Particolareggiato. L'Amministrazione comunale di Pietragalla diventa, dunque, attore principale dell'azione urbanistica garantendo così l'interesse pubblico. Il Distretto urbano permette il verificarsi di alcune importanti azioni:

- stabilisce la quantità di volume edili-

zio (e l'area sulla quale edificare) da assegnare ai proprietari delle aree perimetrate dal Distretto Urbano come compensazione della cessione bonaria delle stesse aree al comune di Pietragalla. Si evita così, per quanto possibile, il ricorso all'esproprio;

- consente la localizzazione del trasferimento di diritti urbanistici derivanti dall'attuazione delle previsioni del Ru funzionali al recupero del Centro Antico (attuazione degli Interventi Diretti), con la contestuale acquisizione di edifici ed aree del Centro antico al patrimonio comunale;
- permette di programmare il trasferimento volontario di diritti urbanistici dalle aree classificate prevalentemente di conservazione, con contestuale cessione al comune delle cubature esistenti e dei relativi siti, in modo da poter programmare in futuro altri interventi pubblici di recupero nell'abitato;
- consente di individuare lotti edificatori da assegnare in seguito a bando pubblico emanato

dall'Amministrazione comunale, al fine di soddisfare, insieme alla cubatura di compensazione, il fabbisogno residenziale fino all'approvazione del redigendo Psm e di calmierare, grazie al bando pubblico, il mercato immobiliare.

Per esaltare il ruolo di regia dell'Amministrazione comunale, è nella sua esclusiva competenza la redazione del Piano Particolareggiato e del progetto esecutivo delle opere di urbanizzazione primaria, la cui esecuzione, però, potrà anche essere delegata ai privati.

Il Ru di Pietragalla è tutto ispirato ai principi del *nuovo piano*, nelle forme e nei contenuti con cui l'Inu lo sta delineando, così come lo è tutto l'impalcato normativo della Lr 23/99. E' un nuovo piano in particolare per l'attenzione posta al recupero del patrimonio edilizio esistente nel rispetto dell'impianto urbanistico e per il ricorso a tecniche attuative riferite alla perequazione compensativa, ma altrettanto importante è il ruolo essenziale che attribuisce all'Amministrazione comunale come garante dell'interesse pubblico e la possibilità dell'intervento privato in fase attuativa.

*\*Presidente Inu Basilicata.*

## Il Piano di governo del territorio di Mozzate (CO)

Massimo Giuliani\*

Lur Lombardia 12/2005

Territorio amministrativo: Km<sup>2</sup> 10,36

Abitanti: 7505

Il piano è in stato adottato nel dicembre 2007

Il nuovo piano del comune di Mozzate si prepara a rispondere nel modo più aderente possibile alla natura complessa del governo delle trasformazioni urbane facendo propri gli indirizzi e i criteri sui quali è formulata la legge urbanistica lombarda e utilizzando l'articolazione dei contenuti della pianificazione comunale come un modello che privilegia la formazione di un quadro strategico unitario all'interno del quale formulare le scelte e interagire nelle diverse fasi di attuazione.

Mozzate si trova nella parte sud occidentale della provincia di Como, al confine con le province di Varese e di Milano ed è costituita da un tessuto edilizio che ha le sue origini in tre nuclei storici e nel sistema delle cascine diffuse sul territorio agricolo.

Nel definire il nuovo assetto il Piano tiene conto di alcuni fattori di criticità che sono rappresentati dal sistema infrastrutturale e in particolare: dalla SS 233 Varesina che attraversa il centro con conseguenze dirette sulla qualità dell'aria, sul rumore e sul rischio di incidenti; dalla realizzazione della nuova autostrada Pedemontana che comporterà una forte riduzione della zona agricola produttiva a causa del consumo di suolo e dell'aumento delle emissioni inquinanti dovute al traffico veicolare.

D'altro canto la presenza all'interno del

territorio comunale di una parte del parco regionale della pineta di Appiano Gentile e Tradate e la vicinanza con Milano costituiscono una risorsa importante che il piano intende valorizzare sia sotto il profilo naturalistico, sia per sviluppare offerte appetibili e concorrenziali rispetto ai più congestionati ambiti della vicina area metropolitana. Il Piano disegna lo sviluppo di Mozzate attraverso un progetto di integrazione tra nuove aree residenziali, ambiti di transizione e territorio agricolo. E si occupa in modo sperimentale e innovativo di mettere in relazione il progetto urbanistico con le modalità di attuazione delle scelte avendo attenzione non solo alla conformazione del suolo, ma anche alla qualità del prodotto. Da questa impostazione deriva l'uso della perequazione come modalità di gestione delle trasformazioni urbane e di realizzazione dei servizi; l'introduzione di una normativa che consenta, pur nella generale salvaguardia dei valori immobiliari, la riduzione della densità edilizia nel contesto edificato; l'introduzione di un meccanismo competitivo nella trasformazione urbana, quale strumento per accrescere la qualità degli interventi.

Le norme che accompagnano il Documento di Piano introducono, descrivono e stabiliscono le modalità per l'applicazione della perequazione, della compensazione, della premialità e della traslazione della capacità edificatoria.

Le nuove aree di trasformazione e le aree destinate a servizi pubblici o a nuovi tracciati viari sono disciplinate da

Descrizione intervento	Percentuale di aumento It
Previsione di impianti per la produzione di energia con pannelli fotovoltaici (almeno sul 25% della superficie di copertura)	10%
Previsione di spazi gioco per bambini liberamente accessibili, al servizio di almeno due edifici fisicamente distinti	8%
Aumento della quota di illuminazione naturale diurna di almeno 10% oltre i minimi regolamentari	8%
Organizzazione degli edifici con allineamento rispetto all'asse elioteramico	6%
Aumento dell'isolamento termico dell'edificio oltre a quanto previsto dalle leggi di riferimento almeno del 10%	6%
Realizzazione diretta di servizi pubblici, tra quelli individuati dall'Amministrazione, in aggiunta a quelli dovuti secondo le norme	Fino al 15% in proporzione al costo del Servizio realizzato

Fig 1 - Criteri per l'attribuzione degli indici volumetrici - premialità.

due indici diversi: l'indice di zona che rappresenta il contributo volumetrico massimo delle aree incluse nella perimetrazione del comparto edificatorio e l'indice minimo di edificazione che definisce la volumetria minima che deve essere obbligatoriamente prevista nel perimetro dello strumento attuativo. Coerentemente con l'obiettivo di privilegiare e incentivare gli elementi di qualità all'interno degli strumenti attuativi, le norme di Piano introducono il concetto della premialità in quanto attribuzione di incrementi volumetrici in relazione a interventi che privilegiano la sostenibilità ambientale attraverso l'introduzione di sistemi per la produzione

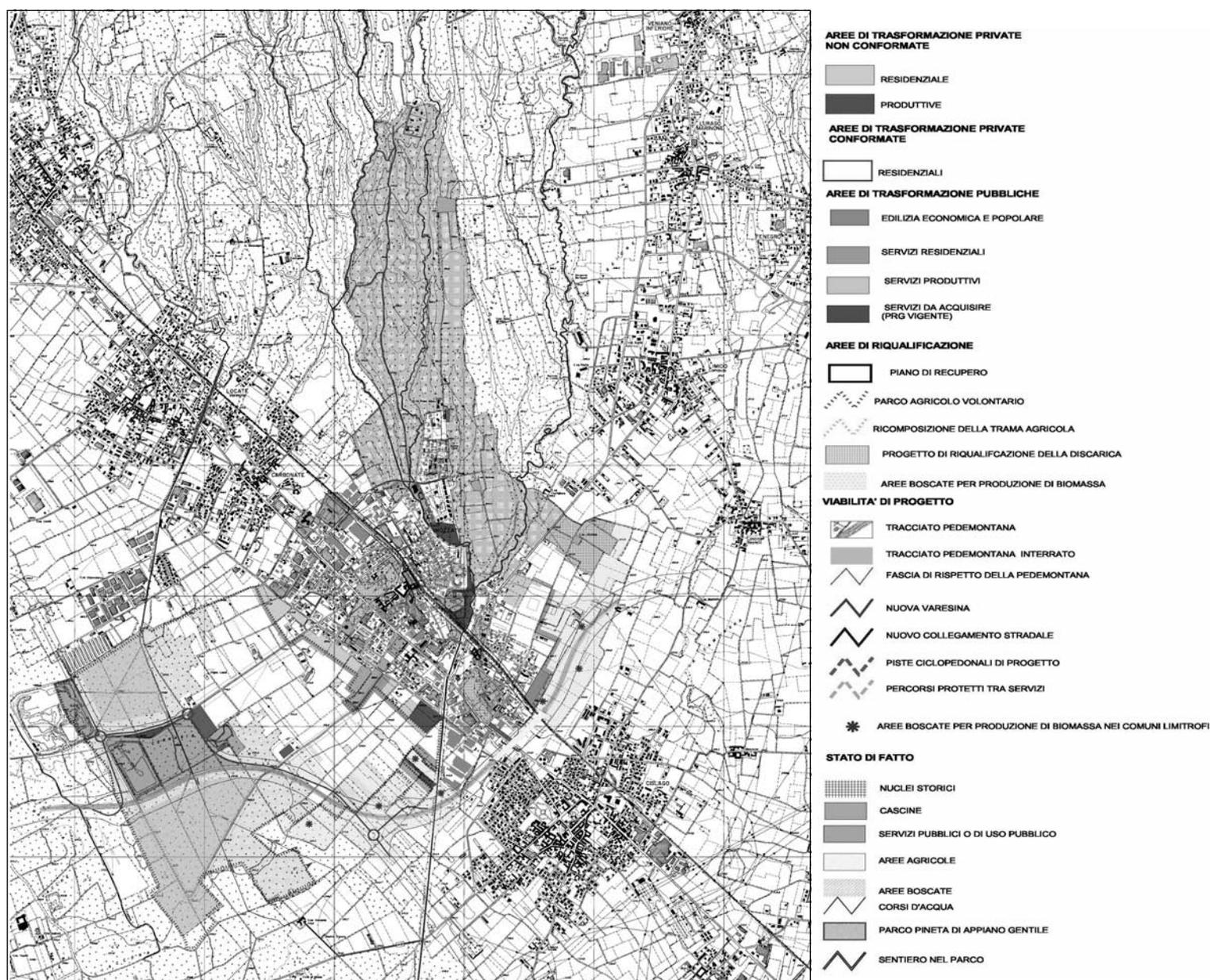


Fig 2 2 - Lo scenario di piano: le aree di trasformazione e di riqualificazione.

dell'energia, il miglioramento del contesto urbano attraverso l'organizzazione degli spazi pubblici e in particolare di quelli riservati al gioco dei bambini, il miglioramento della risposta alla città attraverso la realizzazione diretta di servizi pubblici in aggiunta a quelli dovuti secondo le norme.

Gli obiettivi e le strategie contenuti nel Documento di Piano trovano attuazione anche nel Piano dei Servizi e nel Piano delle Regole. Questo ultimo in particolare entra nel dettaglio della definizione delle aree pubbliche e private su cui possono essere attivati gli incentivi relativi, oltre che al risparmio e produzione dell'energia e al miglioramento della qualità ambientale e ecologica, alla promozione del commercio e della ricettività e alla realizzazione delle fasce di transizione tra territorio agricolo e urbano.

In questo modo il Piano risponde concretamente ad alcune tra le principali criticità individuate nel percorso analitico di lettura del territorio. Ad esempio, la definizione di un ambito da assegnare a piantumazione per la produzione di biomassa contestuale alla realizzazione del tracciato dell'autostrada Pedemontana che comporta l'occupazione di una fascia di almeno 100 metri per lato dal sedime dell'infrastruttura di fatto inutilizzabile per qualunque destinazione, compresa quella agricola, che vedrebbe una produzione comunque contaminata dagli inquinanti legati al traffico veicolare. La realizzazione della fascia alberata di protezione del sedime autostradale è un provvedimento che raggiunge il duplice obiettivo di mitigare la presenza del tracciato nel contesto agricolo, ma soprattutto salvaguarda la salute pubblica ed è quindi considerato un intervento prioritario del Piano per il quale sono stabiliti incentivi che ne favoriscano l'attuazione.

La legge urbanistica lombarda, nella forma in cui Mozzate la interpreta e la applica, consente, quindi, di costruire strumenti di pianificazione i cui principali elementi di novità consistono nel continuo rapporto tra sintesi dei caratteri del territorio, individuazione delle potenzialità e traduzione delle strategie in disegno di piano e in modalità attuative.

*\*Inu Lombardia, progettista del Piano.*

## Il Regolamento urbanistico di Scandicci

*Lorenzo Paoli\*, Enrico Amante\*\**

Lur Toscana 1/2005

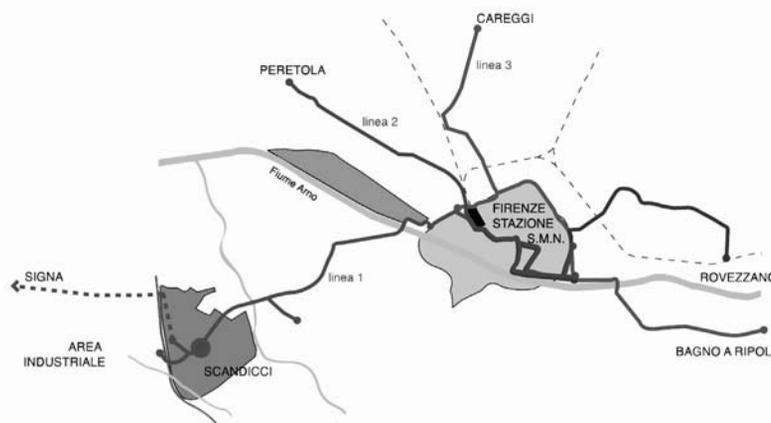
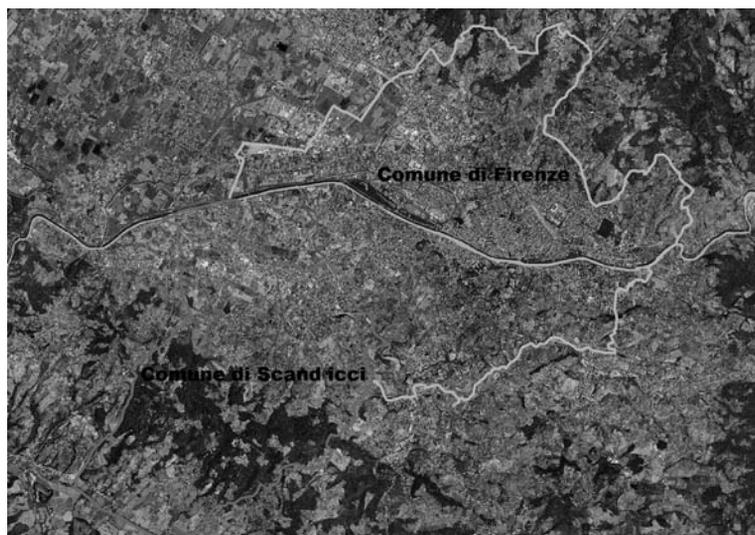
Territorio amministrativo: Kmq 60

Abitanti: 50000

Il Regolamento urbanistico è approvato

Il comune di Scandicci, dopo l'approvazione del piano strutturale, ha completato il processo di pianificazione generale come delineato dalla Lr Toscana n. 1/05, con l'approvazione del regolamento urbanistico avvenuta il 19 febbraio 2007, elaborato sulla scorta di due linee fondanti: il tentativo di sondare le potenzialità offerte dall'ordinamento toscano da un lato; la diretta discendenza non meramente formale dal piano strutturale dall'altro. L'apparato strumentale indicato dalla legge urbanistica è stato messo a confronto con un territorio complesso. Scandicci, infatti, è il secondo comune della provincia di Firenze, ubicato nella zona sud-occidentale dell'area metropolitana fiorentina, in una fascia compresa tra il corso del fiume Arno e quello del torrente Pesa. A partire dagli anni '50, massicci fenomeni di urbanesimo, connessi ai processi di ricostruzione postbellica e ai primi segnali di industrializzazione, e la contemporanea crisi generalizzata dell'economia agraria e della sua organizzazione mezzadrile mutarono rapidamente gli assetti territoriali, configurando la parte urbanizzata di Scandicci essenzialmente come periferia residenziale di Firenze, vincolata nel suo sviluppo e nelle sue funzioni dalle dinamiche di espansione del capoluogo regionale. In questo periodo di rapide trasformazioni, l'amministrazione comunale non fu in

grado di far fronte con rapidità alla necessità dare ordine e coerenza ai processi in atto, né di dotarsi di strumenti di pianificazione capaci di contenere, o perlomeno di governare, l'espansione urbana. Vennero di fatto a scaricarsi sul territorio scandiccese forti spinte speculative, con creazione di quartieri residenziali ad alta densità e a basso costo, destinati per lo più ai ceti popolari espulsi da Firenze e a famiglie di immigrati. Al tempo stesso il territorio cominciò ad assorbire parte delle trasformazioni territoriali connesse allo sviluppo industriale dell'area fiorentina. La contemporanea realizzazione dell'Autostrada del Sole (aperta al traffico nel 1964) venne in quegli anni a configurare il laccio autostradale come una sorta di naturale confine tra la parte di territorio scandiccese a prevalente destinazione residenziale e il comparto produttivo, che negli anni successivi si sarebbe ulteriormente sviluppato lungo la direttrice est-ovest della Via Pisana. Fortunatamente i fenomeni di disordinata espansione di questo periodo interessarono solo la piana, lasciando praticamente intatto il territorio collinare. Tutto questo tumultuoso sconvolgimento degli assetti territoriali si produsse nel giro di pochi anni: tra il 1960 e il 1970 gli abitanti censiti passarono da circa 18.000 a oltre 45.000. Gran parte dell'organismo urbano che oggi costituisce il capoluogo comunale si sviluppò in totale assenza di una strumentazione urbanistica generale, e solo episodicamente sulla base di piani di lottizzazione di iniziativa privata, peraltro assai rudi-



mentali: solo nel 1967 Scandicci riuscì infatti ad adottare il suo primo Prg. Di fatto la pianificazione comunale, nel muovere i suoi primi passi, si trovò a dover fare i conti con assetti insediati già in larga parte definiti da processi *spontanei* o da scelte più o meno estemporanee, e si indirizzò pertanto verso un progressivo contenimento delle espansioni residenziali private a vantaggio dell'edilizia residenziale pubblica, favorendo al contempo incrementi nello sviluppo dei comparti produttivi, delle attrezzature pubbliche e degli standard urbanistici. L'attuale struttura urbana necessita di essere completata non tanto nelle sue aree interstiziali o di margine, bensì, circostanza unica in tutto il comprensorio fiorentino, e in assoluto a dir poco inconsueta, proprio nella sua parte più significativa e nevralgica: il vuoto urbano compreso tra i quartieri di Scandicci vecchia e di Casellina, corrispondente al baricentro geografico della città. Già dai primi anni '80, con il Prg Gregotti-Cagnardi, il tema del nuovo centro della città era stato focalizzato in modo deciso. Negli anni successivi, al fine di mettere a punto in termini il più possibile qualitativi le scelte progettuali di fondo capaci di definire gli assetti e guidare la realizzazione del nuovo centro della città, l'amministrazione comunale si è rivolta a Richard Rogers, il cui Programma direttore per la realizzazione del nuovo centro della città è stato approvato nel luglio 2003.

Rispetto a questo assetto territoriale il

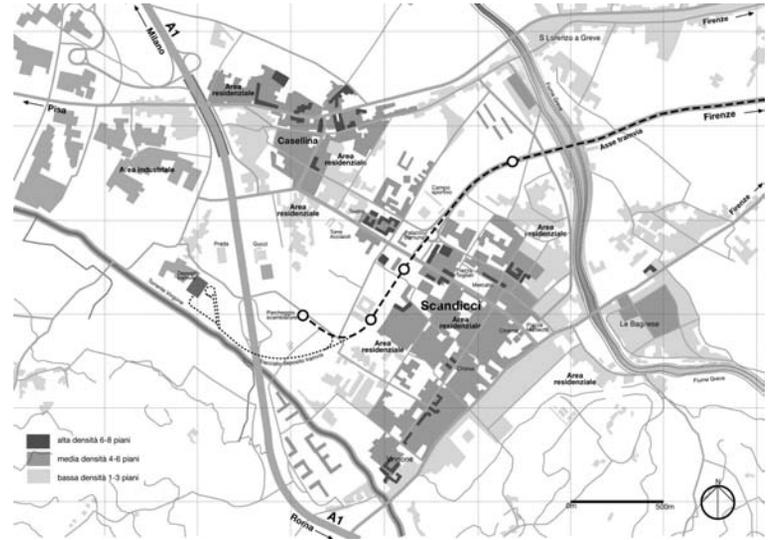
Piano strutturale, avviato nel 2001, stabilisce una serie di obiettivi: la realizzazione del nuovo centro della città, inserito nel quadro di una più vasta strategia di area metropolitana che superi la dimensione municipalistica e punti alla creazione di un sistema policentrico equilibrato nella distribuzione delle funzioni e competitivo a livello nazionale e internazionale; lo sviluppo di una rete di relazioni sempre più ampia e articolata tra un settore produttivo locale da qualificare e modernizzare e un'economia cittadina che invece deve irrobustire e diversificare il suo tessuto commerciale, terziario, turistico; il rafforzamento della naturale propensione del tessuto economico e sociale alla sperimentazione e all'innovazione; la difesa e la valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche del territorio collinare.

La ricchezza delle componenti statutarie trova una sintesi efficace in quella che è stata denominata *Carta del patrimonio territoriale*, che individua i caratteri identificativi del territorio, facendone emergere valori e specificità. Il punto di raccordo tra la dimensione statutaria e quella strategica è costituito dall'individuazione delle Unità territoriali organiche elementari (Utoe), ossia le componenti minori che concorrono a strutturare il più ampio sistema territoriale comunale. Per giungere alla definizione di questa ripartizione territoriale, oltre ovviamente allo studio dei toponimi, delle carte storiche e delle strutture profonde del territorio, sono stati di fondamentale importanza

i processi partecipativi. Anche il dimensionamento del Piano Strutturale, oltre che in termini complessivi (Scandicci si candida a consolidarsi come polo secondario del sistema metropolitano ponendosi come soglia massima una popolazione di 55.000 abitanti) si articola in ragione delle caratteristiche e delle potenzialità delle singole Utoe, al fine di garantire assetti equilibrati e coerenti con i contenuti statutari del piano.

Questa ripartizione delle strategie e dei dimensionamenti consente di pilotare efficacemente le trasformazioni urbane, fornendo al Regolamento urbanistico un quadro di riferimento estremamente chiaro, seppur non vincolante per gli aspetti di dettaglio delle scelte operative.

A partire da questo quadro territoriale e da questo apparato strumentale, il Ru di Scandicci si costruisce come un vero e proprio atto di governo del territorio in senso multidisciplinare, e non solo come un piano meramente urbanistico al pari dei tradizionali Prg. A titolo di esempio, gli aspetti idraulici e geologici sono parte integrante della disciplina e non norme di settore repertorate nel quadro conoscitivo. E' per tale ragione che la ricchezza di tematismi si traduce in ben quattro livelli di pianificazione sovrapposti (Livello A - Disciplina dei suoli e degli insediamenti; Livello B - Tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale: invariante strutturali, discipline speciali e salvaguardie; Livello C - Classificazione del patrimonio edilizio esistente e usi spe-



cialistici; Livello D - Disciplina di tutela dell'integrità fisica del territorio) che, agevolmente consultabili, offrono immediata contezza della disciplina operativa dell'intero territorio comunale: in breve, mediante la consultazione delle tavole e delle norme tecniche del regolamento cittadini e operatori sono in condizione di conoscere l'integrale regime dei suoli. Tale soluzione metodologica è frutto di un'opzione culturale che tutto il gruppo di lavoro ha fortemente condiviso, in forza della quale le previsioni di valenza operativa sono state intese quali un vero e proprio *testo unico*, in netta contrapposizione con qualunque logica di pianificazione separata.

Una seconda caratteristica fondante, particolarmente innovativa, è data dalla diretta e sostanziale discendenza del Ru dal Piano strutturale: si tratta, infatti, di una delle poche, se non l'unica, esperienze di attribuzione di valenza operativa ai contenuti statuari del Ps nei quattro livelli.

Vi sono poi due obiettivi specifici di pianificazione perseguiti dall'Amministrazione con il regolamento che hanno dato luogo ad interessanti spunti di sperimentazione normativa. Da un lato la lotta alla rendita ha comportato l'introduzione, in alcune ipotesi di trasformazioni particolarmente rilevanti, di un quorum di edilizia sociale a carico del soggetto attuatore, quale *condicio sine qua non* dell'intervento: il vincolo all'affitto a canone calmierato è, in tali ipotesi,

praticamente permanente. Inoltre è stato fatto ampio ricorso alla perequazione di comparto, secondo modalità che hanno anticipato le disposizioni del coevo regolamento regionale (art. 16 Dpgr 9 febbraio 2007, 3/R). Nella stessa ottica sono state introdotte, quali condizioni per la trasformabilità di talune aree, previsioni di benefit pubblici di diversa natura a carico del soggetto attuatore: in tali ipotesi, il plus imposto al privato non è stato configurato quale onere aggiuntivo rispetto al tradizionale sistema, bensì quale presupposto stesso dell'intervento, contenuto pianificatorio dello strumento.

D'altro canto l'Amministrazione ha introdotto talune semplificazioni procedurali: è il caso delle ipotesi di adeguamento degli elaborati con delibera consiliare unica nei casi in cui la variazione consegue automaticamente all'aggiornamento di Piani sovraordinati o di settore; ovvero il ricorso, se richiesto dal soggetto attuatore, a previa approvazione di progetto unitario dei piani attuativi.

Si tratta di sperimentazioni in atto: né l'ordinamento regionale, né le fonti statali, nonostante i progetti di legge che si susseguono senza fortuna in Parlamento, contemplan meccanismi diversi di bilanciamento dell'interesse pubblico/privato oltre al tradizionale sistema degli standard.

Scandicci, attraverso i propri strumenti di pianificazione, muovendosi tra le maglie della disciplina positiva, forte

di un'approfondita conoscenza del proprio tessuto, ha inteso portare il proprio contributo alla ricerca di risposte pianificatorie al passo con i tempi.

*\*Dirigente del Settore Urbanistica ed Edilizia del Comune di Scandicci.*

*Progettista e responsabile del procedimento.*

*\*\*Consulente per gli aspetti giuridici del Ps e del Ru del Comune di Scandicci.*

*Per la redazione del Piano strutturale e del Regolamento urbanistico di Scandicci è stato creato un apposito Ufficio di Piano all'interno dell'Amministrazione, costituito - oltre che dal Dirigente in qualità di progettista e responsabile del procedimento e dal personale tecnico e amministrativo del Settore Urbanistica ed Edilizia del Comune - da un gruppo di giovani architetti provenienti dal Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio dell'Università di Firenze, coordinati dai Proff. Paba e Gorelli.*

## Pianificazione strategica: una formula di successo

Stefano Sampaolo\*

Che la pianificazione strategica in Italia abbia goduto negli ultimi anni di un notevole successo di attenzione e di risorse è indubbio.

Un fenomeno considerevole, testimoniato in modo evidente da una vera e propria proliferazione di piani, molti dei quali in corso di elaborazione.

Si tratta di un successo certamente connotato da luci ed ombre, ma che laddove si accompagna ad una reale disponibilità al cambiamento presenta implicazioni interessanti, come dimostrano anche i casi presentati in questa sezione della rivista (Torino, Trento, Venezia, Pescara, Lecce e Cagliari), ulteriori testimonianze dirette di una ricca stagione su cui peraltro non mancano anche riflessioni critiche recenti; tra cui si possono citare: Rur-Censis, *Strategie per il territorio*, Angeli, Milano, 2007; F. Gastaldi, "Piani strategici: rischi e criticità", *Urbanistica* n. 132, aprile 2007; F. Calace, "Territori di un'Italia strategica", *Urbanistica Informazioni*, n. 213, giugno 2007.

Una pluralità di esperienze (fino a qualche anno fa le iniziative si contavano sulle dita di una mano, mentre oggi sono più di 80), che, come è stato altrove già ricordato, almeno in prima battuta è inevitabile ricondurre a due differenti situazioni-tipo, a due diverse modalità di "innesco" del processo. Da un lato le (poche) città che (soprattutto al centro-nord) da alcuni anni hanno intrapreso questo percorso sulla base di una autonoma motivazione, personalizzando esperienze maturate in altri paesi europei; dall'altro quelle (ben più numerose) che si sono avvicinate più recentemente a questa sperimentazione grazie anche all'incentivo di fondi centralmente destinati a questo scopo.

La disponibilità di risorse non spiega da sola le dimensioni della diffusione dei piani, ma certo è stata un fattore decisivo: basti ricordare che due delibere Cipe (L 10/2004 e L 35/2005) hanno destinato rispettivamente 21 e 23 milioni di euro alla progettazione innovativa nelle città delle regioni del sud, e quindi sostanzialmente ai Piani strategici. Cifre forse non esorbitanti in termini assoluti, ma che relativamente alla progettazione dello sviluppo territoriale sono senza dubbio di notevole dimensione. Inevitabilmente nelle prime esperienze, generate da autonome motivazioni, è più forte la riflessione su e per il cambiamento: si sperimenta la pianificazione strategica per "dare una risposta convincente ad una domanda di senso sul futuro della città, in una delicata fase di transizione" (Trento); mentre nelle seconde il focus è anche e soprattutto quello sulle opportunità di intercettare

finanziamenti in rapporto alla definizione prima e all'attuazione di programmi di sviluppo a fronte della disponibilità di risorse (fondi comunitari 2007-2013, fondi Fas). L'obiettivo è, in fondo, quello di rafforzare l'efficacia della spesa, costruendo dei quadri di riferimento basati su un'idea di futuro, all'interno dei quali collocare la progettualità in essere.

### Le possibili derive negative

Di fronte ad una così rapida diffusione di iniziative qualche preoccupazione per un certo "logoramento" del significato di questo approccio appare legittima. Guardando alle esperienze qui presentate, e, in controluce, alla massa di analoghe attività in corso, mi sembra che sia possibile individuare alcuni elementi di riflessione critica di carattere generale. Primo: nell'attività di pianificazione strategica il rischio della retorica è dietro l'angolo. In parte ciò emerge già nell'individuazione della meta; molti i piani che dichiarano ambizioni roboanti, poco credibili se rapportate al quadro attuale. Nell'individuazione del possibile posizionamento competitivo della città diventare il "gate", il territorio cerniera, lo snodo, la capitale, la piattaforma di un qualche ambito territoriale più vasto, appare un traguardo ricorrente. L'equivoco sembra essere quello di interpretare l'esigenza (importante) di riconoscimento delle potenzialità del territorio, in termini autoreferenziali, operando a volte forzature non utili all'individuazione di veri e propri traguardi plausibili o ad obiettivi di rafforzamento identitario. Anche nella eccessiva facilità con cui si

tende a rappresentare la città come un attore collettivo si attua una evidente semplificazione. E' chiaro che le dinamiche urbane sono notevolmente più complesse e rimandano all'interazione di una pluralità di attori liberi con visioni ed interessi spesso non coincidenti (e talvolta divergenti), che oltretutto vivono di sistemi di relazioni spesso non locali. Quella dell'attore collettivo<sup>1</sup> è semmai una dimensione comunicativa finalizzata alla mobilitazione delle diverse energie e risorse verso alcuni (pochi) obiettivi condivisi.

I resoconti delle esperienze segnalano peraltro il carattere impegnativo del processo di mobilitazione degli attori locali: sia nella fase di costruzione ed elaborazione, quando entra in gioco "la pazienza di costruire percorsi di ascolto e interpretazione nei confronti di esigenze frequentemente in contrapposizione" (Torino) e "lo scetticismo sui risultati possibili" (Venezia) ma anche dopo, quando, fatto il piano, occorre adoperarsi perché gli impegni presi vengano perseguiti.

Secondo elemento di preoccupazione, il pericolo (connesso all'istituzionalizzazione), di un irrigidimento in regole e procedure standardizzate. Al di là delle intenzioni, l'introduzione di "linee guida" (Ministero delle Infrastrutture, 2005), e la circolazione di materiali informativi sulle esperienze pilota sembrano aver provocato una eccessiva tendenza all'omologazione e alla codificazione: nei termini, negli slogan, nell'architettura organizzativa, nell'articolazione del processo. A ben vedere una dinamica paradossale per uno strumento che nasce come atto volontario e che non è normato da leggi. "Accettare il finanziamento significa...sottostare ad una serie di regole, rispettare delle scadenze. Un processo intrinsecamente creativo, diventa così ibrido"... "si avverte il rischio che la creatività e la capacità di adattamento siano rimaste imbrigliate nelle maglie di operazioni e strumenti codificati" (Cagliari). Ritornare a sperimentare, a legare processi e scelte alla peculiarità della situazione locale è quindi una necessità importante, per non ingessare l'innovazione in una ritualità scontata.

Terzo elemento: il rischio della genericità. Tra le novità della pianificazione

strategica vi è proprio quella di selezionare ed affrontare alcuni (pochi) temi, ritenuti cruciali per il futuro, rimandando gli altri alle normali sedi di approfondimento e di decisione. Sembra importante quindi non caricare la pianificazione strategica di compiti che non le sono propri: si finirebbe per far coincidere i documenti strategici con quei programmi elettorali che, per non scontentare nessuno e non tralasciare nulla, finiscono per essere talmente omnicomprensivi da scivolare in un eccesso di indeterminatezza, indebolendo la dimensione della scelta.

Quarto: se nella fase iniziale di costruzione (quella più effervescente e creativa), la pianificazione strategica viene giustamente intesa come processo, una volta che gli esiti della partecipazione sono tradotti in un documento, sottoscritto e pubblicizzato, si finisce per declassarla ad un prodotto, che non avendo coerenza amministrativa, ed essendo inevitabilmente soggetto ad invecchiamento, rischia di essere facilmente dimenticato (in un cassetto o su un sito web abbandonato). Il risultato meno augurabile è forse proprio quello che l'esperienza (spesso faticosa) della pianificazione strategica non abbia poi una reale incidenza sui comportamenti, sia all'interno della macchina pubblica che nei rapporti con gli altri attori. Col tempo, tenendo conto dell'inevitabile venir meno della tensione programmatica, ciò richiede un impegno continuato non solo a ricordare a tutti l'esistenza del piano, ma a far sì che l'approccio venga assunto come metodo di governo (Venezia).

### I fattori di opportunità

Veniamo ora ai fattori di opportunità, che pure sono rilevanti e che, pur a fronte dei rischi sopraccitati, giustificano a mio parere, una forte attenzione per queste pratiche. Se in generale l'obiettivo è quello di interpretare, promuovere ed accompagnare lo sviluppo equilibrato della città adottando "modalità e approcci nuovi al governo del territorio e delle relazioni fra gli attori"(Torino), tra le novità sembra da sottolineare in primo luogo l'attenzione alle scale delle politiche e dei processi. Scale territoriali diverse che tengono conto con maggiore

realismo della effettiva dimensione dei fenomeni in atto, più che alle logiche amministrative. E' il tema fondamentale di quale sia il territorio di riferimento del piano, sempre meno percepito come un dato di partenza, e sempre più considerato come un "costrutto" strategico<sup>2</sup>. Per questo l'attivazione volontaria di tavoli e intese legate in vario modo ad ambiti più ampi, ad aggregati territoriali non necessariamente aderenti alle logiche amministrative (come nel caso di Lecce e del "Grande Salento"), rappresenta probabilmente uno degli aspetti più interessanti di queste iniziative. Secondo elemento di innovazione, diretta conseguenza del primo, è quello della centralità della dimensione relazionale, come tema da sviluppare e da presidiare (Pescara). Relazionalità che riguarda il sistema degli attori locali, ma anche la capacità di guardare oltre, di aprirsi ad alleanze, a forme di partenariato con altri soggetti territoriali. Questi due elementi, insieme ad altri, mi sembra dimostrino la validità dell'assunto di fondo: l'approccio della pianificazione strategica è utile se c'è una volontà esplicita di "accettare la sfida del cambiamento" (Torino), guardando ai problemi in modo nuovo per invertire alcune tendenze in atto che possono condizionare, in negativo, la crescita della città, la sua qualità della vita o per favorirne altre considerate positive. Le esperienze in corso dimostrano che in particolare il contributo maggiore è relativo a due dimensioni: quella della definizione dei problemi (più ancora della loro soluzione) e delle scale di riferimento da un lato, e quella della messa in rete di idee e proposte di una pluralità di attori dall'altro. Prendere sul serio l'approccio della pianificazione strategica significa, in conclusione, preservarne, al di là delle retoriche, il carattere sperimentale e innovativo, impegnandosi in una attività certamente onerosa in termini di tempo, energie, risorse da impiegare, e che pertanto richiede attori istituzionali motivati.

\* Fondazione CENSIS.

#### Note

1. Sul tema si veda V. Fedeli, "Pianificazione strategica: le città e la trappola dell'attore collettivo?", in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, B. Mondadori, Milano, 2006.
2. Vedi la postfazione di Claudio Calvaresi a B. Pizzo, *La costruzione del paesaggio*, Roma, Officina, 2007.

## Dal primo al secondo Piano strategico di Torino

Elisa Rosso\*

Attraverso la redazione di due Piani strategici Torino e la sua area metropolitana hanno dimostrato di sapere accettare la sfida del cambiamento, elaborando progetti in grado di veicolare modalità e approcci nuovi al governo del territorio e delle relazioni fra gli attori.

Predisporre il primo Piano strategico, nel 2000, ha significato accettare la sfida del cambiamento, elaborando un progetto per mantenere la propria capacità di produrre ricchezza e innovazione, promuovendo una nuova immagine della città, migliorando la qualità urbana. Il Piano strategico è stato uno degli strumenti utilizzati dal sistema locale torinese per raggiungere questi obiettivi, non certamente l'unico, ma sicuramente il più interessante per la sua capacità di veicolare modalità e approcci nuovi al governo del territorio e delle relazioni fra gli attori. Attivare la costruzione di un secondo Piano strategico, tra il 2005 e il 2006, a cavallo delle Olimpiadi invernali, ha significato quindi confermare l'utilità dello strumento, tornando a confrontarsi sulla visione e sugli scenari per il futuro del territorio e cercando un'occasione per mettere in rete idee e proposte di una pluralità di attori. Se guardiamo ai Piano strategici come progetti che tracciano mutamenti di lungo periodo, il loro tempo di vita è maggiore ai 5 anni trascorsi tra il primo e l'avvio del secondo Ps di Torino. Ma se li intendiamo, più correttamente, come processi che definiscono campi di problemi, individuano soluzioni in modo concertato, promuovono reti di attori, allora la loro durata è da inten-

dersi in modo complessivo, come un unico percorso, puntellato da tappe e scadenze che ne aiutano lo svolgimento. In questo senso il secondo Piano è un'evoluzione del primo, maturato grazie alla valutazione dell'efficacia di quest'ultimo e alla constatazione che nei 5 anni trascorsi il sistema locale aveva intrapreso in modo significativo la via della trasformazione e del cambiamento. La valutazione del primo Ps, ha messo in luce che le azioni previste dal Piano sono state in buona misura implementate, nuovi progetti di intervento sono stati elaborati, l'attenzione a modificare l'immagine, interna e esterna, della città è proseguita e, quel che più conta, la rete degli attori coinvolti nel processo ha mantenuto ampiezza, complessità e densità sufficienti a sviluppare ulteriormente i percorsi innovativi. Le ricerche svolte hanno mostrato come i migliori risultati sono stati raggiunti nel campo delle infrastrutture, della promozione della città e delle politiche culturali, mentre appaiono meno positivi quelli nel campo della formazione, della coesione sociale e della protezione e valorizzazione dell'ambiente. Ma soprattutto hanno messo in luce come il mantenimento di un *network di governance* complesso e coeso, capace di includere attori appartenenti a diversi livelli territoriali, di diversa natura e con diverse logiche di azione, non sia affatto un esito scontato e che da queste considerazioni occorreva partire per fornire qualche indicazione per il periodo successivo.

Bisogna comunque sottolineare che alcuni degli effetti positivi sulla *gover-*

*nance* sono stati ottenuti parallelamente al Ps: l'occasione olimpica in particolare ha svolto un ruolo importantissimo nel mantenimento della tensione progettuale e innovativa della città fino al 2006. L'elaborazione del secondo Ps si è quindi basata sulla crescita della consapevolezza che, di fronte alla crisi della società fordista nei paesi occidentali, dove il 70% dell'economia è ormai costituito da servizi, la chiave di volta è investire nel capitale umano e nell'innovazione, valorizzando il patrimonio di competenze e adattandolo al nuovo contesto globale. E' l'economia della conoscenza intesa come valore economico lo snodo su cui si regge il secondo Ps, in un paradigma che non significa soltanto valorizzare le eccellenze, ma innalzare il sapere diffuso nella società locale, allo scopo di arricchire la posizione degli abitanti migliorando la gamma di opportunità professionali e sociali a loro disposizione. Rispetto a quanto avvenuto nel 2000, il compito del secondo Ps si presenta sia più ambizioso che più semplice, poiché si tratta oggi di proseguire sulla strada della trasformazione del sistema metropolitano, mostrando alcuni percorsi da compiere per imprimere al sistema torinese una nuova configurazione. Sapendo che in primo luogo è necessario portare a termine la politica degli investimenti e delle realizzazioni avviate, intrecciando scenari di cambiamento di lungo periodo con interventi praticabili già nel medio e capaci di generare da subito azioni di sistema. Il primo salto necessario è relativo alla dimensione territoriale del Piano, che deve saper guardare sia alla dimensione

Tab. 1 - I progetti e le azioni del Secondo Piano Strategico

**Accessibilità, sistema infrastrutturale, coordinamento metropolitano**

alta capacità torino-lione  
metro-torino linea 1 e 2  
progetto plurimodale di corso marche  
sistema ferroviario metropolitano  
strumenti di coordinamento metropolitano

**Trasformazione dell'economia, formazione del capitale umano, sviluppo e coesione sociale**

cittadella politecnica  
distretto dell'aerospazio  
piano per l'efficienza energetica  
piano regolatore sociale  
piano strategico del politecnico  
piattaforma per l'infomobilità  
trasformazione dell'area Mirafiori  
università metropolitana

**Qualità dell'ambiente culturale, creatività, attrattività del territorio**

asse del Po  
distretto museale centrale  
fondazione di comunità  
Italia 150  
politiche per i grandi eventi  
politiche per l'attrazione di talenti  
sistema delle residenze sabaude

macroregionale, nazionale e internazionale, sia alla scala metropolitana, in cui si ottiene la massima diversificazione di funzioni e competenze. In questo senso è tempo che il sistema locale identifichi forme, seppur di tipo volontario e a geometria variabile, per superare i confini amministrativi nei processi decisionali: occorre in altre parole che il Ps diventi un efficace vettore di aggregazione dell'area metropolitana, favorendo la composizione e la convergenza dei suoi interessi. Il secondo salto ha a che fare con il rapporto tra conoscenza, innovazione e sviluppo industriale, che deve assumere un significato nuovo e pervasivo e dimostrarsi in un'alleanza stretta tra il sistema della ricerca e della formazione, le politiche pubbliche, l'industria e la società. Infine, il Piano deve diventare un motore per favorire relazioni cooperative pubblico-private, indicando una trama di scenari e obiettivi in cui possa crescere l'iniziativa autonoma degli attori metropolitani.

La definizione di un Ps non è riconducibile solamente alla costruzione di un prodotto, ma alla messa in atto di processi che hanno obiettivi di *policy* diversi e implicano attori in giochi a elevata complessità interistituzionale e interorganizzativa. In questo senso il Piano è più attento alla definizione dei problemi che alla loro soluzione, all'interazione fra gli attori che alla sua regolazione e la sua costruzione, muovendosi entro equilibri complessi, richiede investimenti importanti in termini di tempo e di risorse di collaborazione e disponibilità.

La fase di elaborazione del secondo Ps ha richiesto circa un anno e mezzo di incontri, dibattiti, approfondimenti, articolati intorno a specifici luoghi e soggetti: le Commissioni tematiche, deputate al coinvolgimento degli attori e all'esplorazione di scenari, obiettivi e possibilità. Il lavoro delle Commissioni si è dispiegato secondo tre fasi principali: la definizione del mandato e il confronto con gli attori politici e istituzionali; l'allargamento del dibattito in occasioni di confronto pubblico; l'identificazione di obiettivi e linee d'azione prioritari. Il secondo Ps<sup>2</sup> è organizzato in 4 Aree tematiche (Territorio metropolitano, Qualità sociale, Potenziale culturale, Sviluppo economico), 12 Direzioni di intervento e 54 Obiettivi. Il sistema che ne scaturisce forma il quadro d'insieme delle scelte strategiche per lo sviluppo del territorio sulla base del quale sono stati selezionati i progetti e interventi più maturi e innovativi, più capaci di implementare gli scenari di trasformazione.

Il *dossier* "Progetti e azioni" contiene 17 schede progettuali, nelle quali sono descritte le specifiche caratteristiche degli interventi, in termini di: obiettivi, attori coinvolti, modalità di realizzazione, strategicità, collegamento con altri obiettivi o azioni del Piano, investimenti previsti, criticità. Diversamente dal primo Ps, lo scopo non è definire un elenco di azioni, ma avviare un processo continuo di selezione di progetti, aperto alle nuove idee, alla verifica periodica degli orientamenti e all'aggiornamento delle proposte, in grado di costruire un vero e proprio "parco-progetti" dell'area metropolitana. Il secondo Piano ha quindi un carattere selettivo

ma anche aperto e non esaustivo: indica obiettivi e azioni coerenti, che vanno oltre le settorialità e offrono un campo di opportunità progettuali. I progetti sono stati selezionati in base ad alcuni criteri: coerenza con la visione della società della conoscenza, dimensione metropolitana e transcalare, sostenibilità - non solo economica - delle scelte, natura focalizzata delle azioni, effetti di interdipendenza e relazione funzionale, completamento e sviluppo di progetti avviati con il primo Ps. I progetti e le azioni inoltre sono l'esito delle consultazioni attivate dalle Commissioni tematiche e mostrano quindi la volontà di ciascun attore di contribuire al disegno della città e di portare i progetti dentro l'arena dell'Associazione, aumentandone la conoscenza, condividendone gli obiettivi, stimolando interazioni e integrazioni.

Le prime 17 schede progettuali riguardano i tre ambiti fondamentali su cui poggia la transizione del sistema metropolitano verso la società della conoscenza: 1) l'accessibilità, la funzionalità del sistema infrastrutturale, la capacità di coordinamento metropolitano; 2) la trasformazione dell'economia, la formazione del capitale umano, il rapporto fra sviluppo e coesione sociale; 3) la qualità dell'ambiente culturale, l'incentivo alla creatività, l'attrattività del territorio. Competitività, attrattività, coesione sociale e territoriale, sono i meta-obiettivi da governare in ottica strategica, per garantire a Torino la possibilità di essere ancora un motore di sviluppo e innovazione e divenire un ambiente aperto e ospitale per le popolazioni che vi risiedono o l'attraversano.

\* Direttore Associazione Torino Internazionale

Note

1. E' stata compiuta dall'Associazione Torino Internazionale nel 2004. Vedi il volume *Scenari per il sistema locale. Valutazioni sul Ps di Torino e sulle prospettive in area metropolitana*, pubblicato dall'Associazione Torino Internazionale nel 2005. [www.torino-internazionale.org](http://www.torino-internazionale.org).
2. Approvato dall'Assemblea dei Soci di Torino Internazionale il 19 luglio 2006.

## Il Piano strategico di Trento al 2010

Alessandro Franceschini\*

La redazione del Piano strategico, per il Comune di Trento, era un passo obbligato. Lo prevede esplicitamente l'articolo 96 dello statuto comunale alla voce 'programmazione'. Tuttavia le ragioni che hanno sollecitato il Consiglio comunale ad avviare un nuovo percorso di programmazione partecipativa non sono state solo di natura formale. Alla base di questa decisione troviamo, come si evince dai documenti ufficiali (reperibili sul sito [www.trentofutura.it](http://www.trentofutura.it)), l'intenzione di interpretare in modo originale una nuova fase. Una stagione nella quale il Comune è chiamato a interpretare, a promuovere e ad accompagnare lo sviluppo equilibrato della città. Per farlo, cioè per essere "agenzia di sviluppo", non può limitarsi ad esercitare le proprie competenze amministrative nei limiti del solo territorio comunale. Molte questioni rientrano, infatti, nelle competenze di altri enti. Molte dinamiche, che pure interessano il territorio comunale e la popolazione residente, hanno origine altrove. Altre città possono offrire servizi rari o dispongono di infrastrutture costose, che è possibile utilizzare in modo economico, ricambiando e mettendo a disposizione le proprie.

Il Consiglio comunale, con la deliberazione di data 25 luglio 2000, n. 99, dichiarava formalmente l'intenzione di procedere alla redazione del Piano strategico della città di Trento 2001-2010 come strumento di natura partecipativa. Lo stesso provvedimento approvava un Contratto di Partenariato proposto ai rappresentanti degli

ambienti dell'economia, del lavoro, delle istituzioni, della cultura, della formazione, della ricerca operanti in città. Il 13 dicembre 2000, l'accordo veniva formalmente firmato dai responsabili di numerosi soggetti pubblici, fondazioni, enti sindacati e associazioni. Il piano è stato poi strutturato in tre fasi: due più propriamente di analisi e di studio (diagnosi e progettazione) e una più concreta (operatività).

### Le fasi del piano

La prima fase si è svolta in due momenti:

- un primo momento (primavera/inizio estate 2001) di confronto pubblico, con la costituzione di un gruppo di lavoro misto Comune/Università, a presentazione pubblica della metodologia da seguire (febbraio 2001), la preparazione di un testo preliminare, le "Schede informative per la costruzione di una base conoscitiva" (aprile 2001) e l'avvio del momento pubblico di consultazione con la convocazione di tre Tavoli di approfondimento dedicati al territorio, alla cultura e ai servizi (aprile/giugno 2001). Ai Tavoli si sono iscritte circa 250 persone in rappresentanza di enti, istituzioni, associazioni, imprese, organizzazioni della città. Ne è uscito il quadro dei punti di forza e di debolezza di Trento e delle minacce e opportunità che caratterizzano questo momento e questo contesto, che è stato riportato ad una prima stesura informale del documento di diagnosi (luglio/settembre 2001);

- un secondo momento (settembre 2001/primavera 2002) di verifica e di

incrocio con altri strumenti e livelli di programmazione, che venivano adottati o approntati nel frattempo: il Piano sociale del Comune di Trento (novembre 2001); la variante anticipatoria del Prg (marzo 2002); la strategia locale di sviluppo integrato per il Patto territoriale del Monte Bondone (inverno 2001/primavera 2002); la preparazione del Piano culturale; i documenti di indirizzo della Provincia autonoma di Trento in tema di sviluppo sostenibile, mobilità e turismo (2000); il documento preliminare per la revisione del Piano urbanistico provinciale (febbraio 2002); il protocollo fra la Provincia autonoma di Trento e le parti sociali (novembre 2001); il Programma di sviluppo provinciale per la XII legislatura (maggio 2002).

La seconda fase ha avuto inizio nel giugno 2002, con la presentazione pubblica del documento conclusivo di diagnosi, elaborato dall'Università di Trento, e di un atto di indirizzo, redatto dalla Giunta comunale, che comprendeva assi strategici ed obiettivi. Questi documenti sono stati presentati al Consiglio comunale durante una riunione informativa, alla presenza dei referenti scientifici del Piano strategico, Enrico Zaninotto, preside della Facoltà di Economia dell'Università di Trento, e Dario Cavenago. Fra il mese di luglio e il mese di ottobre 2002 sono stati convocati cinque tavoli di approfondimento su singoli temi: le infrastrutture, la qualità dei servizi, la formazione, la promozione culturale e turistica, l'ambiente urbano e la vivibi-

lità. Ai tavoli hanno preso parte 321 persone. Fra il mese di novembre 2002 e il mese di marzo 2003 sono state completate la raccolta delle schede relative alle singole azioni e la stesura del documento finale: il Piano strategico della città di Trento al 2010. Questo documento ha di fatto aperto la terza fase: quella dell'operatività.

### Il Piano strategico: contenuti e visione d'insieme

Il documento di indirizzi, è diviso in due parti. Nella prima parte è dichiarata la visione di Trento al 2010. Questo scenario è organizzato in quattro articolazioni: i quattro assi strategici, ciascuno dei quali si divide in obiettivi che, a loro volta, si traducono in misure (cioè in azioni). Nella seconda parte sono contenute le misure, ovvero gli obiettivi concreti che il Piano vuole realizzare. Non sono progetti esecutivi, ma obiettivi programmatici, cioè intenzioni concrete sulle quali si è registrato un vasto consenso che sono passate o passeranno, in tempi indicati per ciascuna, ad una fase esecutiva. Trento è stata così immaginata come la «città delle opportunità»: la città vuole trasformarsi in modo equilibrato e vuole crescere dal punto di vista economico, sociale e territoriale secondo un'idea di limite e di compatibilità. Per questo vuole: dare valore alla sua identità, alle sue vocazioni, all'ambiente, ai caratteri che rendono unico il suo territorio; mettere al centro la conoscenza e la risorsa umana; difendere i diritti di tutti e di ciascuno e promuovere la qualità dei servizi; riaffermare la cultura del lavoro e dell'impresa, essere aperta all'innovazione, essere protagonista nella costruzione di un'Europa delle città e dei cittadini, ma anche nell'appartenenza responsabile ad una dimensione planetaria. I quattro assi strategici introdotti nel piano sono: «Trento, città della qualità urbana», «Trento, città dei diritti, dell'accoglienza, della qualità dei servizi e delle relazioni», «Trento, città della formazione e dello sviluppo innovativo», «Trento: città alpina, città del Concilio, città europea, città del mondo».

### Specificità dell'esperienza trentina

Il Piano strategico della città di Trento non è stato dunque un semplice adeguamento di strumenti ritenuti obsoleti, ma della loro radicale reimpostazione e dell'adozione di una razionalità pianificatoria di impianto incrementale e costruttivista. Il principale sottinteso di questa scelta consiste nell'esigenza, avvertita come ineludibile da parte dell'Amministrazione, di andare oltre l'«ordinaria manutenzione» delle competenze amministrative del Comune e di dare una risposta convincente ad una domanda di senso sul futuro della città, in una delicata fase di transizione cui erano estranei elementi conclamati di criticità, ma nella quale venivano intravisti, da parte degli osservatori più attenti, gli estremi della crisi di un modello normativo di sviluppo. Un'altra specificità dell'esperienza pianificatoria di Trento consiste, dunque, nell'aver sviluppato simultaneamente una pluralità di strumenti di pianificazione e nell'aver attivamente cercato di governare le interdipendenze tra questi strumenti settoriali. Dunque, appare più pertinente parlare di pianificazione strategica e non, solo, di piano strategico. Il disegno unitario della nuova pianificazione municipale è composto da una robusta variante al Piano Regolatore, cosiddetta anticipatoria, dal Piano sociale 2001-2005, dal Piano di promozione culturale, dal Piano di politiche per i giovani, dal Patto territoriale del Monte Bondone, oltre che, naturalmente, dal Piano strategico Trento 2010, che, in questa prospettiva, si configura come luogo di convergenza della pianificazione di settore. Per questo motivo si rinvia alla consultazione di questi strumenti e alla ricognizione critica del loro stato di attuazione.

\* Collaboratore Università di Trento.

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](mailto:climate.change.2007@gmail.com)  
Visit the official site:  
<http://www.ceunet.org>

## Il fare *pianificazione strategica* nell'area veneziana

Turiddo Pugliese\*, Dennis Wellington\*\*

Nel contesto veneziano, la pianificazione strategica viene interpretata come una attività complessa, finalizzata a promuovere azioni per il conseguimento di obiettivi condivisi di sviluppo del sistema locale, e in particolare, per favorire una maggior qualità urbana, per migliorare la qualità della vita dei cittadini e, infine, per rafforzare la capacità competitiva della città. Nonostante la pluralità di riferimenti culturali e scientifici e un vocabolario comune a tutti gli operatori, nonostante il corpus disciplinare che si è andato progressivamente a definire sulla base dell'insieme delle esperienze maturate dalle diverse città che hanno elaborato un piano strategico, nonostante la molteplicità degli indirizzi della Comunità Europea per favorire un approccio strategico ai temi dello sviluppo, non è ancora chiaro cosa in realtà sia la pianificazione strategica e quale significato possa assumere nella quotidianità di un sistema locale. Diverse le definizioni possibili: sommatoria e messa a coerenza di una molteplicità di interventi comunque in essere, costruzione di un vision condivisa del futuro della città, individuazione di priorità di intervento per un impiego razionale delle risorse disponibili.

A Venezia è piaciuto pensare che fare pianificazione strategica significasse soprattutto favorire l'affermazione di un *metodo di governo* per la promozione dello sviluppo locale che vede nella costruzione del consenso, nella individuazione di priorità e nel coinvolgimento dei principali attori dell'area veneziana, l'obiettivo da conseguire.

Il Piano strategico di Venezia 2004-2014 (formalmente approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 3/2006 del 16 gennaio 2006) rappresenta, pertanto, l'esito di un processo di elaborazione concertata, orientato a generare quelle decisioni e quelle azioni che si considerano fondamentali per realizzare la visione della città del futuro: una città caratterizzata dall'alta qualità della vita dei suoi abitanti - nei suoi aspetti relazionali, lavorativi e culturali - e dall'alta qualità dei suoi assetti fisici e funzionali.

Le strategie, di carattere prevalentemente economico, che il Piano propone sono volte a creare le condizioni perché la città diventi un luogo in cui sia possibile produrre e riprodurre risorse materiali e culturali, invertendo così un lungo ciclo improntato al consumo delle risorse accumulate nel tempo. Il Piano è stato formalmente assunto come riferimento da più di settanta soggetti del sistema locale che, dal luglio 2006, si sono formalmente costituiti in Associazione, uno strumento operativo attraverso il quale promuovere la pianificazione strategica come metodo di governo, favorire la definizione di strumenti organizzativi in grado di individuare le azioni necessarie per conseguire gli obiettivi generali del Piano e facilitarne il processo di attuazione.

Il tutto attraverso un modello organizzativo teso a rafforzare l'identità dell'Associazione come spazio di discussione collettiva nell'ambito del quale:

- la maggior conoscenza e il confronto

con i processi di cambiamento in atto (da chiunque promossi) per una valutazione del loro impatto;

- l'analisi delle *nuove opportunità* per il sistema locale veneziano che possono derivare dall'azione dei livelli di governo sovraordinati e dalle Aziende che operano con riferimento all'area vasta;

- la promozione di nuova progettualità (verificata nella fattibilità e nella sostenibilità);

consentono la definizione e lo sviluppo di politiche mirate, anche settoriali.

### Le criticità/le difficoltà

Dovendo esprimere un parere sul valore aggiunto assicurato ai sistemi locali dal *fare pianificazione strategica*, alla prova dei fatti, si ritiene di poter affermare che le città conseguono i maggiori risultati soprattutto nella fase di costruzione del piano piuttosto che nella sua fase di attuazione.

Le difficoltà nella pratica della pianificazione strategica emergono nella fase di implementazione del piano, quando diventa necessario tradurre in fatti operativi e quotidiani le politiche di sviluppo proposte, quando si tratta di mettere alla prova la convinzione dei promotori e dei sottoscrittori del piano che *fare pianificazione strategica* non significa semplicemente predisporre un documento di programmazione ma praticare un metodo di governo. Alcune delle difficoltà emerse nella fase di implementazione del Piano strategico di Venezia sono connesse alla complessità del sistema veneziano, oltre alla natura stessa dell'approccio strategico ai temi dello sviluppo locale. La diffi-

coltà di fare pianificazione strategica va attribuita anche alla specificità che caratterizza il processo di implementazione che, a differenza della fase di costruzione del piano, deve entrare nel merito della selezione delle priorità degli interventi da portare a realizzazione in base alla loro capacità di innescare processi di sviluppo. Nello specifico del caso veneziano, la fase di costruzione del piano non è arrivata fino alla definizione delle priorità d'intervento per la convinzione che queste dovessero essere il risultato di un confronto continuo tra gli attori del sistema locale, calibrato anche sulla congiuntura economica e sulla reale disponibilità di risorse. Ma il vero ostacolo al praticare questa modalità di approccio ai temi dello sviluppo del sistema locale sta nella difficoltà da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo di piano ad accettare il fatto che fare pianificazione strategica comporta una relativa delega di competenze ad un sistema di soggetti e il perseguimento dell'interesse generale piuttosto che l'interesse particolare. Nel caso veneziano, questo assunto, vale anche nell'ambito della stessa Amministrazione comunale, promotrice e tutore del piano, perché - nonostante le dichiarazioni di principio - le sue componenti faticano a muoversi come una sola autorità.

### **Il pragmatismo come linea di condotta**

Il pragmatismo è una modalità di approccio ai temi dello sviluppo che in ambito veneziano si considera vincente perché consente di valutare nella giusta logica le opportunità che progressivamente si presentano al sistema locale così come di far fronte alle sfide e ai problemi, e perché consente all'Amministrazione comunale e ai diversi sottoscrittori del Piano di riferire la loro azione ad un unico quadro di riferimento di medio-lungo periodo. Fare pianificazione strategica a Venezia significa infatti operare con la massima flessibilità e realismo (provata fattibilità degli interventi promossi), di concerto con i principali attori del sistema locale, per cogliere le opportunità di sviluppo e le potenzialità del territorio attraverso la progettazione e la realizzazio-

ne di interventi complessi, multipartners, capaci di incidere sull'organizzazione socio-economica e territoriale dell'area.

La città, il suo territorio di riferimento, hanno la necessità di utilizzare questo approccio strategico ai temi dello sviluppo locale poiché, oggi più che in passato, sono interessati da intensi processi di trasformazione che toccano particolari aspetti della caratterizzazione del sistema veneziano:

- *funzionale* - il carico urbanistico del turismo sulla Città Antica, il ruolo di Venezia nell'area vasta, il ruolo di Mestre nell'area metropolitana e nell'area regionale;

- *fisica* - i processi di trasformazione urbana avviati o in corso di progettazione: i compendi ospedalieri del Lido e di Mestre; l'Arsenale, il recupero delle Isole della Laguna, la riconversione della zona industriale di Porto Marghera, il completamento del Parco Scientifico, il completamento della sede universitaria di Mestre, Via Torino, l'arricchimento delle funzioni di eccellenza del centro di Mestre, ...;

- *economica* - il risanamento ambientale e la riconversione industriale di Porto Marghera, ...;

- *sociale* - come effetto dei processi soprarichiamati: la nuova struttura demografica della popolazione residente, il peso e la capacità di determinare sviluppo della popolazione temporanea (studenti, turisti, pendolari, ...).

Tutto ciò motiva il ruolo dell'Associazione nell'implementazione del piano come:

a. una sede di confronto permanente sui temi emergenti in città, partecipato dai protagonisti della vita economica e sociale dell'area veneziana che attraverso la organizzazione di gruppi di lavoro tematici deve:

- pervenire alla progressiva definizione di scenari tendenziali per il sistema locale;

- garantire l'aggiornamento del posizionamento del sistema città;

- definire una agenda strategica degli attori del sistema locale capace di selezionare un numero ristretto di istanze cruciali in una prospettiva di sviluppo locale.

b. un contesto in cui hanno trovato sistemazione nuovi apporti progettuali i

temi urbani più strategici per lo sviluppo della città e in cui si sono promosse politiche d'intervento che potessero favorire:

- il riconoscimento di Mestre come centro dei servizi e del terziario innovativo dell'area metropolitana e del Veneto;

- l'emergere della qualità ambientale e qualità urbana come condizioni di sostenibilità e fattori di sviluppo del sistema locale (welfare, economia solidale, ..);

- la modernizzazione della città attraverso l'utilizzazione delle nuove tecnologie;

- la valorizzazione del ruolo politico che Venezia può assumere a livello internazionale;

- la valorizzazione del settore turistico come determinante dello sviluppo locale (qualità delle strutture e dei servizi, articolazione per segmenti e promozione di nuove professioni);

- un riconoscimento del valore aggiunto dato dalla presenza dell'acqua al sistema locale;

- una (definitiva) riconsiderazione del progetto di risanamento ambientale e di riconversione industriale di Porto Marghera (la valorizzazione delle potenzialità della logistica come fattore di sviluppo, ..);

- la significatività dell'altra industria (il Distretto di Murano), la PMI e dell'artigianato diffuso come elemento caratterizzante anche una nuova dimensione urbana.

Temi sui quali già oggi la città intera intesa come sistema di governi di diverso livello, fatto di soggetti pubblici e soggetti privati, sta già sviluppando, forse con una logica troppo localistica.

### **I risultati**

Lo scetticismo nei risultati possibili e la consapevolezza della necessità di preferire quotidianamente una quantità di impegno fuori misura per conseguire risultato sono due delle particolarità che hanno segnato anche l'esperienza di quanti a Venezia si sono impegnati a promuovere un approccio strategico ai temi dello sviluppo locale.

Tuttavia l'articolazione per fasi del processo di costruzione del piano e la sua caratterizzazione come *work in pro-*

gress ha già consentito il conseguimento di risultati intermedi di indubbio valore quali la promozione di forme di coordinamento e di un agire collettivo mirato di soggetti pubblici e privati presenti nell'area veneziana. Non di meno, il *fare pianificazione strategica* a Venezia ha consentito di conseguire alcuni importanti risultati quali:

- la costruzione del Distretto per la logistica di dell'area veneziana, oggi in fase di integrazione nel metadistretto veneto della logistica;

- la realizzazione di importanti azioni di marketing territoriale ed urbano per l'attrazione in area di investimenti per processi di trasformazione urbana e per proporre Venezia come localizzazione ottimale per funzioni urbane di eccellenza;

Ma ancor più significativi sono i risultati attesi da quanto messo in moto negli ultimi mesi:

- l'intesa interistituzionale per il nuovo progetto di sviluppo di Porto Marghera (che al suo interno comprende anche gli Accordi di programma per la chimica di Porto Marghera e per il progetto Vallone Moranzani);

- l'intesa sottoscritta tra le città di Venezia e Padova, ma supportata in modo determinato anche dalla Regione Veneto, per la realizzazione di interventi che possono favorire un rafforzamento della capacità competitiva dell'insieme territoriale Venezia -Padova, come un vero fattore di sviluppo dell'intero Nord Est;

- l'accordo tra Venezia e il Ministero Infrastrutture: per la elaborazione di un programma operativo di interventi di scala urbana e di scala territoriale; per la definizione di modelli efficaci di *governance* dei processi di trasformazione da questo proposti; per il conseguimento di un positivo riposizionamento di Venezia nel sistema regionale e dell'intero Nord Est quale nodo competitivo del sistema territoriale riconosciuto nei documenti di programmazione nazionale come *Piattaforma logistica strategica transnazionale dell'Alto Adriatico*.

\* Dirigente Area Piano strategico del Comune di Venezia.

\*\*Area Piano strategico del Comune di Venezia.

## Pescara città relazionale

Silvia Cataldo\*

Negli ultimi anni l'area pescarese ha mostrato forti segnali di dinamicità, riconoscibili in diversi fenomeni fra cui l'incremento degli occupati nel terziario avanzato (ad oggi il comune di Pescara rappresenta da solo ben il 20% degli addetti e delle unità locali della regione), l'ampliamento e il rafforzamento delle infrastrutture dell'area vasta, l'incremento del volume di traffici dell'aeroporto, la riqualificazione di molti spazi urbani operata dalla attuale amministrazione, la crescita delle opportunità culturali, di svago e intrattenimento per cittadini e *city users*. La scelta di intraprendere la strada del Piano Strategico è la conferma di una forte intenzionalità nel voler mettere a fuoco le caratteristiche di quest'evoluzione e consolidarle in una prospettiva condivisa di sviluppo di medio periodo a partire dalla sua collocazione attuale e soprattutto dalle sue vocazioni specifiche. Per il Piano strategico, l'amministrazione ha potuto accedere sia ai fondi regionali (ex Delibera Cipe 20/04 per le aree urbane del Mezzogiorno) che alle risorse addizionali messe a disposizione dal Dipartimento per il Coordinamento dello sviluppo del Territorio (DiCoTer) del Ministero delle Infrastrutture per realizzare, in sinergia con il PS, il Piano Urbano della Mobilità di Area Vasta (PUMAV) che coinvolge anche i comuni di Chieti, Montesilvano, Francavilla e Ortona.

Il percorso che ha portato alla elaborazione del Documento di Piano ha avuto una durata di circa un anno e si è sviluppato in quattro fasi:

- una fase preliminare, di definizione del processo;

- una fase iniziale di primo ascolto della soggettività locale e di costruzione del quadro conoscitivo, consistente nell'analisi di dati e interviste a testimoni privilegiati;

- una fase intermedia che ha visto l'inizio della concertazione e la mobilitazione delle forze attive attorno all'elaborazione di un'idea generale di sviluppo fino alla determinazione degli assi di intervento sui quali incardinare i diversi progetti per la città (un'agenda di priorità per il futuro di Pescara);

- una fase finale consistente nella redazione del documento di Piano con la sistematizzazione dei risultati della fase concertativa e una valutazione di "strategicità" dei singoli progetti.

Contestualmente all'avvio del processo è stata istituita la Cabina di Regia del Piano strategico, un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento composto da rappresentanti dell'Amministrazione comunale di Pescara, dai consulenti di Censis e Rur, e da altri consulenti, incaricati dal Comune, già impegnati nelle attività di realizzazione del PUMAV dell'area Pescara-Chieti. Sin dall'inizio è stata infatti compresa l'importanza di un coordinamento, durante tutta l'attività di redazione del Piano strategico, che garantisse una collaborazione sinergica con il PUMAV. Il nucleo di coordinamento è stato affiancato, durante tutto il percorso di costruzione del Piano, dal Consiglio strategico, un gruppo di lavoro allargato costituito dalle diverse espressioni della realtà economica, sociale e culturale di Pescara. Per la pubblicazione degli atti del Piano strategico e

Tab. 1 - Assi e obiettivi del Piano Strategico di Pescara

**Asse 1 - Pescara polo di servizi avanzati e nodo di una relazionalità ampia**

- Il consolidamento del ruolo di nodo di scambio di flussi a lunga percorrenza
- La promozione del protagonismo della città come attore importante nel dialogo e negli scambi internazionali
- Il rafforzamento della specializzazione nei servizi avanzati e nella formazione del capitale umano
- La promozione delle diverse forme di espressione della cultura contemporanea

**Asse 2 - Area vasta: scommettere sulla logistica, ripensare la mobilità**

- Il rafforzamento dell'area integrata Pescara-Ortona-Chieti come piattaforma logistica del Medio Adriatico
- Lo sfruttamento delle potenzialità inespresse del sistema infrastrutturale dell'area metropolitana
- Un'accessibilità "regolata" come fattore di vivibilità e di qualità dell'ambiente urbano

**Asse 3 - Gli elementi ed i fattori di una rinnovata attrattività**

- Rafforzare la dimensione turistica dell'offerta territoriale
- Pescara come laboratorio della sperimentazione e luogo di eventi

**Asse 4 - Vivibilità e coesione in una città aperta e sostenibile**

- Il rafforzamento delle reti sociali e della cooperazione
- L'incremento della qualità dell'ambiente urbano e l'educazione alla sostenibilità

degli appuntamenti del consiglio strategico ci si è avvalsi del supporto sulla rete, attraverso il sito del Comune di Pescara e il sito della Rur ([www.rur.it](http://www.rur.it)). La costruzione del quadro conoscitivo si è incentrata sull'ascolto della soggettività locale, condotta su due livelli: da un lato interpellando con colloqui in profondità ampi settori della rappresentanza economica, sociale e imprenditoriale; dall'altro raccogliendo dagli amministratori le indicazioni sui progetti e le iniziative in corso e più in generale sulle direttrici guida delle azioni della Giunta. Gli elementi emersi dalla fase di ascolto sono stati riproposti cercando di riassumerli nei termini di un percorso logico volto ad individuare quelle peculiarità di Pescara, la cui valorizzazione fosse in grado di orientare i percorsi di sviluppo della città. L'elaborazione collettiva della visione al futuro della città (così come si è andata progressivamente definendo

attraverso i lavori del piano), ha messo in evidenza alcune importanti vocazioni specifiche di Pescara, che rappresentano la base su cui costruire le strategie per il prossimo decennio.

In sintesi tre sono i caratteri di fondo della città riconosciuti come centrali:

- quella di punto di partenza/accesso ad uno spazio più vasto, vocazione legata al felice posizionamento geografico e alla buona dotazione infrastrutturale (ferrovia, autostrade, aeroporto, porto passeggeri). In sostanza Pescara rappresenta oggi (ed in prospettiva) il principale nodo in grado di mettere in rete l'Abruzzo con altri territori;

- quella di polo erogatore di servizi superiori per un vasto ambito regionale e sovraregionale in relazione a funzioni quali il commercio, l'università, il credito, il terziario avanzato, la sanità, il tempo libero, vocazione che ne fa la principale realtà urbana dell'Abruzzo ed una delle principali polarità della direttrice adriatica;

- quella di città aperta al "nuovo", in relazione all'arrivo di persone di eterogenea provenienza che hanno creato qui una miscelanea sociale particolarmente dinamica, ad una propensione dei singoli ad intraprendere, all'assenza di una tradizione che "frena" la sperimentazione, ad una particolare attenzione alle espressioni artistiche della contemporaneità.

Pescara è dunque anche laboratorio e finestra sul nuovo. Il tema di fondo su cui si è andato sviluppando il confronto è stato quindi quello della centralità della dimensione relazionale, vero punto di forza per Pescara ma anche terreno da presidiare a vari livelli. La città aspira, legittimamente peraltro visto il suo ruolo attuale, a ricoprire il ruolo di piattaforma di servizi evoluti, funzionale allo sviluppo economico e anche sociale di un territorio vasto; per il raggiungimento di questo obiettivo, il Piano Strategico si è adoperato per un coinvolgimento attivo dei diversi attori della città per favorire investimenti collettivi di progettualità. Il Piano si adopera inoltre affinché la proiezione alla relazionalità esterna non sia disgiunta da una forte e costante tensione a rafforzare gli elementi di vivibilità e coesione interna. La direzione, più volte richiamata nei tavoli, è infatti quella della crescita di un senso di corresponsabilità verso la comunità e l'am-

biente che la ospita (oggi ancora troppo debole), e di un incremento della capacità di cooperazione tra i diversi attori. La Pescara dei prossimi anni punterà ad essere quindi non solo più attrattiva e competitiva, ma anche a costruire le condizioni per cui le relazioni tra i cittadini, a fronte di dinamiche complesse che pongono nuove criticità (disgregazione familiare, disagio minorile, arrivo di nuove fasce di popolazione in difficoltà), si possano sviluppare in un ambiente fisico e sociale favorevole, sicuro, attento ai bisogni di tutti. Il Consiglio strategico ha affrontato questi temi lavorando su quattro "tavoli strategici":

Tavolo 1: Pescara polo di servizi avanzati e nodo di una relazionalità ampia

Tavolo 2: Area vasta: scommettere sulla logistica, ripensare la mobilità

Tavolo 3 : Gli elementi ed i fattori di una rinnovata attrattività

Tavolo 4: Vivibilità e coesione in una città aperta e sostenibile

Fin dalla loro prima definizione si è inteso imprimere un carattere trasversale ai tavoli, evitando di chiuderli all'interno di tematiche specifiche: l'unica eccezione è rappresentata dal Tavolo 2 che, per via dello stretto legame con le attività del PUMAV, affronta in maniera più dettagliata i temi della mobilità e della logistica. Con gli incontri dei Tavoli di lavoro il processo è entrato nel vivo della sua fase concertativa che ha portato dapprima all'individuazione delle vocazioni su cui puntare e di una vision ovvero di un'idea condivisa del futuro della città, per poi successivamente selezionare azioni e progetti a rilevanza strategica. L'adesione ai singoli Tavoli da parte della società civile è avvenuta in maniera libera e volontaria, ed alcuni dei partecipanti hanno scelto di partecipare alle riunioni di più tavoli, in base alle loro specifiche competenze ed interessi. La vision strategica è stata poi sviluppata in 4 assi tematici, 11 obiettivi, 28 azioni e 63 progetti strategici (29 attivati e 34 da attivare) descritti in altrettante schede progetto. Tutti questi elementi sono poi confluiti nel Documento di Piano, strumento che costituirà per i prossimi anni un importante supporto alle decisioni della Pubblica Amministrazione locale.

\*Fondazione Censis.

## Le ragioni del Piano per la città di Lecce

Francesco Palazzo\*

L'espressione "tentare e sottostare" coniata da J. Dewey<sup>1</sup> e riferita al concetto di esperienza, è un modo che meglio di molti altri può aiutare a interpretare, dare un senso alla storia recente di programmazione territoriale nella città di Lecce. Il ricorso al concetto di esperienza come quello proposto da Dewey coglie il significato e la portata di questo periodo poichè sintetizza bene lo spirito che ha animato l'azione politica e amministrativa dell'ultimo decennio nel capoluogo salentino. Esperienza che presuppone tanto il tentare, quanto il sottostare, tanto lo sperimentare, quanto l'adeguare le proprie azioni alle circostanze del momento. Esperienza che significa "provare a fare" o meglio ancora, "provare a fare i conti" con i vincoli e le opportunità dell'ambiente in cui si agisce.

La vicenda di Lecce a cui si fa riferimento si svolge negli ultimi dieci anni, periodo in cui la città è stata governata da un sindaco a capo di una coalizione di centro-destra, eletto per due mandati consecutivi. All'inizio del suo primo mandato nel 1998, l'amministrazione comunale si trovava di fronte ad un'opportunità importante, quella dell'avvio del programma di iniziativa comunitaria Urban e ad una serie di vincoli organizzativi interni all'apparato amministrativo, derivanti principalmente da una carenza di strutture tecniche e di capacità professionali in grado di guidare le diverse fasi di realizzazione del programma.

L'opportunità di potere accedere attraverso Urban a importanti risorse finanziarie, la complessità del programma, la

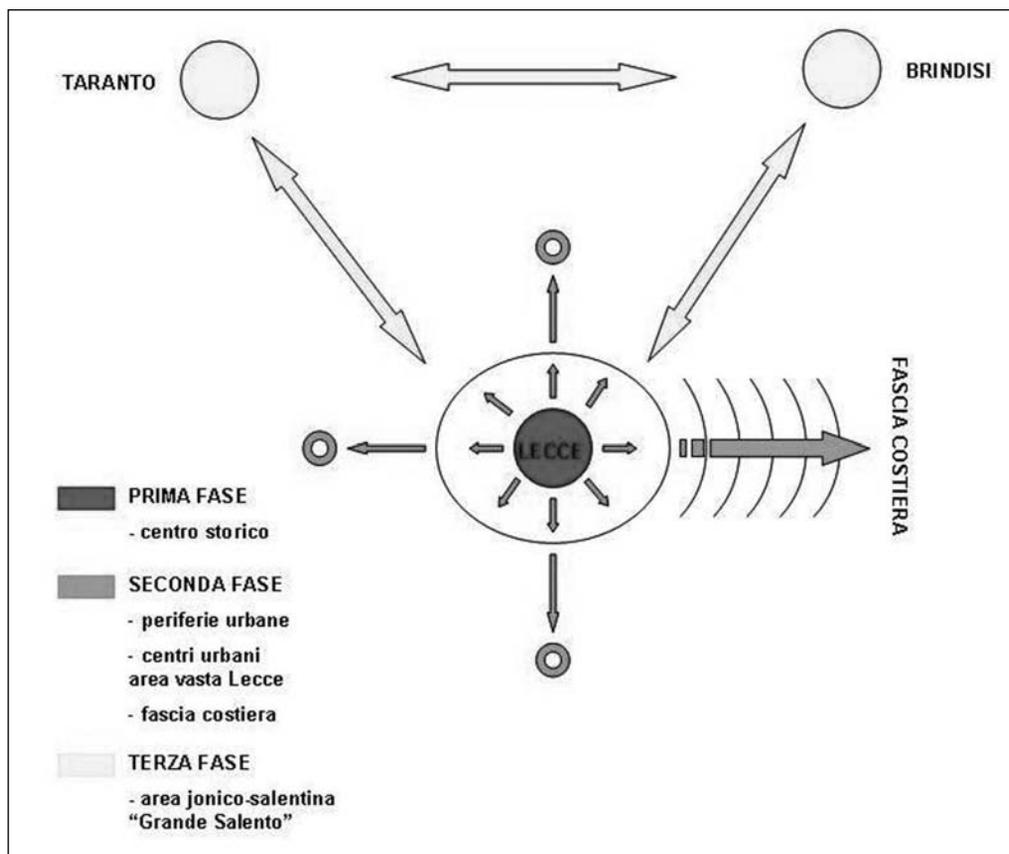
realizzazione in tempi stretti delle azioni previste, hanno imposto una rapida ristrutturazione della macchina amministrativa ma, allo stesso tempo, sono state le condizioni che hanno permesso subito di entrare a contatto con la sperimentazione di nuove pratiche di programmazione territoriale. A partire da Urban, il percorso di programmazione portato avanti dall'amministrazione comunale, è risultato estremamente denso di esperienze, l'attività di programmazione non ha conosciuto soste e si sono ripetute continuamente le occasioni per misurarsi con una serie di programmi, di iniziativa comunitaria, nazionale e regionale.

Ogni programma diventava un'occasione e uno stimolo in più per ripensare lo sviluppo della città nella sua complessità, per ridefinire le strutture di gestione amministrativa e per consolidare il sistema delle relazioni con altri soggetti pubblici e privati che nel tempo sono stati partecipi delle scelte di programmazione proposte dall'amministrazione comunale. La strategia di sviluppo della città, così come oggi va delineandosi, è frutto di un'operosità lunga e graduale di programmazione territoriale che ha trovato un primo momento di sintesi nel Documento Programmatico Preliminare al Piano Urbanistico Generale e successivamente nel Piano strategico della Città e dell'area vasta di Lecce 2005-2015.

Oggi l'immagine di Lecce è quella di un contesto che nell'arco di un decennio, ha saputo cogliere le opportunità per agire sul territorio con metodi e

strumenti diversi dal passato, dovendo continuamente fare i conti con i propri limiti e quindi le proprie problematiche, trasformandosi, in questo senso, in una realtà sperimentale e in continuo fermento, in cui paiono essersi messi in moto, a partire dai primi programmi territoriali, dei fattori generativi che alimentano continuamente nuove azioni, pratiche e occasioni di apprendimento. Un meccanismo questo, che nel tempo ha creato e moltiplicato gli spazi per la costruzione di relazioni inedite tra attori che hanno agito con capacità e interessi diversificati<sup>2</sup>. La città di Lecce e il modo in cui nell'ultimo decennio ha portato avanti l'attività di programmazione territoriale, da l'idea di una città che, un po' volutamente e un po' in modo inatteso, abbia preparato il terreno per diventare nel prossimo futuro un polo di riferimento di una struttura territoriale policentrica a livello dell'area vasta salentina. Dopo avere messo in atto una strategia territoriale interna ai confini amministrativi, attraverso politiche di recupero e riqualificazione dei tessuti urbani degradati, di adeguamento e potenziamento infrastrutturale, di valorizzazione del patrimonio culturale e processi di costruzione di relazioni stabili con altri soggetti pubblici e privati, la città di Lecce punta ora ad assumere un ruolo importante nel sistema regionale cercando di integrare le proprie idee di sviluppo e le proprie risorse con quelle di altri ambiti, in particolare l'area ionico-salentina, identificabile con le province di Lecce, Brindisi e Taranto.

Fig. 1 - Evoluzione della programmazione territoriale nel decennio 1997-2007, dal programma Urban al Piano strategico



Quest'ultima risulta essere infatti la visione su cui il Piano strategico fonda le proprie proposte di trasformazione territoriale. Un Piano strategico che dovrebbe rappresentare un contesto d'azione aperto in cui le esperienze di programmazione compiute e in corso di realizzazione nel territorio leccese dialogano e si confrontano, ma anche uno strumento "snello", che dovrebbe prestarsi efficacemente all'azione comunicativa e divulgativa e quindi ad alimentare e spingere verso un sempre più largo dibattito pubblico sulle questioni dello sviluppo del territorio. La strategia proposta dal piano non è frutto di un lavoro compiuto a tavolino, ma possiamo considerarla l'atto intermedio di un processo di sviluppo del territorio attuato, fino ad ora, attraverso l'attivazione di una serie di interventi che dal centro storico della città (Urban) si sono allargati alle aree più periferiche (Prusst, Pru, Misura 5.1 del Por Puglia 2000/2006, Contratti di Quartiere) fino agli interventi più significativi di area vasta (Pit n. 8 e Pis n.11). Un processo che ora dovrebbe

continuare ed estendersi all'ambito ionico-salentino, il quale a sua volta sta organizzando, con il progetto di sviluppo integrato "grande Salento", promosso dalle province di Lecce, Brindisi e Taranto, che insieme cercano di disegnare percorsi comuni di crescita e stabilire le condizioni di trasformabilità dell'area vasta salentina, in sinergia con le politiche di sviluppo regionali predisposte per il periodo di programmazione 2007-2013<sup>3</sup>.

Il "grande Salento" è un processo in parte istituzionalizzato, nel senso che è stato oggetto di procedure formali di attivazione da parte di istituzioni pubbliche, ma la sua portata, i significati che lo accompagnano, superano le mura istituzionali e si aprono ad un pubblico molto vasto, che su questa immagine sta proiettando idee, aspirazioni, desideri, progetti.

La città di Lecce, attraverso l'avvio del processo di programmazione strategica, ha inteso inserirsi in questo nuovo scenario, quello del "grande Salento" che è insieme un progetto istituzionale, dove il termine progetto deve essere

inteso in senso ampio, cioè non finalizzato alla costruzione di uno strumento di programmazione *ad hoc*, ma piuttosto come scenario di sviluppo del territorio condiviso da un insieme di soggetti istituzionali, e un processo di mobilitazione sociale e culturale, che si muove e si rinvigorisce in una fitta trama reticolare e con forme comunicative e aggregative diverse da quelle istituzionali. Il "grande Salento" è un'idea, secondo il significato attribuito a questo termine da J. Dewey: "l'intelligenza è l'insieme dei suggerimenti empirici impiegato in maniera costruttiva per nuovi fini. I suoi momenti, le idee, sono fasi di questa costruzione proiettiva, sono piani d'azione"<sup>4</sup>. Dunque, il "grande Salento" è un'idea intesa come piano d'azione che resta a disposizione delle istituzioni e della comunità, a cui ha aderito anche il comune di Lecce, proponendo attraverso il Piano strategico una serie di interventi sul territorio comunale che dovranno misurare la loro efficacia rispetto ad un contesto più ampio di livello regionale.

\* Dottore di ricerca in Pianificazione Territoriale e Politiche Pubbliche del Territorio.

#### Note

1. I riferimenti al concetto di esperienza elaborato da J. Dewey sono contenuti nel testo di Jedlowski P. (1994), *Il sapere . dell'esperienza*, Il Saggiatore, Milano.
2. Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma
3. Il "grande Salento", da un punto di vista istituzionale, è stato attivato con la sottoscrizione da parte delle tre province di un accordo che prevede l'istituzione di un tavolo permanente di consultazione, al quale hanno fatto seguito altre fasi di intesa istituzionale in cui sono stati stabiliti sempre con maggiore dettaglio le strategie di sviluppo e gli interventi da attuare a livello interprovinciale per il prossimo futuro.
4. Dewey J. (1957), *Intelligenza creativa*, La nuova Italia, Firenze

## Cagliari: costruiamo insieme il nostro futuro

Alessandra Lai\*

La scelta di sposare la pianificazione strategica, per il Capoluogo sardo, scaturisce dalla volontà dell'Amministrazione di raggiungere un risultato ambizioso e prestigioso per l'intera Isola: fare di Cagliari la Capitale nel Mediterraneo.

Il capoluogo regionale, così come gli altri 15 comuni dell'Area vasta<sup>1</sup> cagliaritana, decide di confrontarsi con i propri cittadini sulla visione e gli scenari per il futuro del territorio. Più precisamente, inizia la fase di riflessione sul "come fare un Piano strategico" e soprattutto su "quali saranno i soggetti coinvolti nella sua elaborazione, con quale ruolo, a quale titolo".

Nella complessa vicenda del Piano strategico di Cagliari, non ancora terminata<sup>2</sup>, il finanziamento pubblico si sta rivelando uno degli elementi di decodificazione più importanti e sicuramente non solo per Cagliari. Il finanziamento è accompagnato da alcune giornate di formazione dedicate a chiarirsi su cosa si intenda per "pianificazione strategica". Pillole che, dopo alcune riflessioni introduttive di carattere generale, demandano alla rassegna delle esperienze italiane appena concluse la più efficace illustrazione del tema. Le riflessioni di respiro più generale sottolineano il carattere volontario del Piano: portarlo a compimento soddisfa un'esigenza spontanea di programmazione, rivela il bisogno di qualificare il proprio percorso di sviluppo, scegliere le proprie priorità.

Qui risiede una delle più importanti contraddizioni che vizieranno il processo: accettare il consistente finanzia-

mento per la redazione di un Piano strategico è evidentemente frutto di una scelta consapevole, ma non ne rivela in alcun modo la necessità, non stimola l'affioramento di una latente consapevolezza, anzi in qualche modo la inibisce prematuramente. Accettare il finanziamento significa, infatti, sottostare ad una serie di regole, rispettare delle scadenze. Un processo intrinsecamente creativo, diventa così ibrido.

La ricerca di un metodo ritagliato sulle proprie necessità difficilmente può essere percorsa, perché non è possibile prevederne anticipatamente i tempi di sviluppo. Si è così rivelato confortante il sostegno delle esperienze maturate altrove, un imprescindibile *know how* esportabile attraverso le società che si occupano dell'assistenza tecnica<sup>3</sup>.

Come accade per tutti quegli atti che le Amministrazioni pubbliche compiono senza che vi sia una specifica norma ad indicare contenuti obbligatori e modalità operative, è stato necessario un primo "piano": una prima traccia che durante il processo ricordi da dove si è partiti, quale obiettivo ci si è prefissi e quale strada si intende intraprendere. Una dichiarazione di intenti, la prima di una lunga serie che contribuisce a sbilanciare l'attività a favore della sistematizzazione del processo e contribuisce ad inibirne il carattere eminentemente creativo.

La predisposizione di un Piano metodologico e la scelta di avvalersi di una società di assistenza tecnica danno una prima risposta al quesito anticipato sopra su "come fare un Piano strategico".

Restano da individuare i soggetti responsabili della redazione del Piano. L'Amministrazione della città capoluogo ha messo in piedi una struttura densamente nutrita (dimostrando fattivamente la valenza della pianificazione strategica), composta dal Comitato guida, dal Tavolo tecnico operativo, dal Comitato scientifico e dall'Ufficio del piano.

### La struttura

L'organo di indirizzo politico, il Comitato guida, è presieduto dal sindaco di Cagliari e ne fanno parte gli assessori a: Programmazione e Finanze, Ambiente e Urbanistica, Personale ed Affari legali, Politiche Sociali e, di volta in volta, i componenti della Giunta Comunale competenti per la materia affrontata.

Alle riunioni del Comitato guida partecipano il direttore generale del Comune di Cagliari, i cinque dirigenti d'area del Comune, il coordinatore dell'Ufficio del piano.

Compito principale del Comitato guida è quello di coordinare le fasi di elaborazione del Piano, fissare gli indirizzi strategici e, garantire, attraverso il direttore generale, il costante raccordo con la struttura comunale.

Il Tavolo tecnico operativo, diretto dal Coordinatore dell'ufficio del Piano strategico, opera su mandato del Comitato guida per gli indirizzi strategici e su delega del Direttore generale per gli aspetti operativi. Membri permanenti del tavolo sono i cinque dirigenti d'area del Comune, un esperto di politiche comunitarie e il responsabile

della Segreteria operativa. Invitato permanente è il direttore generale del Comune di Cagliari.

Il Comitato scientifico è composto da personalità di chiara fama nazionale e internazionale<sup>4</sup>. Rappresenta, assieme al Comitato guida, il prioritario riferimento per il coordinamento tecnico-scientifico ed il "pilotaggio" dell'intero progetto.

L'Ufficio del piano è la 'fabbrica' del Piano strategico: vi è impegnato sia personale interno all'Amministrazione comunale (i citati dirigenti d'area; funzionari interni temporaneamente distaccati per contribuire al processo, più altri otto funzionari *part time*) che consulenti esterni, selezionati con un procedimento ad evidenza pubblica (il coordinatore, un esperto di programmazione comunitaria, cinque giovani consulenti, alcune figure di supporto all'area tecnico-ingegneristica e alla segreteria operativa, un responsabile dell'Ufficio stampa e Comunicazione).

## Il processo

Sulla scorta delle altre esperienze di pianificazione strategica, sono state definite le fasi del processo.

L'attività dell'Ufficio del piano inizia con una ricognizione a tutto campo, per restituire un efficace ritratto del contesto. È una fase aperta, costantemente aggiornata con le trasformazioni che altre istituzioni attuano sul territorio. L'esito è sinteticamente rappresentato da una SWOT che porta in evidenza opportunità da valorizzare e criticità da limare rivelando, allo stesso tempo, gli ambiti tematici su cui lavorare nelle fasi successive.

Un primo fondamentale contributo del Comitato scientifico interviene per aprire l'orizzonte delle indagini al contesto italiano, europeo e mondiale: per una città capoluogo che gode di una posizione geograficamente competitiva i termini di paragone devono essere rimodulati.

Completano il quadro della conoscenza una serie di incontri con alcuni dei principali attori economici, sociali e culturali locali<sup>5</sup> e i *feedback* dei questionari somministrati agli stessi.

La prima Conferenza strategica pubblica del 23 maggio 2007 serve a condi-

vedere lo sfondo conoscitivo, a validare i cinque assi strategici suggeriti dall'attività ricognitiva sopra descritta, a promuovere la fase operativa del Piano.

Cagliari, per portare avanti le proprie scelte di base, deve muoversi come un apripista. Non esiste infatti una pratica consolidata per affrontare, con esiti certi, lo sviluppo di idee progettuali di rilevanza strategica, con gruppi di attori anonimi, di eterogenea ed imprevedibile composizione.

Per ogni asse strategico viene costituito un tavolo tematico. Dichiarati gli obiettivi generali dell'asse, compito del tavolo è semplificarli disaggregandoli in obiettivi specifici e proporre azioni per il loro soddisfacimento. Sono ospiti fissi del tavolo il presidente – scelto tra i rappresentanti emeriti della società civile, il dirigente d'area più competente nella materia che il tavolo affronta, l'assistenza tecnica, il coordinatore e alcuni membri dell'Ufficio del Piano scelti sulla base delle competenze individuali. La novità assoluta, rispetto alle procedure consolidate, è stata l'opportunità offerta a tutti i cittadini di partecipare ai tavoli: nessun invito, ma solo adesioni spontanee. Questa importante scelta condiziona in modo significativo il percorso: non viene, infatti, selezionato un numero di cittadini che abbiano conoscenze specialistiche del tema di progetto.

Ogni tavolo tematico è strutturato in sottogruppi: i temi chiave dello sviluppo (*governance*, internazionalizzazione, ricerca e innovazione tecnologica, cultura e politiche sociali) hanno bisogno di essere definiti in modo chiaro ed esaustivo e, per agevolare i lavori dei sottogruppi, almeno in una prima fase, devono essere opportunamente circoscritti.

Nonostante le puntuali ed esplicite introduzioni al lavoro dei tavoli, i partecipanti hanno espresso i loro *desiderata* cogliendo non sempre sino in fondo l'opportunità offerta loro.

Intorno al tavolo tutti i proponenti hanno uguale peso, ma la presenza di una struttura di supporto è stata interpretata come interfaccia dell'Amministrazione: e quella che sarebbe dovuta diventare una fabbrica delle idee per Cagliari, da affinare e sviluppare di seduta in seduta è diven-

tata, talune volte, la sede in cui riproporre progetti individuali già presentati in altre occasioni (quali, ad esempio, il processo di progettazione integrata) caratterizzate da orizzonti temporali di riferimento ben più limitati di quelli di un Piano strategico di sviluppo.

Con grande fatica si sta cercando di ricomporre le idee progettuali più definite in progetti di ampio respiro. Molte delle cose emerse erano già note, alcuni progetti già nell'aria, ma lo sforzo di un coinvolgimento attivo della popolazione era indispensabile per conferire al nuovo documento strategico sufficiente forza per superare l'avvicinarsi degli amministratori comunali.

La complessa macchina messa in piedi si rivela assai costosa in termini di tempo, energie, risorse da impiegare. Per essere portata avanti richiede attori istituzionali motivati e la pazienza di costruire percorsi di ascolto e interpretazione nei confronti di esigenze frequentemente in contrapposizione. Se da un lato si può ancora credere che l'istituzionalizzazione del piano lo farà accettare meglio, dall'altro si avverte il rischio che la creatività e la capacità di adattamento siano rimaste imbrigliate nelle maglie di operazioni e strumenti codificati.

\* Ufficio del Piano strategico comunale di Cagliari.

## Note

1. I 16 comuni dell'area vasta di Cagliari definiti dal documento di programmazione regionale della misura 5.1 del Por Sardegna 2000-2006 sono: Assemini, Cagliari, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu S.E., Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai, Villa S. Pietro.
2. Cagliari ha chiesto ed ottenuto una proroga al 31 Dicembre 2007 per la consegna del Piano strategico alla Regione Autonoma della Sardegna.
3. Il soggetto individuato con il Bando di Gara ad evidenza pubblica garantisce l'affiancamento e l'assistenza all'Ufficio del Piano strategico di Cagliari e della sua Area Vasta. Esso è costituito da due società componenti un'Ati: Apri spa (capofila, che si avvale per questo servizio anche delle competenze della sua controllata Apri Ambiente srl.) e T Bridge spa.
4. Presieduto da Roberto Camagni, è costituito da Paolo Borzatta, Francesco Cesare Casula, Beniamino Moro, Franco Sabatini e Silvano Tagliagambe.
5. Confindustria, Associazioni sindacali, Associazioni di categoria, Banche, CASIC, Autorità portuale, Azienda speciale Fiera internazionale Sardegna, Università, Presidenti delle Circoscrizioni/Municipalità, Consigli circoscrizionali, operatori dell'area sociale, culturale, istruzione e formazione, ambientale, rappresentanze estere a Cagliari, operatori dell'area nuove tecnologie e terziario avanzato

## A sud delle politiche urbane

a cura di Daniela De Leo

È stata lungamente difesa in ambito istituzionale ed è risultata vincente l'idea della necessità di un ulteriore rilancio delle politiche urbane all'interno della fase di programmazione 2007-13 dei fondi strutturali. Si tratta di un risultato importante e, naturalmente, di una "nuova occasione" per le città del Mezzogiorno, rispetto alla quale occorrerebbe mostrare, però, il necessario rigore tanto nella valutazione di quanto è stato realizzato nel periodo di programmazione precedente, tanto nella considerazione di quali siano le coordinate di lavoro per il periodo successivo. Con questo spirito è stata lanciata questa sessione tematica che presenta, contributi provenienti da osservatori privilegiati per quel che riguarda le responsabilità e il peso! delle decisioni in questo specifico contesto di policies. Notizie di prima mano, dunque, su quanto si prospetta per la nuova fase di programmazione, che provano a interrogare e chiamare in causa gli attori, di ieri e di oggi, al fine di non sottrarsi a una necessaria presa di responsabilità, che sappia dare risultati più confortanti nei prossimi anni.

In relazione alla nuovamente cospicua dimensione dei fondi strutturali disponibili, e con riferimento alle ancora evidenti differenze nel quadro dello sviluppo tra nord e sud del Paese, ci è parso opportuno a proporre una riflessione che guardasse "a sud delle politiche urbane", verso Mezzogiorno. Il proposito era, soprattutto, quello di verificare e capire cosa abbiano realmente prodotto le politiche urbane condotte nell'ultimo ciclo di programmazione. I criteri di selezione e finanziamento dei progetti ma, soprattutto, il rapporto tra politiche ordinarie e aggiuntive appaiono le questioni centrali all'interno di un quadro nel quale la debolezza delle istituzioni sembra essere l'elemento di maggiore criticità per la promozione di politiche realmente innovative.

Come è stato fatto osservare, nel nostro Paese, «la discussione sull'innovazione non è basata sulla verifica empirica dei risultati di un ciclo di pianificazione precedente in qualche misura concluso e valutabile, ma sul riconoscimento, periodicamente rinnovato, di grandi svolte epocali che pongono ogni volta alla pianificazione compiti nuovi.

L'interrogativo più urgente riguarda ancora "cosa è realmente successo nelle nostre città negli ultimi anni, cosa è cambiato nella direzione di quanto ci si aspettava che avvenisse grazie agli strumenti attivati?". In qualche modo questo aspetto è riuscito a emergere dai contributi raccolti, anche se gran parte di essi hanno più facilmente ceduto all'entu-

siasmo per le nuove impostazioni e strumenti, pure per dipanare, in qualche modo le incertezze del fotogramma della nuova fase. In apertura il contributo di *Magrassi* pone, tra l'altro, importanti interrogativi sulla opportunità e validità della progettazione integrata "a tutti i costi"; *Tortorella*, invece, nomina e sottolinea alcuni evidenti elementi di debolezza, ponendo l'accento su una "ardimentosa governance multilivello che ha prodotto per lo più megaprogetti e l'inevitabile ingolfamento nella fase di attuazione". Nel contributo di *Brezzi e Utili* vi sono interessanti elementi per comprendere senso, indirizzi e orientamenti – che derivano anche qui dalla diretta esperienza e responsabilità, dal lato delle istituzioni centrali – nella elaborazione delle opportunità presenti nel Qsn 2007-13. Con lo stesso intento, nel contributo della *Di Rizio* si presenta una lettura, puntuale e dettagliata, delle dimensioni maggiormente rilevanti e strategiche per le città presenti nello stesso documento. Infine, *Todaro*, con una riflessione sul (dubbio) senso della proliferazione di numerose iniziative di pianificazione strategica in un territorio, in realtà, privo degli strumenti ordinari di pianificazione regionale e d'area vasta, propone non solo la sempre attuale questione delle regole, ma, anche, l'insanabile dilemma tra strumenti ordinari e straordinari per il governo del territorio.

# I progetti città: tra innovazione e pragmatismo

Marco Magrassi\*

Le politiche di sviluppo nazionali ed europee per il periodo 2007-2013 attribuiscono alle città, come obiettivo generale del sistema-paese importanti risorse e ampi spazi di iniziativa per contribuire allo sviluppo socioeconomico dei propri territori. A partire dal 2005, con il processo di preparazione in Italia e approvazione a Bruxelles, del Quadro strategico nazionale (Qsn)<sup>1</sup> per il periodo 2007-2013, le amministrazioni centrali e regionali, con la cooperazione dei partner istituzionali e socioeconomici, hanno definito un orizzonte di riferimento arricchito di importanti certezze e innovazioni, tra cui: la programmazione unitaria dei Fondi strutturali europei e del Fondo per le aree sottoutilizzate, e la determinazione nelle Regioni del Mezzogiorno di obiettivi specifici e di un sistema premiale di obiettivi misurabili nei servizi pubblici essenziali (rifiuti, acqua, servizi per infanzia e anziani). Il Qsn dedica la sua ottava Priorità (su dieci) proprio alla *Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*<sup>2</sup>, ponendo l'Italia all'avanguardia tra i pochi paesi in Europa che hanno deciso una piena incorporazione della dimensione urbana nella programmazione dei fondi comunitari<sup>3</sup>. Nelle prossime fasi di programmazione, su molti settori e priorità del Qsn, città e amministrazioni comunali di ogni ordine e grado avranno un ruolo da protagonisti, con tutti gli onori ed oneri che questo comporta. L'analisi che segue si concentra su due temi specifici e interrelati della programmazione per aree urbane e sistemi

territoriali, che introduciamo con due domande:

- La progettazione integrata rappresenta un approccio da preferire sempre nella programmazione urbana e territoriale?

- E' realistico e opportuno assegnare alle politiche urbane e territoriali, in via prioritaria, obiettivi carichi di elevate aspettative di visibilità, innovazione e trasformazione economica? Con poche eccezioni, la visione dominante nel mondo delle politiche di sviluppo propone risposte energicamente affermative ad entrambe le questioni. Ma l'esperienza delle politiche territoriali, nonché le condizioni delle amministrazioni in diverse aree del paese, ci consegnano un'evidenza più problematica che mette in discussione i due assunti. Senza giungere a conclusioni, presentiamo a seguire alcune considerazioni con l'obiettivo di aprire un dibattito non soltanto tra gli esperti ma, in prospettiva, anche nelle amministrazioni responsabili delle decisioni sui programmi e progetti urbani.

Il contributo, per brevità, non approfondisce altri aspetti rilevanti. In primo luogo, pur fornendo alcune informazioni sintetiche, non si sofferma su una descrizione particolareggiata di scelte, orientamenti e decisioni sulle politiche urbane nel Qsn e nei primi Programmi operativi regionali Fesr per il 2007-2013. Inoltre, non riportiamo i risultati delle analisi e valutazioni elaborate negli anni sull'attuazione dei progetti urbani nel periodo di programmazione 2000-2006. Nel rimandare gli interessati ad altre fonti disponibili<sup>4</sup>, segnaliamo

che il lavoro di valutazione su progetti già conclusi o ancora in attuazione nelle città alimenta molte delle scelte realizzate per la programmazione 2007-2013, e, dunque, anche la scelta dei temi che verranno trattati a seguire.

Per fornire al lettore gli strumenti minimi per orientarsi nella futura programmazione per le città, ne individuiamo alcuni elementi essenziali. Il Qsn è un documento nazionale ma che tiene conto delle specificità delle otto Regioni del Mezzogiorno. Ad esempio, solo per queste ultime indica l'allocazione finanziaria per le dieci Priorità. Alla Priorità "Città", il Qsn destina quasi 8 miliardi di euro, con fonti distribuite in misura piuttosto equa tra Fondi strutturali e Fas. I Programmi operativi regionali (Por) per il Fesr<sup>5</sup> definiscono le politiche urbane nei diversi ambiti territoriali attraverso le scelte politiche e strategiche delle istituzioni regionali e le conseguenti decisioni finanziarie. Emerge un quadro articolato in cui segnaliamo alcune caratteristiche e chiavi di lettura:

1. le risorse Por allocate su priorità strategiche esplicitamente dedicate a città e sistemi territoriali, sono molto importanti nel Mezzogiorno (e superiori alle stesse indicazioni del Qsn), e piuttosto significative in diverse regioni del Centro-Nord (ad esempio, Liguria e Toscana). Nella quasi totalità dei casi, la programmazione regionale individua le modalità attuative in progetti integrati urbani o territoriali, con forte delega alle amministrazioni comunali per la programmazione e

Tab. 1 – Risorse assegnate alle Priorità urbane e/o territoriali in alcuni POR FESR 2007 – 2013

	Priorità	Risorse Priorità (€ mln.)	% Risorse Priorità su totale POR	% Risorse urb.* su totale POR
Lombardia	–	–	–	23
Liguria	urbana	122	36	75
	territoriale	71	–	–
Emilia-Romagna	–	–	–	80
Toscana	territoriale	275	24	70
Campania	urbana	1.505	22	65
Puglia	urbana	520	10	60
Sicilia	urbana	719	11	59

Fonte: Programmi Operativi Regionali FESR 2007-2013 già adottati o in negoziato.

\* Assegnazione indicativa per tipologie territoriali delle risorse FESR, prevista dall'Art.111 del Regolamento attuativo 1083/2006.

attuazione degli investimenti;

2. ancora maggiori sono le risorse che le Regioni allocano per investimenti in aree urbane in altre priorità settoriali (in particolare, mobilità, energia, ambiente, patrimonio culturale e, nel Mezzogiorno, inclusione sociale).

La Tab. 1 illustra alcuni esempi che evidenziano come anche in quelle Regioni che non prevedono progetti integrati *area-based* per città e territori, dirigano comunque importanti risorse (sino all'80% dell'Emilia Romagna) alle aree urbane. Evidentemente, le aree urbane, come agglomerato di popolazione, che concentra massa critica economica e servizi diversificati, sono i principali attrattori di investimenti pubblici, e le amministrazioni comunali sono soggetti al centro dell'azione di sviluppo (nonché stazioni appaltanti) per porzioni importanti, spesso maggioritarie, della programmazione regionale<sup>6</sup>.

L'elaborazione di un documento nazionale non ha mai preteso di annullare quelli presenti nel Paese. In particolare, le differenze tra regioni e città del Centro-Nord e del Mezzogiorno sono profonde e di diversa natura: dalla disponibilità di risorse aggiuntive all'efficienza delle amministrazioni, dallo spessore delle reti economiche e sociali al funzionamento delle politiche ordi-

inarie. Di tutto ciò bisogna necessariamente tenere conto nell'interpretazione e il commento alle decisioni strategiche e alle scelte operative che emergono oggi nei documenti di programmazione che governeranno il prossimo settennio.

#### Integrazione versus efficienza

Preceduta e accompagnata da numerose esperienze a partire dagli anni '90, la progettazione integrata<sup>7</sup> in città e territori ha conosciuto un'ampia diffusione nella programmazione regionale 2000-2006. Le Regioni del Centro-Nord hanno promosso e gli enti locali hanno realizzato numerosi progetti integrati, nonostante i forti vincoli imposti dalle regole di zonizzazione adottate dalla Ce nelle regioni dell'Obiettivo 2 (regole che hanno comunque avuto l'effetto di escludere le città capoluogo e indirizzato i progetti su reti di comuni minori). Nelle sei Regioni dell'ex-Obiettivo 1, la progettazione integrata è arrivata a coprire quasi l'intero territorio: più di 160 progetti, con il coinvolgimento di più del 90% dei comuni e investimenti di oltre 8 miliardi di euro. Inoltre, 23 comuni capoluogo hanno avuto progetti integrati unicomunali di importanti dimensioni finanziarie (sino ai 240 milioni per Napoli). Questa diffusione a tappeto è avvenuta per decisio-

ne delle Regioni, o meglio, secondo molte valutazioni, per l'incapacità complessiva dell'intera filiera istituzionale (centro, regioni, e periferia) di creare i giusti presupposti, anche politici, per *selezionare* i progetti attraverso processi tecnico-valutativi adeguati. Se l'intero sistema istituzionale ha avuto un ruolo (per azione o inazione) in questa espansione, per la loro leadership istituzionale nella programmazione, individuazione e selezione dei progetti, la responsabilità ricade in particolar modo sulle amministrazioni regionali.

Per esigenze di sintesi, utilizziamo in questo caso il frequente ancorché riduttivo indicatore di spesa reale<sup>8</sup> per misurare la performance dell'azione di sviluppo (non la sua efficacia, che sarà oggetto di valutazioni ex-post a partire dal 2008). La Tab. 2 evidenzia che la progettazione integrata può funzionare, ma non ovunque.

La Toscana, come esempio di regione del Centro-Nord, è qui menzionata per documentare un'ovvietà: in sistemi amministrativi più solidi e rodati, con meno risorse a disposizione (e dunque con minori rischi di congestione della macchina amministrativa) e progetti unitari più piccoli, l'approccio integrato produce interessanti esperienze di governo multi-livello (in Toscana, sono coinvolte anche le province) e un buon ritmo di realizzazione. I contesti istituzionali e territoriali più deboli ma sovraccarichi di risorse finanziarie (è infatti oramai evidente che in alcune realtà esiste un eccesso di offerta di finanziamenti pubblici) scontano, invece, costi amministrativi e procedurali molto elevati. In queste regioni, il processo di lunga predisposizione e approvazione del progetto integrato e del pacchetto di interventi che lo compone, con continui rimbalzi tra regione e comuni, ha proceduto a rilento, e

Tab. 2 – Andamento della progettazione integrata territoriale 2000-2006. Casi selezionati.

	Progetti integrati (n°)	Interventi previsti (n°)	Interventi attivi (n°)	Risorse programmate (€ mln.)	% Spesa (al 12/2006)
Mezzogiorno	156	8.967	6.044	8.043	18
Calabria	29	961	64	756	2
Sicilia	36	3.056	2.859	1.453	24
Toscana	10	177	149	107	56

Fonte: Autorità di Gestione regionali e Sistema di Monitoraggio dei PIT (2007).

soprattutto non è stato accompagnato dalla progettazione delle opere pubbliche (ex Merloni), avviata soltanto in seguito all'approvazione e, in genere, non prima del 2005. Gli ostruzionismi interni e i continui avvicendamenti nelle amministrazioni (dalle giunte agli ingegneri capo, dai responsabili comunali di procedimento ai responsabili regionali dei fondi strutturali) hanno posto in mora per mesi (o anni) processi decisionali, progettuali e amministrativi, evidenziando una scarsa capacità di organizzarsi in modo efficace su progetti che interessano diversi e numerosi uffici di settore nelle regioni deleganti e nei comuni delegati. È interessante segnalare che, in linea generale, guardando al complesso dei progetti integrati nelle sei regioni nell'Obiettivo 1, le città capoluogo non hanno dimostrato capacità esecutive e di innovazione né risultati migliori di quanto si osserva nelle reti di comuni minori, ma sembrano invece aver sofferto degli stessi problemi (anche se la situazione cambia da regione a regione) tradendo così gli obiettivi generali e le aspettative dell'Asse Città.

La Ce, secondo un principio corretto ma indistinto rispetto alle diverse realtà istituzionali e territoriali, richiede nei suoi regolamenti e orientamenti che i progetti per le città e sistemi territoriali privilegino l'approccio integrato. La stessa Priorità Città del Qsn individua nei progetti integrati lo strumento attuativo per gli investimenti urbani, e ne definisce alcuni requisiti minimi<sup>9</sup>. Tuttavia, dalle considerazioni che precedono, pare opportuno proporre alcune avvertenze per l'utilizzo della progettazione integrata nel 2007-2013. Le regioni e le città del Centro-Nord - come già evidenziato, con maggiore capacità tecnico-istituzionale, e risorse significativamente minori - sono nelle condizioni di sfruttare al meglio i vantaggi comparati di un approccio settoriale e dal basso, e dovrebbero dunque adottare, con decisione, la formula integrata in una programmazione urbana e territoriale tesa a investimenti e obiettivi innovativi. Sempre che, beninteso, le risorse disponibili lo permettano: alcune Regioni (ad esempio, l'Emilia Romagna), pur con una forte tradizione di sviluppo locale, non dis-

pongono di risorse Por sufficienti a giustificare la progettazione integrata. Nelle Regioni del Mezzogiorno, in particolare nelle quattro "grandi" dell'Obiettivo Convergenza, il discorso è diverso. Appare cruciale evitare di ripetere un'adozione generalizzata e indiscriminata di progettazione integrata senza confortarsi con i limiti tecnico-istituzionali già sperimentati. La sfida è costruire solidi presupposti programmatici e operativi perché i momenti decisionali a venire (in particolare, nei Comitati di Sorveglianza) forniscano alle strutture regionali e comunali chiare indicazioni per selezionare i progetti integrati che considerino: i bisogni dei territori; il valore e la credibilità delle proposte progettuali; il vantaggio comparato dell'approccio integrato; la capacità istituzionale e il *track record* delle amministrazioni locali coinvolte. Nello stesso spirito, è importante evitare di pre-assegnare il quantum finanziario a città e territori prima ancora di avere discusso nel merito del progetto (pratica frequente nel 2000-2006): i politici locali sono abili nel trasformare una pre-allocazione indicativa in una promessa di finanziamento che successivamente diviene difficile, se non impossibile, ritrattare, anche a fronte di proposte progettuali modeste.

Come articolato anche in riferimento al prossimo tema trattato, la soluzione è nel creare le condizioni tecnico-istituzionali per discriminare tra diverse realtà territoriali, socioeconomiche e istituzionali, anche all'interno della stessa regione. Così, i progetti integrati vanno promossi in città e sistemi intercomunali che garantiscano che i benefici attesi sostanzino il valore aggiunto dell'approccio integrato, e ne minimizzino i costi istituzionali, tecnico-procedurali e amministrativi. In alternativa, un processo selettivo più robusto e rigoroso, potrebbe evidenziare come determinati località o amministrazioni possano beneficiare meglio e più rapidamente di interventi anche semplici e mirati, che responsabilizzino direttamente servizi pubblici e aree funzionali di singole amministrazioni comunali, senza passare per uffici unici intercomunali o uffici di coordinamento generale di progetto, che, spesso, loro

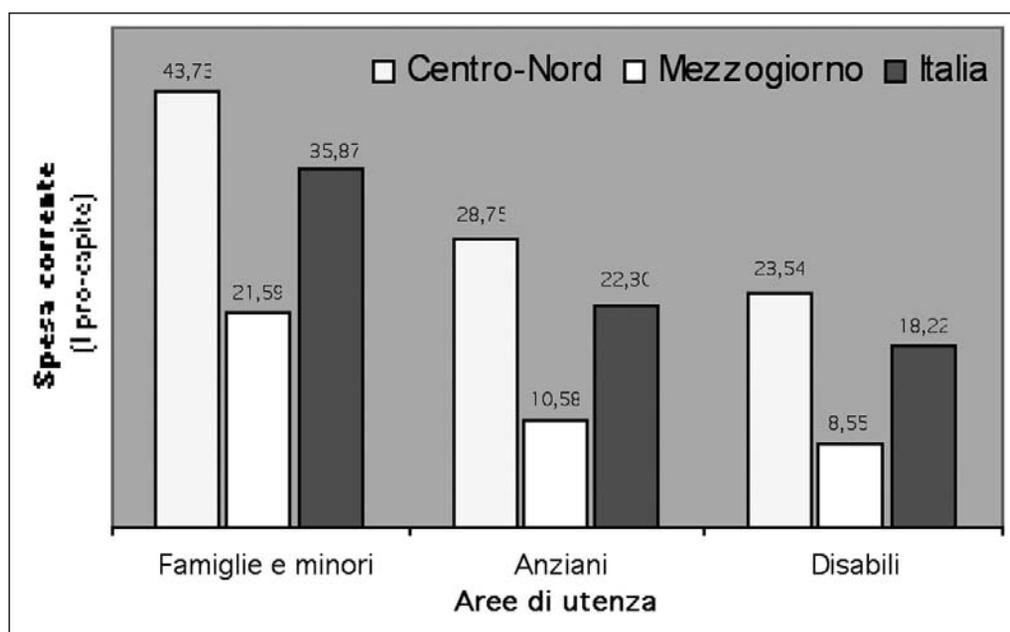
malgrado, generano conflitti e ostruzionismo in ambienti istituzionali più deboli.

Ad oggi, alcuni Por propongono apprezzabili tentativi di sostenere progetti integrati in un numero limitato di città e territori localizzati al centro delle strutture reticolari regionali (è il caso dei 20 comuni con più di 50 mila abitanti in Campania). Altri programmi regionali del Mezzogiorno lasciano invece intravedere rischi di coazione a ripetere errori del passato, menzionando dozzine di diverse tipologie di progetti integrati per città e territori che, è nostra opinione, costituiscono premesse per la loro ingestibilità, tanto per le amministrazioni regionali quanto per le amministrazioni e coalizioni locali. Spostare il confine tra politiche ordinarie e investimenti aggiuntivi. L'analisi si conclude con una riflessione sul rapporto tra investimenti aggiuntivi e politiche comunali ordinarie. Il tema è ampio e complesso, e merita di essere trattato più in profondità, tuttavia appare comunque utile fornire un breve contributo ad un dibattito già in corso e quanto mai necessario.

Gli Orientamenti sulla dimensione urbana della Ce, il Qsn (e prima ancora il Quadro comunitario di sostegno 2000-2006) assegnano alle politiche per le città del Mezzogiorno obiettivi alti ed ambiziosi: lo sviluppo di attività nel terziario avanzato, la trasformazione di aree significative del territorio, la crescita e la diversificazione delle attività economiche, il posizionamento competitivo del "prodotto città" per attrarre investimenti ed esportare nei mercati internazionali.

Con posizioni speculari, *policy makers* e membri della comunità accademico-professionale impegnata su sviluppo e territorio, negli anni, hanno spesso stigmatizzato le politiche e gli investimenti locali quando, con risorse comunitarie e nazionali, finanziano interventi che appaiono dispersi, frammentati, di scarsa dimensione finanziaria, e privi delle necessarie virtù di concentrazione, integrazione, strategia, impatto, e addizionalità. La critica trova una frequente (e spesso superficiale) espressione sintetica nell'affermazione che l'imponente sforzo finanziario dedicato

Fig. 1 - Spesa corrente pro-capite per alcuni servizi sociali dei comuni (dati 2004)



Fonte: IFEL/ANCI (2007) su dati ISTAT 2004.

al *catching up* del Mezzogiorno non produca altro che un riduttivo risultato di mantenere “piazzette e marciapiedi”. Tale lettura negativa ha talvolta solide motivazioni, e anche chi scrive si è trovato spesso coinvolto (assieme a pochi altri) in tentativi negoziali per bloccare o modificare programmi regionali destinati ai sistemi urbani con liste di centinaia di micro-interventi illustrati in poche righe, privi di qualsivoglia logica strategica e giustificazione.

Accanto a pratiche di programmazione che degenerano nella polverizzazione, nell'arbitrarietà e, al limite, nel clientelismo politico, riteniamo però che ci sia dell'altro. Introduciamo il tema con una domanda: tale interpretazione cambierebbe se prendessimo atto che ciò che dovrebbe, in principio, rappresentare attività ordinaria delle amministrazioni comunali, nella realtà del Mezzogiorno può assumere carattere di *straordinarietà*?

Il grafico e la tabella 3 confrontano, per alcuni servizi e settori, la spesa corrente per alcuni servizi sociali e per investimenti in settori di maggiore peso dei comuni del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Segnaliamo che i dati sugli investimenti sono ricavati direttamente dai bilanci comunali e includono le risorse dei fondi strutturali e del Fas. Il quadro che emerge segnala che la

spesa ordinaria pro-capite nei comuni del Mezzogiorno è enormemente inferiore per infrastrutture e servizi sociali, per l'istruzione, cultura, sicurezza e molti altri. In altre parole, le amministrazioni del Centro-Nord, con la sola finanza ordinaria, assicurano un impegno finanziario di molto superiore a quelle del Sud che, pur dirottando (così vuole la *conventional wisdom*) sulla spesa ordinaria i fondi europei e nazionali per investimenti aggiuntivi, non riescono affatto a compensare la differenza.

Scartando l'improbabile ipotesi che il minore sforzo finanziario sia bilanciato da una maggiore efficienza e efficacia della spesa, i dati ci consegnano una realtà in cui i cittadini del Mezzogiorno hanno accesso a servizi pubblici “ordinari” di qualità e in quantità sensibilmente inferiore allo standard nazionale. Vediamo due pos-

sibili implicazioni di tale situazione per la politica di sviluppo regionale, in particolare per gli investimenti urbani e territoriali:

1. interventi apparentemente contrassegnati da basso valore aggiunto (perché in linea teorica sostitutivi) potrebbero invece avere un importante ritorno socioeconomico in quanto diretti a realizzare infrastrutture e ampliare servizi pubblici che, in assenza di risorse aggiuntive, non sarebbero disponibili per i cittadini;
2. gli obiettivi e le strategie delle politiche regionali e territoriali nel Mezzogiorno devono articolare esplicitamente il sostegno a servizi pubblici che, in un mondo ideale, potrebbero esulare da programmi di sviluppo perché oggetto della politica ordinaria delle amministrazioni.

Non crediamo che un'articolazione più realistica e differenziata per realtà territoriali di obiettivi e priorità di investimento nello sviluppo comporti una rivisitazione al ribasso delle ambizioni di cambiamento delle politiche regionali. La differenziazione delle strategie può continuare a incalzare le città più importanti del Mezzogiorno (o anche le reti di piccoli comuni nei distretti del Centro-Nord) affinché individuino piani di investimento di alto impatto, ad esempio, nel settore produttivo, nei servizi ambientali avanzati, nel terziario e nell'economia della conoscenza e dell'innovazione.

In realtà territoriali a bassa densità demografica, più disperse e marginali, o anche nelle aree del disagio acuto delle grandi città, è invece importante che le amministrazioni regionali e comunali possano perseguire anche strategie di intervento più incrementali, con investimenti puntuali e di

Tab. 3 - Investimento pro-capite delle Amministrazioni Comunali per macro-regione e settore (dati 2004)

	Centro-nord (€ pro capite)	Mezzogiorno (€ pro capite)	Mezzogiorno/CN (%)
Sicurezza	1,39	0,54	39%
Istruzione	26,20	15,53	59%
Cultura e ricreazione	29,98	16,34	55%
Edilizia e urbanistica	31,90	40,10	126%
Sociale	11,02	5,80	53%
Ambiente	17,09	11,93	70%
Viabilità e trasporti	87,24	45,07	52%
TOTALE	246,53	177,96	72%

minore dimensione finanziaria, ma soltanto apparenza meno sistemici, lungimiranti e, soprattutto, utili.

L'importante innovazione introdotta dal Qsn con gli obiettivi di servizio per i servizi minimi essenziali, per i settori idrico, rifiuti, servizi sociali e istruzione nelle regioni del Mezzogiorno, propone una nuova definizione e interrelazione tra politiche di sviluppo e politiche ordinarie<sup>10</sup>.

Nel caso Priorità Città, un simile percorso potrà essere intrapreso dalle Regioni richiedendo ai comuni di contestualizzare adeguatamente gli investimenti proposti negli strumenti di pianificazione ordinaria (piani urbani del traffico o di mobilità, piani sociali di zona, etc.) e di fornire un'analisi di accompagnamento rigorosa e credibile sulla domanda, offerta e costo-opportunità delle loro scelte (analisi non risolvibile nell'onnipresente quanto inutile formula ad autocertificazione dell' "è coerente con" il Put, il Psz, etc.). Le amministrazioni locali potranno così identificare i settori dei servizi particolarmente deficitari, spiegandone i motivi e la strategia di riallineamento a standard più elevati e di riassorbimento nel bilancio e nelle attività ordinarie. [Ad esempio, edilizia e urbanistica sovrafinanziate].

Appare infatti cruciale che il sistema istituzionale non confini questa sfida al raggiungimento degli obiettivi di servizio, ma lasci che permei la programmazione nel suo complesso confortandosi sui temi e obiettivi concreti con il partenariato socioeconomico e con l'opinione pubblica locale. Rendere esplicito e, a determinate condizioni, legittimare investimenti, richieste comunali per piccole infrastrutture urbane e dei servizi locali, permetterà di governare la selezione, la programmazione e l'attuazione dei relativi investimenti e, così facendo, di migliorarne i risultati.

\* Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione.

Note

1. Cfr. Qsn.
2. D'ora in avanti definita per brevità come *Priorità Città*.
3. Come già peraltro aveva fatto nel 2000-2006, quando era stato l'unico grande paese nell'Ue-15 ad avere un'Asse Città nel proprio Qcs per le Regioni dell'Obiettivo 1.

4. Vedi: Unità di valutazione-Dps (2006), *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006*, [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione\\_qcs\\_novembre\\_2006/Agg\\_val\\_QCSOB1\\_Parte%20II\\_%20B.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/valutazione_qcs_novembre_2006/Agg_val_QCSOB1_Parte%20II_%20B.pdf)
5. Che saranno nei prossimi mesi seguiti in tutte le Regioni dai Programmi operativi Fse e dai Programmi Fas.
6. Il dato evidenzia anche la fallacità della strategia negoziale di alcune organizzazioni del partenariato istituzionale che richiedevano (anche con una certa insistenza) che il Qsn, vincolando le Regioni, stabilisse ex-ante, una riserva con il 20% delle risorse totali per la dimensione urbana. Questa proposta, se accolta, avrebbe non favorito bensì penalizzato il ruolo dei comuni nell'attuazione delle politiche di sviluppo.
7. Per progettazione integrata intendiamo una modalità di programmazione dove prevale l'elemento territoriale, e caratterizzata da una forte delega alle amministrazioni locali per progetti intersettoriali pluriennali con piani di investimenti che possono interessare molti settori di intervento.
8. Non riportiamo gli impegni perché ...
9. Ad esempio, il Qsn (e la Delibera Cipe per la sua attuazione, oggi in preparazione) affermano che "La solidità del soggetto proponente (in relazione all'efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria, e al livello di delega politico-amministrativa di cui è titolare) come elemento rilevante ai fini dell'ammissibilità e approvazione dei progetti integrati. A tal fine, le istituzioni comunali (e gli uffici unici o altri organismi inter-comunali) con responsabilità di coordinamento o attuazione di progetti integrati, già in fase di impostazione del progetto, definiscono meccanismi istituzionali e di gestione operativa delle attività progettuali, anche attraverso l'assunzione di impegni finanziari pluriennali per garantire continuità ed efficacia nelle diverse fasi del ciclo di progetto".
10. Il tema degli obiettivi di servizio, oggetto di un altro articolo a cura del Dps nel presente numero di *Urbanistica Informazioni*, può essere approfondito nel sito: <http://www.dps.tesoro.it/obiettivi%5Fservizio/>

**INU Campania**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

## I valori in Urbanistica: fra etica ed estetica

Napoli, 17 Marzo 2008  
Centro Congressi Ateneo Federico II,  
Via Partenope 36

Il tema della IV Giornata di Studi promossa dall'Inu Campania, dal titolo I valori in Urbanistica: dall'etica all'estetica, ha lo scopo di indagare quali sono i principi della disciplina Urbanistica.

L'Urbanistica, così come per l'architettura, si fonda su un insieme di valori etici ed estetici che ne formano la qualità. Se l'etica come filosofia morale pone la sua attenzione sui fondamenti oggettivi e razionali alla ricerca di criteri razional-comprensivi che fungano da norma nell'ambito della teoria urbanistica.

L'estetica, dal suo canto, occupandosi della conoscenza del bello naturale e artistico, ovvero del giudizio di gusto, è espressione di quella forza creativa e di un concetto di libertà più congeniale all'animo creativo dell'architetto-urbanista di tradizione italiana.

Le questioni sulle quali i partecipanti alla IV Giornata di Studi dell'Inu Campania potranno confrontarsi quest'anno sono:

- Deontologia professionale
- Responsabilità verso i deboli e gli esclusi
- Beni paesaggistici e culturali
- Ecologia
- Bellezza ed armonia
- Ordine/disordine

Responsabile scientifico della Giornata:  
*Francesco Domenico Moccia*

Comitato scientifico: *Carlo Alberto Barbieri, Paolo Colarossi, Francesco Lo Piccolo, Federico Oliva, Simone Ombuen, Pierluigi Properzi, Manuela Ricci, Michele Talia*

Direttore della Giornata: *Roberto Gerundo (Presidente Inu Campania)*

Le relazioni finali potranno essere presentate (entro il 10 marzo 2008) nelle seguenti forme:

- paper (max 20000 caratteri spazi inclusi)
- comunicazione breve (max 8000 caratteri spazi inclusi)

Gli abstract vanno contestualmente inviati via e-mail agli indirizzi:  
[segreteriapresidente@inucampania.it](mailto:segreteriapresidente@inucampania.it)  
[giornatastudio@unina.it](mailto:giornatastudio@unina.it)

Per ulteriori informazioni:  
[www.inu.it](http://www.inu.it)

## Città e risorse comunitarie: una strada tutta in salita

Walter Tortorella\*

Pur nella generale assunzione del ruolo cardine delle città nell'agenda politica europea, la valutazione ex post sul periodo di programmazione 2000-2006 appaiono complessivamente poco rassicuranti: quali responsabilità per il passato e quali impegni per il futuro? Fino alla metà degli anni novanta l'attenzione della Commissione europea verso le città poteva dirsi decisamente blanda sia riguardo il dialogo diretto con gli enti locali che la loro autonomia programmatica. Del resto, nei Trattati comunitari non c'è un chiaro riferimento ai temi della città: si parla di coesione, di sviluppo, di politiche regionali, evidenziando l'esigenza di riequilibrare i livelli di crescita delle diverse aree e territori, dei bisogni evidenti della cittadinanza, ma con scarsi riferimenti espliciti alla dimensione urbana. Nell'ultimo decennio, al contrario, vuoi per l'acclamato principio di sussidiarietà, vuoi per l'evidente esigenza di conciliare le spinte autonome con una maggiore coerenza degli interventi si rileva come le città stiano diventando pian piano un elemento cardine della agenda politica europea. Nonostante ciò, e il generale consenso in Italia rispetto alla decisione di dare rilievo nel passato periodo di programmazione ai temi urbani per gli interventi nelle aree obiettivo 1 e 2, i risultati emersi dalla valutazione ex post appaiono complessivamente poco rassicuranti, facendo emergere una difficoltà programmatica e gestionale, sia di Regioni che di Enti locali, a cui spesso si è associata una scarsa partecipazione dei privati nei processi

attuativi. Basta andare in giro per l'Europa e notare che in molte città non solo si è speso nei tempi e nei modi previsti ma si è soprattutto speso bene. Strade, metropolitane, aeroporti, aree attrezzate, edilizia residenziale, autostrade informatiche, arredo urbano al centro come in periferia. Si ha come la percezione, certamente non suffragata dai dati relativi al monitoraggio finanziario della spesa, che dalle risorse impegnate in Italia si sia riusciti a capitalizzare molto meno degli altri. Colpa nostra o merito altrui? Al di là di una ormai diffusa *sindrome dell'erba del vicino* (che è sempre più verde!), sono molte le città piccole, medie e grandi dell'Unione che hanno oggettivamente cambiato volto, che appaiono più moderne, funzionali. Al contrario traspare nel nostro Paese una difficoltà dell'intero sistema amministrativo a dare risposte concrete ai bisogni dei cittadini, trasformando così legittime istanze in emergenze irreversibili – alloggi, mobilità, ambiente, sicurezza, immigrazione – spesso tanto più accentuate proprio in quelle realtà del Paese dove maggiore è stata la destinazione delle risorse.

Nella predisposizione degli interventi, le città hanno manifestato una certa abilità ad interpretare le dinamiche sul proprio territorio e disegnare iniziative complesse, combinando i diversi strumenti di finanziamento nazionali ed europei. A fare da contraltare a questa capacità, però, una meno chiara governance interistituzionale dei processi programmatici che tenesse in debito conto sia delle ricadute sovracomunali

sia dell'indicazione di ambiti d'intervento prioritari. Ovvero da una parte si è dovuto fare i conti con metodologie di programmazione che si sono rivelate, nel tempo, poco incisive nello spingere le amministrazioni verso settori di intervento che potessero rispondere ad una logica sistemica. Non a caso alcuni progetti dell'asse città nei comuni sono scaturiti da scelte delle amministrazioni locali che, pur rispondendo a bisogni di riqualificazione urbana e miglioramento della qualità della vita, hanno perseguito solo indirettamente la valorizzazione dei fattori competitivi di area. Dall'altra si è assistito ad una sorta di rincorsa all'impegno di spesa che magari dopo anni di progettualità – in cui, l'italica interpretazione della governance multilivello ha fatto il resto restituendo tavoli negoziali interminabili – ha lasciato poco spazio, tempo e risorse all'attuazione degli interventi e, ancor meno, al monitoraggio e alla valutazione delle attività. Tale impostazione ha certamente valorizzato la pianificazione dal basso e l'esperienza accumulata dalle città negli ultimi dieci anni, soprattutto grazie a strumenti di finanziamento per lo sviluppo urbano (si pensi a URBAN piuttosto che a EQUAL) ha fatto emergere rispetto al passato un rilevante aumento della capacità istituzionale e tecnica nell'elaborare progetti. Tuttavia altrettanto certa è stata la propensione a dare priorità a tipologie d'intervento eccessivamente localizzate, *megaprogettini*, con una conseguente polverizzazione e frammentazione degli interventi. Del resto il principio che è pas-

sato è stato quello delle risorse scarse e degli attori pubblici locali in competizione tra loro per accaparrarsene il più possibile. Di qui l'esigenza di costruire un contesto di redistribuzione che fosse quanto più possibile trasparente, partecipativo e competitivo ma, evidentemente, troppo, al limite della paralisi decisionale e del frazionamento lillipuziano delle risorse, e, quindi, della scarsa efficacia di non pochi interventi.

Li dove, poi, il nervo è rimasto più scoperto è sul fronte degli strumenti gestionali. Non è un caso che proprio rispetto a questi ultimi le amministrazioni locali hanno conosciuto tra le maggiori trasformazioni in termini di ruoli, funzioni, sistemi di risposta, servizi innovativi degli ultimi quindici anni. Lo sforzo è stato e continua ad essere notevole soprattutto perché nella maggior parte dei casi è cambiata molto poco, rispetto forse a quello che sarebbe stato auspicabile, l'impalcatura giuridico-normativa che sottende a tale trasformazione. Tra le diverse formule trovate per qualificare e accelerare i meccanismi di spesa le agenzie di sviluppo – nelle più svariate e fantasiose forme di compartecipazione pubblica – rappresentano senz'altro la strada più battuta e quella che per certi versi è apparsa quasi come l'unica percorribile. Il dilemma che ci si pone, però, è se il sistema di regole e strumenti attualmente vigenti, che hanno già dato prova di scricchiolare abbondantemente, siano pronti a sopportare il nuovo urto di oltre 122 miliardi di euro previsti per la politica di sviluppo e coesione regionale nei prossimi sette anni. Oggi è difficile rispondere a questo interrogativo ma di certo, fin da ora, bisognerà rimettere mano proprio agli strumenti gestionali – semplificando, concentrando e razionalizzando i centri di spesa – e, soprattutto, di monitoraggio e valutazione, tanto più che le città si candidano a gestire direttamente una quota considerevole di tale somma.

E i privati? In merito alla loro partecipazione ai processi attuativi va evidenziato che le città – per le loro economie di scala, disponibilità di reti infrastrutturali, densità di popolazione e concentrazione di redditi, prodotto e

consumo – sono contesti territoriali che possono prestarsi più di altri come luoghi di sperimentazione per nuovi approcci e strumenti di partnership pubblico-privato, essenziali alla crescita del tessuto locale. Al contrario, invece, proprio l'insufficiente coinvolgimento del capitale privato negli investimenti urbani ha rappresentato uno dei principali limiti della passata programmazione, dovuto sia ad una atavica avversione al rischio rispetto alla compartecipazione a investimenti pubblici sia alla difficoltà di motivare e attrarre i privati in interventi caratterizzati da eccessiva ripartizione. Gli sforzi realizzati in tal senso in fase di programmazione degli interventi hanno avuto, quindi, troppo spesso risultati incerti e marginali e le principali schede di progetto, con i corrispondenti piani finanziari, dimostrano che le voci certe di cofinanziamento sono state per lo più relative a interventi in regime d'aiuto dove la partecipazione del privato è obbligatoria. Alcuni interventi realizzati con finanza di progetto non presentano una giustificazione strategica o dettagli economico-finanziari che sottolineino il raggiungimento del buon proposito futuro. Una delle spiegazioni evidenti del mancato interesse dei privati riguarda sicuramente la certezza delle regole rispetto ai tempi, le risorse, gli iter procedurali, in una parola le *performance* dell'amministrazione. Ma accanto a questo, ciò che è spesso venuto meno, in particolare nella capacità tecnico-programmatica delle amministrazioni, è la vision di realizzare programmi e progetti in partnership con soggetti privati locali, condividendone realmente obiettivi e fasi di attuazione. E, in effetti, anche se in molti casi l'assegnazione delle risorse ha riguardato progetti plurisetoriali di aree e quartieri ben definiti, individuati dai comuni in base a valutazioni socioeconomiche e di pianificazione urbana bottom-up, scarsa è stata l'attenzione sul piano della concentrazione delle risorse e del coordinamento degli interventi. Adesso si riparte e si ricomincia più o meno da dove ci si era fermati, anzi da dove si era solo rallentato di fronte all'impegno della riprogrammazione dei nuovi Fondi per il 2007-2013. Quello

che si prospetta è un nuovo ciclo di programmazione sul quale i comuni – per mezzo dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani – hanno già espresso una chiara e netta posizione (Programmazione 2007-2013, La posizione dell'ANCI, 21 aprile 2006), sottolineando l'esigenza di evitare il proliferare di procedure differenziate per l'attivazione dei Programmi Operativi e di non incorrere nella frammentazione della progettazione, promuovendo, invece, interventi sistemici. E questo perché non mancano le novità del nuovo ciclo e per le città, forse la più significativa, appare l'eliminazione dei progetti di iniziativa comunitaria di canale diretto Commissione-Enti locali e la promozione degli interventi urbani all'interno della politica di sviluppo regionale. La politica urbana rientra così d'ufficio all'interno della politica regionale: le Regioni, che secondo la politica di coesione restano le principali autorità di gestione, sono invitate a identificare le priorità della loro politica urbana nei loro documenti di programmazione, le risorse e le città a cui essa sarà indirizzata. Non solo ma la Commissione ha spinto le Regioni a delegare alle città la gestione dei finanziamenti necessari e ha incoraggiato gli Stati membri, responsabili del Quadro Strategico Nazionale, ad esplicitare la propria strategia per lo sviluppo urbano sia con riguardo alle aree della convergenza, sia a quelle della competitività (si veda la Priorità 8 "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani" del QSN). Insomma, si evidenzia la centralità delle agglomerazioni urbane per il sistema paese in una logica di integrazione e in un processo di sviluppo unitario che operi sulle tre dimensioni di economia, società e territorio. In questo contesto non appare peregrino dare luogo ad una concentrazione di interventi e risorse che trovino attuazione attraverso pochi, grandi progetti di sviluppo urbano e semplificando le forme di partenariato pubblico-privato sia a livello orizzontale (ossia tra comuni) sia a livello verticale (ossia tra diversi livelli di governo). Per questo motivo è importante costruire e rafforzare una rete di città su politiche e progetti di sviluppo urbano in ciascun ambito

regionale. Oltre che per il raggiungimento di una certa massa critica degli investimenti ciò è tanto più auspicabile in quanto le città trarrebbero benefici sostanziali per l'attuazione dei progetti confrontandosi su problemi e soluzioni su temi tecnici, strategici e gestionali quali ad esempio: struttura di gestione e amministrazione dei progetti; definizione di bandi per lavori pubblici, finanza di progetto, regime d'aiuto, etc.; strumenti di comunicazione, negoziali e contrattuali per partnership con il settore privato; analisi di domanda e strategie di sostenibilità per gli interventi finanziati.

Diventa fondamentale, in ultimo, assicurare un coordinamento forte e pragmatico con gli interventi finanziati nell'ambito di altre priorità del QSN, prima tra tutte la Priorità 10 che promuove, tra l'altro, lo sviluppo delle capacità attuative e gestionali delle amministrazioni. È su questo punto che si gioca per le città la sfida più delicata; dimostrare di essere capaci di fare bene in un contesto che richiede adeguatezza di competenze, senso di responsabilità, unitarietà di indirizzo, cooperazione interistituzionale.

\* *Direttore Ricerche Cittalia-ANCI Ricerche.*

## I servizi per i cittadini del Mezzogiorno

Monica Brezzi e Francesca Utili\*

La politica aggiuntiva per le aree in ritardo di sviluppo, finanziata con le risorse nazionali del Fondo aree sottoutilizzate (Fas), con i Fondi strutturali europei e il loro cofinanziamento nazionale, considera cruciale per l'efficacia delle politiche il miglioramento dell'offerta di servizi per garantire ai cittadini del Sud uguali opportunità.

Gli obiettivi selezionati nel Qsn per la politica aggiuntiva 2007-2013 per misurare l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere nei territori interessati sono: innalzare i livelli d'istruzione degli studenti e di tutta la popolazione; aumentare l'offerta di servizi per la prima infanzia e dei servizi socio-sanitari in favore delle persone non autosufficienti, in particolare anziani, (favorendo così anche un alleggerimento del carico familiare che grava principalmente sulle donne compromettendo la partecipazione femminile al mercato del lavoro); migliorare il servizio idrico e la gestione dei rifiuti urbani (nel quadro di uno sforzo maggiore volto al miglioramento della qualità ambientale)\*\*.

Rispetto a questi obiettivi sono fissati target quantitativi che ciascuna regione del Mezzogiorno si è impegnata a raggiungere al 2013, sulla base di undici indicatori statistici. Questi rappresentano standard minimi uguali per tutte le regioni per colmare il divario rispetto al Centro-Nord e garantire equità di accesso ai servizi, in coerenza con obiettivi normativi posti dalle leggi o piani di settore e dai processi di coordinamento aperto a livello europeo (strategia di Lisbona).

A sottolineare la centralità del tema e per sostenere la tensione verso questi obiettivi, la politica aggiuntiva mette a disposizione risorse finanziarie di premio, pari a 3 Mld di euro del Fas 2007-2013, che saranno assegnate alle otto regioni del Mezzogiorno e al Ministero della Pubblica Istruzione in base agli indicatori soddisfatti. Il funzionamento del meccanismo premiale, gli indicatori e i valori target, definiti con un lungo percorso di partenariato con le Regioni del Mezzogiorno e le Amministrazioni di settore interessate (oltre al Ministero dell'Istruzione, che è anche direttamente coinvolto nel raggiungimento degli obiettivi dell'Istruzione, il Ministero della solidarietà sociale, il Dipartimento per la Famiglia presso la Pcm, il Ministero dell'Ambiente e il Ministero della Salute), sono stati approvati dal Cip del 3 agosto 2007.

Per rafforzare la visibilità del sistema di incentivazione, assicurare un rapido avvio delle attività necessarie per raggiungere gli obiettivi e accrescere la mobilitazione sul territorio al conseguimento degli obiettivi, la verifica finale del 2013 è preceduta da una verifica intermedia fissata a novembre 2009. Per tenere in considerazione le diverse condizioni di partenza e l'adeguato orizzonte temporale per lo svilupparsi dei risultati, alla prima verifica del 2009, le amministrazioni saranno premiate sulla base del miglioramento registrato rispetto alla situazione attuale di partenza (corrispondente al valore dell'indicatore nell'ultimo anno disponibile al momento in cui è stato fissato il target). Le risorse premiali ottenute dalle

Tab.1 – Indicatori selezionati per misurare gli obiettivi di servizio del QSN 2007-2013 e livelli di governo interessati

OBIETTIVO	INDICATORE	Amministrazione Centrale di riferimento	Responsabilità sul territorio (oltre la Regione)
<b>Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione</b>	Percentuale della popolazione 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	Ministero della Pubblica Istruzione	Provincia; Istituti scolastici
	Percentuale di 15-enni, con al massimo primo livello di competenza nell'area della lettura		
	Percentuale di 15-enni, con al massimo IL primo livello di competenza nell'area della matematica		
<b>Aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>	Percentuale di Comuni che hanno attivato il servizio di asilo nido (sul totale dei Comuni della regione)	Ministero della Solidarietà Sociale; Ministro per la Famiglia	Comuni
	Percentuale di bambini in età tra zero e tre anni che hanno usufruito del servizio di asilo nido (sul totale della popolazione in età tra zero e tre anni)		
	Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%)	Ministero della Salute	Comuni; ASL
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione dei rifiuti urbani</b>	Rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (kg)	Ministero dell'Ambiente e del Territorio	Autorità d'Ambito; Comuni
	Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani		
	Percentuale di frazione umida trattata in compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale		
<b>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del servizio idrico integrato</b>	Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione	Ministero dell'Ambiente e del Territorio	Autorità d'Ambito
	Abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento secondario o terziario e trattamento terziario nelle aree sensibili, in rapporto agli AE totali urbani		

Regioni al conseguimento dei target sono destinate a investimenti nello stesso settore; il meccanismo prevede, quindi, la possibilità di ottenere nuovi fondi già dalla fine del 2009 per migliorare l'accessibilità e qualità di quei servizi. Nel 2013 sarà verificato il raggiungimento dei valori standard identici per tutte le regioni.

#### Cooperazione dei diversi livelli di governo

Realizzare un meccanismo di incentivazione con target fissati direttamente sugli obiettivi finali della politica regionale rappresenta un elemento di notevole innovazione anche rispetto a precedenti esperienze della programmazione comunitaria basate, invece, su obiettivi intermedi di costruzione delle capacità o miglioramento delle azioni della Pubblica Amministrazione. Questa scel-

ta ovviamente comporta un'integrazione di responsabilità e di risorse tra le amministrazioni che operano direttamente sul territorio.

La condivisione degli obiettivi e la cooperazione tra la Regione, che partecipa direttamente al meccanismo di incentivazione, e gli Enti territoriali preposti all'erogazione dei servizi (Comuni, Province, ASL, Autorità di Ambito ecc.) sono quindi condizioni necessarie per garantire il successo del meccanismo e il raggiungimento degli obiettivi. In particolare, le amministrazioni comunali svolgono ruoli determinanti per i servizi selezionati: si pensi alla funzione di indirizzo e di programmazione svolta dai Comuni nelle Autorità d'Ambito per il servizio idrico integrato e per i rifiuti, e alle responsabilità per l'erogazione del servizio di asilo nido e di assistenza domiciliare integrata agli anziani (Tab. 1).

È quindi indispensabile la partecipazione degli Enti locali sin dalla prima fase (che si conclude a marzo 2008), di predisposizione da parte delle Regioni dei Piani d'Azione per il conseguimento degli obiettivi di servizio, affinché questi si fondino su una corretta analisi dei fabbisogni e includano il necessario coordinamento con la programmazione di settore (piani di zona per l'integrazione socio sanitaria, piani provinciali dei rifiuti urbani, ecc), l'integrazione di risorse finanziarie da fonti diverse e le azioni necessarie al conseguimento dei target competenza degli Enti locali. La cooperazione tra Regione e Enti locali può essere rafforzata da meccanismi premiali in capo alla Regione all'interno dello schema incentivante proposto, grazie anche alla disponibilità di risorse finanziarie già alla verifica intermedia dell'anno 2009. Inoltre, il contributo degli Enti locali erogatori dei ser-

vizi di interesse al raggiungimento degli obiettivi è anche direttamente riconosciuto nel meccanismo premiale; infatti, gli enti locali che dovessero aver raggiunto nel 2013 gli obiettivi previsti da un meccanismo di incentivazione regionale potranno essere beneficiari diretti di una parte delle risorse finanziarie premiali qualora la Regione, in media, non avesse soddisfatto il target previsto.

### Enti locali e cittadini

Il dibattito internazionale riconosce il ruolo centrale delle amministrazioni locali nel produrre anche equità e capitale sociale attraverso la fornitura dei servizi pubblici. I servizi erogati a livello locale rappresentano spesso il primo contatto che i cittadini hanno con le attività dell'amministrazione pubblica; la capacità di quest'ultima a migliorare l'offerta e la qualità di servizi considerati essenziali per il benessere delle persone ha un effetto non solo sul giudizio che i cittadini si formano dell'operato della pubblica amministrazione, ma sul valore che le persone danno alla partecipazione democratica al governo del territorio dove vivono.

Una maggiore consapevolezza da parte dei cittadini è essenziale per attivare una domanda di servizi migliori e spingere verso una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali relativamente ai risultati del loro operato. I Comuni, e gli Enti locali in genere, sono pertanto chiamati a promuovere la partecipazione dei cittadini per sostenere il raggiungimento dei risultati previsti. In primo luogo, mediante la rilevazione dei fabbisogni dei territori in relazione ai servizi selezionati. Ciò si rivela spesso non facile, soprattutto nelle aree arretrate connotate da un adattamento verso il basso delle aspettative delle persone. Inoltre, attraverso la comunicazione delle regole, la trasparenza delle procedure e dei progressi in corso ai cittadini. Si tratta quindi di individuare il processo attraverso il quale i cittadini possono domandare ciò di cui hanno bisogno e ottenere ciò che domandano.

\* Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione.

\*\* Informazioni sulle regole del meccanismo premiale collegato agli obiettivi di servizio e sui valori degli indicatori sono disponibili sul sito [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio).

## Le scelte regionali per le città

Anna Paola Di Risio\*

Dalla lettura dei primi Por Fesr 2007-2013<sup>1</sup>, per le macroaree "Competitività e occupazione" e "Convergenza"<sup>2</sup>, emergono scelte, orientamenti e decisioni della politica urbana.

Quali sono le città che beneficeranno delle risorse della politica regionale per le aree urbane nel periodo 2007-2013? Quali le differenze tra Mezzogiorno e Centro Nord e nelle tematiche privilegiate di sviluppo urbano nei prossimi sette anni? Esistono settori o azioni della politica unitaria con un impatto urbano rilevante? Questo impatto è misurabile? Domande che consentono di individuare gli elementi interessanti da seguire e monitorare nei prossimi anni perché capaci di produrre effetti aggiuntivi.

### La dimensione finanziaria della Priorità urbana e territoriale

La politica regionale unitaria – che persegue la missione di ridurre gli squilibri interni – interviene, da un punto di vista finanziario, in modo significativamente diverso nelle regioni del Mezzogiorno, che gravitano su equilibri di sviluppo molto inferiori rispetto alla media italiana, rispetto alle regioni del Centro Nord.

Alle aree del Mezzogiorno, la politica regionale per il 2007-2013 destina oltre 100 miliardi di euro. Proprio in considerazione di tale impegno, la proposta è completata da un'indicazione programmatica del riparto delle risorse fra dieci Priorità: alla Priorità "competitività e attrattività" delle città e dei sistemi urbani" è previsto di destinare almeno il 7,2% delle risorse<sup>3</sup> della politica

regionale nazionale, pari a circa 8 miliardi di euro. Per le regioni del Centro Nord, considerata l'esigua percentuale di risorse rispetto alle regioni del Sud, non è stata data nessuna indicazione per l'allocazione delle stesse. Dalla lettura dei documenti programmatici regionali (Fesr) risulta che le risorse<sup>4</sup> destinate complessivamente dalle regioni italiane alle politiche per le città e i sistemi urbani per il 2007-2013 sono circa 5 miliardi di euro, il 70% destinato alle regioni del Mezzogiorno. A questi 5 miliardi, destinati direttamente alla priorità urbana, si aggiungono le risorse per settori (innovazione e ricerca, energia, mobilità...) che trovano attuazione in ambito urbano, pur essendo obiettivi specifici di altri assi.

Una stima provvisoria, elaborata in base alle assegnazioni indicative delle risorse disponibili del Fesr per tipologie di intervento, valuta che, nei prossimi sette anni, alle città sarà destinato in media il 50% del totale delle risorse Por Fesr, in totale 16 miliardi di euro<sup>5</sup>.

La Tab. 1 illustra, attraverso giudizi qualitativi, il rilievo, nei singoli Por, della Priorità urbana o territoriale e il peso complessivo di tutti gli investimenti previsti in ambito urbano. In questa ultima categoria rientrano sia le risorse per la Priorità territoriale o urbana (la parte destinata ad ambiti urbani nel caso di Priorità territoriali) sia le risorse settoriali incluse in altre priorità, ma destinate ad agglomerati urbani. Con la dovuta cautela per il significato di "assegnazione indicativa" che le regioni stesse fanno sulla desti-

Tab. 1 – Por Fesr 2007-2013: peso finanziario della priorità urbana o territoriale e peso complessivo degli investimenti previsti in ambito urbano

Por	Priorità territoriale/urbana	Livello di esplicitazione della priorità *	Investimento urbano complessivo **
Liguria	urbana	alto	alto
Toscana	territoriale		
Campania	urbana		
Umbria			
Piemonte	territoriale	alto	basso
Abruzzo	territoriale/urbana		
Sardegna			
Molise	territoriale		
Calabria	urbana		
Basilicata			
Sicilia	urbana	basso	alto
Puglia	nessuna	nessuno	
Emilia Romagna			
Marche	territoriale	basso	basso
Friuli Venezia Giulia			
P.A. Trento			
P.A. Bolzano	nessuna	nessuno	basso
Lazio			
Lombardia			
Veneto			
Valle d'Aosta			

\* la stima è ricavata dalla percentuale delle risorse destinate alla priorità urb/terr sul totale delle risorse Por/Fesr

\*\* la stima è ricavata dall'assegnazione indicativa delle risorse disponibili Fesr sull'Asse prioritario e sulle tipologie di intervento in ambito urbano

nazione delle risorse per ambiti, è importante notare che, a un importante investimento sulla Priorità urbana, non necessariamente corrisponde un grande investimento sulle città. Esiste un gruppo di regioni (Liguria, Toscana, Campania, Umbria) che fa una scelta decisa verso la 'territorializzazione' delle risorse e ne destina una parte molto rilevante ad ambiti urbani. All'altro estremo, c'è un altro insieme (Lazio, Lombardia, Veneto, ma anche Marche, Friuli Venezia Giulia), che segue la direzione opposta: scelte molto settoriali, 'poca città'. Esistono però molti casi di un asse urbano o territoriale forte, ma relativamente basso investimento sulle città, Piemonte, Sardegna, Calabria, Basilicata<sup>6</sup>, Molise, e situazioni interessanti, Emilia Romagna, Sicilia, Puglia, di assenza di

priorità territoriale o di peso non così rilevante della priorità urbana, ma maggior peso degli investimenti settoriali negli agglomerati urbani.

### L'approccio territoriale e le tematiche prevalenti

I Por Fesr, appartenenti all'obiettivo Competitività e all'area Convergenza, hanno recepito molte delle indicazioni contenute nel Qsn e, soprattutto, hanno accolto nel complesso l'opportunità di destinare una quota consistente delle risorse per le politiche regionali alla dimensione territoriale dell'azione pubblica, al Nord quanto al Sud. Il Centro Nord ha preferito un approccio territoriale, che include non solo le aree urbane ma anche l'insieme più ampio delle realtà locali rilevanti

ai fini dello sviluppo regionale. Si tratta di una scelta prevedibile: le risorse, non ingenti, sono convogliate su pochi assi di intervento e un'unica priorità territoriale. In alcuni casi (le regioni alpine, ma anche alcune regioni del Centro come le Marche e il Molise) la scelta è invece dettata da una dimensione urbana non così rilevante ai fini della crescita del territorio o comunque non percepita come tale. Le problematiche urbane che emergono dall'analisi di contesto sono legate principalmente a congestione di persone e merci, e i settori di intervento più 'territorializzati', che presentano una rilevabile concentrazione di risorse, sono ambiente, energia e mobilità. I temi più ricorrenti in agenda sono: lo sviluppo sostenibile urbano, soprattutto trasporto urbano pulito e risparmio energetico (Emilia Romagna, Piemonte, P.A. Bolzano), il miglioramento dell'accessibilità alle aree urbane, in contesti urbani e peri-urbani (Lombardia, Lazio, Umbria, Liguria, Toscana) e, in secondo luogo e con accezioni diverse, la riqualificazione delle aree dismesse o degradate (Piemonte e Liguria). I principali obiettivi delle politiche per il territorio non appartenente ad aree urbane, al Nord come al Centro, sono invece incentrati sulla promozione ambientale e culturale a fini turistici (regioni alpine, Veneto).

Nelle regioni del Nord, e non in modo così prevedibile, considerato il ruolo 'manifatturiero' delle sue aree urbane, sono invece escluse dalle dimensioni territoriali dell'azione pubblica gli obiettivi e gli interventi per i sistemi produttivi, che troviamo esplicitati solo nelle strategie della Regione Toscana e in parte del Piemonte e delle Marche.

Le regioni del Mezzogiorno hanno invece identificato una priorità urbana, che in realtà include 'molto territorio'. I temi urbani prevalenti sono l'inclusione sociale (soprattutto Campania), il potenziamento dei servizi (Sicilia, Campania, Molise, Abruzzo, Calabria) e la riqualificazione urbana (Puglia, Sardegna). La mobilità è un problema sentito anche nelle regioni del Mezzogiorno e investimenti consistenti per il miglioramento del trasporto

to pubblico sono previsti nei maggiori agglomerati urbani, Napoli e Palermo, ma anche in Puglia e Basilicata.

L'obiettivo 'più alto' del Qsn, l'attrazione di investimenti per la ricerca e la produzione tecnologica e la diffusione di servizi avanzati, è presente solo in alcuni programmi regionali, in Toscana e in alcune regioni del Mezzogiorno, qui però descritto come intento programmatico e non sempre articolato in obiettivi operativi<sup>7</sup>. Va comunque considerato che questo tema è inserito da molte regioni (vedi Piemonte) nella strategia regionale per Ricerca, Sviluppo e Innovazione, con un asse dedicato e un impatto urbano comunque rilevante. In ogni caso vale la pena di sottolineare che questo obiettivo, ancorché auspicabile, non si traduce facilmente in interventi realizzabili e può intendersi principalmente come capacità che esso dovrebbe generare nel territorio.

### Le città nei Por

Dall'analisi dei programmi operativi emerge invece, con una certa evidenza, che gli obiettivi più espliciti delle politiche urbane, al Nord quanto al Sud, sono rivolti prevalentemente al perseguimento della qualità e abitabilità delle città e dei sistemi urbani. L'obiettivo principale delle strategie delle politiche regionali in ambito urbano, che si evince dalla lettura dei Por, al Nord, al Centro e al Sud, sembra essere l'intera armatura urbana italiana, rappresentata da un sistema a più centri interconnessi, da un insieme di città piccole e medie in cui lo stesso capoluogo regionale assume un profilo di complementarità e tende a configurarsi secondo un modello non gerarchico o di espansione diffusiva<sup>8</sup>.

Le due principali città italiane, Roma e Milano, non rappresentano apparentemente una 'priorità urbana' per le regioni di appartenenza. Ciò non significa che alle città più grandi d'Italia non siano destinate risorse regionali, ma solo che non esiste una strategia regionale dichiarata per queste città e il peso politico ed economico dei grandi comuni metropolitani è preponderante o perlomeno confrontabile con quello della regione di appar-

tenenza. Avviene però un trasferimento di risorse su progetti o semplicemente su linee di intervento<sup>9</sup>.

Lo sviluppo urbano della Regione Campania<sup>10</sup>, a cui appartiene la terza grande area metropolitana italiana, ha invece un peso rilevante nella strategia regionale complessiva. Punta, però, al bilanciamento degli squilibri territoriali: meno del 20% delle risorse<sup>11</sup> è destinato, ad oggi, all'area metropolitana di Napoli. Gli altri sistemi urbani che potranno avere accesso ai finanziamenti sono le città medie e i sistemi urbani minori con eccellenze o potenzialità peculiari di sviluppo.

Le città in crescita del Nord Italia (l'estesa rete urbana della pianura padana centro orientale: Veneto, Emilia Romagna e parte della Lombardia) non sono obiettivo di politiche regionali dichiaratamente urbane. Il Veneto nega la necessità di operare una concentrazione geografica e tematica. L'Emilia Romagna non adotta un approccio di sviluppo urbano in senso stretto, e sceglie un approccio sistemico (non alla scala delle singole città). Caratteristica principale di queste città è, infatti, quella di beneficiare del proprio territorio, delle proprie province.

L'approccio sistemico trova, quindi, giustificazione in quest'ottica. Non esiste un'asse urbano ma il Por Fesr concentra ben l'80% delle sue risorse in ambito urbano e delega come organismo intermedio le Province e non i Comuni.

Le altre regioni del Nord con importanti aree metropolitane, Piemonte e Liguria, adottano, come criteri per la selezione delle aree urbane, il degrado ambientale e il disagio sociale. Il Piemonte – dove prevalgono nettamente gli investimenti per l'economia della conoscenza – destina agli agglomerati urbani meno del 50% del totale delle risorse Fesr, mentre la Liguria prevede, unica regione del Nord, una priorità tutta urbana cui destina il 25% delle risorse complessive, dedicata alla riqualificazione e al miglioramento dell'accessibilità e dell'ambiente.

Lo sviluppo urbano in Toscana, che vanta un importante sistema metropolitano caratterizzato dalla concentrazione delle attività produttive e residenziali su una porzione ridotta dello

spazio regionale, è condizionato da una forte connessione dei distretti industriali con il sistema urbano. La Regione – con una consistente concentrazione di risorse territorializzate, il 24% e fino al 70% di investimenti previsti nelle aree urbane – si propone di attuare una ben delineata strategia di sviluppo urbano integrato.

Le tre regioni del Sud (Puglia, Sardegna e Sicilia) con importanti aree metropolitane destinano complessivamente più di 1.500 milioni di euro alla priorità urbana, mentre le altre regioni italiane, che hanno centri urbani importanti, al Nord quanto al Sud (Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Abruzzo, Calabria, Basilicata), convogliano in tutto 800 milioni di euro sul territorio, con un 'peso urbano' più o meno rilevante a seconda delle scelte e caratteristiche della regione di appartenenza.

### Conclusioni

Dall'analisi dei Por emerge, dunque, l'immagine di una realtà urbana caratterizzata da una piramide fortemente allargata verso il basso fino ad includere le città o i sistemi territoriali maggiori di 50mila abitanti<sup>12</sup>. Nei prossimi sette anni, beneficeranno quindi di risorse 'urbane' i comuni capoluogo e molti sistemi territoriali, individuati a vario titolo, per dimensione aggregata, come poli di sviluppo, per appartenenza alle aree metropolitane. Delle risorse destinate alla priorità urbana o territoriale, una quota che appare consistente sembra proprio destinata ai sistemi urbani che, nel Mezzogiorno, vanno a sovrapporsi – o a intersecarsi – in molti casi ai sistemi locali di sviluppo. Saranno in ogni caso i criteri di selezione, che i Comitati di sorveglianza hanno il compito<sup>13</sup> di esaminare ed approvare entro sei mesi dall'approvazione del Programma operativo, a rendere possibile la verifica di coerenza dei suddetti criteri con gli obiettivi del Por e potranno contribuire in modo decisivo al raggiungimento dell'obiettivo di concentrazione degli interventi nella dimensione territoriale della programmazione. La partita della concentrazione – e della competizione per l'accesso alle risorse – si sta però già

giocando in alcune regioni e, principalmente, a livello di selezione dei sistemi urbani.

La Regione Piemonte attua, per la progettazione integrata territoriale, una forma di negoziazione Città-Regione, che prevede che i comuni si associno in non meno di 50.000 abitanti e concorrano, attraverso l'elaborazione di progetti e con risorse proprie di cofinanziamento, all'accesso alle risorse.

La Regione Campania prevede la subdelega per le città con più di 50mila abitanti e accordi di reciprocità con l'indicazione di un meccanismo selettivo che condiziona l'accesso ai finanziamenti all'adeguamento a determinati livelli di servizio al cittadino<sup>14</sup>. Nelle regioni del Mezzogiorno, infatti, i sistemi di selezione potranno essere indirizzati anche per favorire il raggiungimento dei target di servizio, per i servizi minimi essenziali<sup>15</sup>, nei settori dove saranno identificate potenzialità di intervento.

È proprio nella capacità di gestire questi processi, appena accennati, e nel raggiungimento di un buon livello di interazione tra regioni e città, che bisognerà ricercare, nei prossimi anni, risultati nel campo delle innovazioni istituzionali e nelle nuove strategie per lo sviluppo locale. Sarà interessante seguire lo sviluppo, che sembra appena delinearci, di un duplice meccanismo di accesso alle risorse basato da un lato sulla qualità ed efficacia del progetto – laddove esistono amministrazioni efficienti, capacità progettuali ed effettiva concorrenza sulle risorse (poche) – e dall'altro sul raggiungimento di un buon livello di servizi – laddove è più utile promuovere una buona amministrazione locale e il raggiungimento di migliori livelli di cittadinanza. La determinazione di obiettivi specifici e di un sistema premiale sui servizi pubblici essenziali potrà avere un impatto rilevante soprattutto in ambito urbano. Per le città del Mezzogiorno, laddove è più evidente l'inefficienza dei servizi collettivi, che sono a valle di investimenti in infrastrutture (acqua, rifiuti..) e dei servizi socio-assistenziali o di istruzione e formazione – che non sono direttamente riconducibili a interventi infrastrutturali in senso stretto, ma che tut-

tavia contribuiscono fortemente a connotare un'area come più o meno sviluppata (Cfr. p.168 del Qsn.) – sarà importante perseguire, a tutti i livelli istituzionali, il miglioramento dell'offerta pubblica di servizi al cittadino, sia come base che come obiettivo di sviluppo.

\* Consulente UVAL-DPS.

#### Note

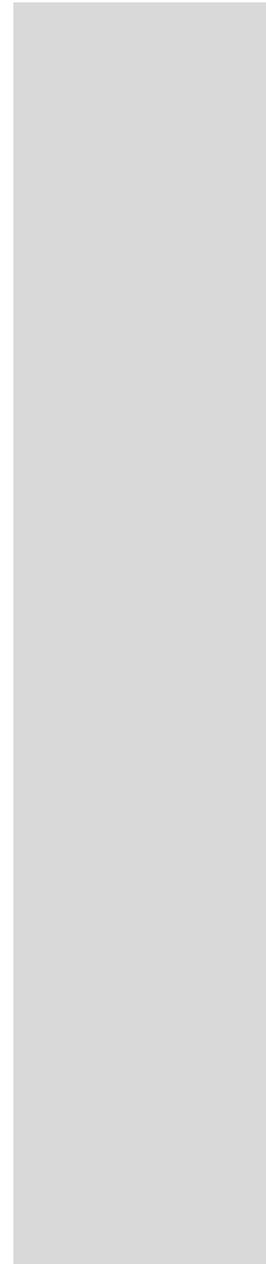
1. Por adottati al 15 novembre 2007: Campania, Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, P.A. Bolzano, P.A. Trento, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia. Gli altri programmi operativi sono in corso di adozione.
2. Alla macroarea Convergenza appartengono Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Basilicata, mentre le altre Regioni e province autonome rientrano nell'obiettivo Competitività e Occupazione.
3. L'allocazione programmata considera oltre 84 miliardi di euro derivanti dall'ammontare complessivo delle nuove risorse Fas 2007-2013 stanziare per il Mezzogiorno (al netto della riserva Fas di oltre 17 miliardi di euro, che non è considerata nell'allocazione programmata alle priorità e che include – oltre a una riserva di programmazione vera e propria – le quote destinate ai meccanismi incentivanti a supporto del raggiungimento degli obiettivi di servizio, di cui al par. III.4) e le risorse dei Fondi comunitari (inclusivi di una stima del cofinanziamento nazionale).
4. Le risorse in questione comprendono, al momento, il contributo europeo e il cofinanziamento nazionale e non considerano le risorse nazionali del Fas, ancora in corso di programmazione.
5. Per avere una visione complessiva delle risorse della programmazione regionale unitaria, si devono aggiungere le risorse destinate ad ambiti urbani del Fse e del Fas.
6. Il dato della Basilicata potrebbe risultare tale per errore nell'inserimento nel Por delle assegnazioni indicative.
7. Nei criteri di selezione individuati finora da alcune Autorità di Gestione è indicato genericamente, come criterio di valutazione, il livello di innovatività nell'erogazione dei servizi.
8. Por Fesr Regione Toscana.
9. La Regione Lazio non ha un asse urbano né territoriale, ma destina 270 mln di euro (il 30% delle risorse Por) all'accessibilità urbana dell'area romana finanziando, nello specifico, il completamento della linea C della metropolitana. La Lombardia non ha un'asse territoriale e assegna solo il 25% delle risorse Fesr alla dimensione urbana, principalmente nei settori energia e mobilità. Le indicazioni contenute nel Por, confermate nei primi documenti dei criteri di selezione, sembrano privilegiare le aree deboli del territorio.
10. La Campania convoglia nella priorità urbana 1.505 mln di euro di investimento, un terzo delle risorse urbane della politica regionale dell'intero territorio nazionale e destina il 65% delle risorse complessive del Por Fesr a settori di diretto intervento in ambito urbano.
11. Queste sono le risorse assegnate alla progettazione integrata per Napoli ma il negoziato è ancora in corso e il Comune di Napoli sta avanzando richieste di ulteriori stanziamenti per la città.
12. Il 'sistema urbano', in quanto definito tale dalla regione di appartenenza, è inteso con accezioni e significati diversi: è considerato sistema urbano l'Area Urbana di Corigliano-Rossano in Calabria costituita da Corigliano Calabro e Rossano Calabro (complessi-

vamente 75.127 abitanti) ma, anche, l'Area Metropolitana di Napoli o il sistema urbano diffuso dell'Emilia Romagna.

13. Regolamento (Ce) n. 1083/2006 (articolo 65).

14. I 'servizi' individuati dalla Regione Campania investono molti importanti, ma 'difficili', settori, e rischiano di rendere difficilmente gestibile il processo innovativo avviato.

15. Servizi essenziali e obiettivi misurabili: il Qsn 2007-2013 individua quattro tipologie di servizi essenziali (istruzione, servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato) e fissa un meccanismo premiale per incentivare le Amministrazioni regionali a raggiungere entro il 2013 target quantificati, stabiliti attraverso un processo decisionale condiviso. Il meccanismo prevede l'accantonamento di una percentuale delle risorse finanziarie destinate alla politica regionale unitaria per il settennio 2007-2013. Le risorse dedicate al meccanismo incentivante per gli obiettivi di servizio sono a valere sulle risorse Fas per il 2007-2013. Orientativamente l'ammontare di risorse dedicate al meccanismo di incentivazione per gli obiettivi di servizio sarà pari a circa 3 Mld di euro. Tali risorse saranno assegnate alle Amministrazioni solo al raggiungimento degli obiettivi di servizio in proporzione alla dotazione totale assegnata a ciascuna Amministrazione. Al mancato raggiungimento di uno o più target di servizio corrisponde la non attribuzione della corrispondente quota di risorse.



## L'esperienza siciliana

Vincenzo Todaro\*

L'esperienza della pianificazione strategica in Sicilia è stata avviata nel 2004 attraverso bandi pubblici emessi in attuazione della delibera Cipe 20/2004 e riproposti nel 2005 a seguito della delibera Cipe 35/2005<sup>1</sup>. Nel ripartire le risorse per interventi in aree deboli, sono stati erogati contributi con i fondi della Riserva aree urbane (Rau) costituita all'interno del Fas per finanziare, nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, la realizzazione di piani strategici. Si tratta di strumenti orientati a offrire migliori condizioni "ambientali" (dotazione infrastrutturale, servizi, qualità del contesto socio-economico e culturale) per attrarre investimenti, che puntano alla ri-territorializzazione strategica dei sistemi locali nell'ottica della ricomposizione della dicotomia tra obiettivi di riequilibrio e di crescita competitiva (Regione Siciliana, 2007).

### Caratteri strutturali

In Sicilia, come nel resto del Mezzogiorno, le esperienze di pianificazione strategica rientrano tra quei "processi induttivi" di sviluppo del territorio promossi con finanziamenti pubblici e, non di rado, esito dell'evoluzione della programmazione complessa. Per tentare di individuare lineamenti di specificità nelle proposte di piano strategico ammesse a finanziamento che stanno interessando l'attuale fase di sperimentazione, è possibile, al momento, avanzare due ordini di riflessioni su: la dimensione sovralocale; e l'approccio "reticolare".

La necessità di un livello sovralocale flessibile, di riferimento che, superando la dimensione urbana, guardi a quella intercomunale nell'ottica dell'attivazione di processi di sviluppo e competizione dei sistemi territoriali locali, sottolinea il tendenziale rafforzamento della loro coesione interna e l'aumento della competitività esterna. Le esperienze pregresse di networking avviate con le politiche urbane e territoriali degli anni '90, costituiscono in tal senso un patrimonio indispensabile che induce i sistemi territoriali locali impegnati nella sperimentazione a considerare il piano strategico come uno strumento di *governance* orizzontale che, in relazione agli accordi sottoscritti tra i comuni, tende sempre più a configurarsi come stabile dal punto di vista istituzionale.

La quasi totalità delle proposte finanziate provengono, infatti, da territori organizzati sotto forma di "sistemi di sviluppo locale" definiti già a partire dalla diffusione dei programmi complessi di livello territoriale, tra i quali i Pit (Progetti integrati territoriali) (Catania, Sant'Agata di Militello, Sciacca, Erice, Licata, Ragusa, Monreale, Partinico, Favara, Avola, Paternò), i Prusst (Catania, Monreale, Avola, Paternò), i Patti territoriali (Catania, Comiso, Erice, Licata, Monreale, Partinico), i Leader (Erice, Paternò), il Progetto integrato regionale "Reti per lo sviluppo locale" (Augusta, Avola)<sup>2</sup>.

Nella maggior parte delle esperienze, infatti, il piano strategico si configura come uno strumento di raccordo e di

sistematizzazione delle progettualità in corso, con il fine di costruire e stabilizzare il quadro di coerenza territoriale delle forme di sviluppo in atto e di orientare le future scelte di programmazione territoriale (Catania, Sant'Agata di Militello) e, in alcuni casi, di pianificazione urbanistica (Sant'Agata di Militello, Termini Imerese, Erice, Licata, Ragusa, Augusta, Paternò) e pianificazione territoriale (Ragusa).

In determinati contesti (Ragusa, Comiso e Modica da una parte; Siracusa, Augusta e Avola dall'altra), si prefigurano specifiche esigenze di coordinamento tra le diverse proposte di piano strategico che vengono unanimemente attribuite al sovraordinato livello amministrativo provinciale.

In altre esperienze vengono rilanciati il livello e le funzioni metropolitane: nel caso di Catania, i comuni limitrofi condividono le strategie di sviluppo con il capoluogo etneo, mentre nel caso di Palermo, i comuni di Monreale e Termini Imerese tendono a svincolarsi dagli indirizzi strategici del capoluogo, proponendo piani autonomi secondo modalità organizzative già sperimentate nelle precedenti esperienze dei Pit.

La coerenza interna tra le differenti azioni, orientata al rafforzamento del partenariato e all'ampliamento della condivisione degli obiettivi di sviluppo territoriale, viene, solitamente, affidata al coordinamento generale dell'ufficio di piano strategico istituito presso il comune capofila e all'azione delle singole unità operative locali di

raccordo tra la dimensione comunale e quella sovralocale. In riferimento agli ambiti tematici che caratterizzano gli obiettivi specifici dei piani ritroviamo:

- il miglioramento e potenziamento dell'efficienza della macchina amministrativa (Termini Imerese, Erice, Licata, Sciacca, Favara, Paternò);
- l'integrazione con le politiche di conservazione dell'ambiente (Ragusa) e in alcuni casi con le procedure di Vas, riferite, in particolare, alla pianificazione urbanistica (Sant'Agata di Militello);
- il potenziamento dell'armatura infrastrutturale e il miglioramento della mobilità (Catania, Comiso, Ragusa, Augusta);
- l'integrazione sociale (Comiso);
- la ri-territorializzazione delle economie locali e l'allineamento delle politiche di filiera relative al settore agroalimentare (Licata, Ragusa, Partinico, Avola) e al turismo (Sant'Agata di Militello, Comiso, Ragusa, Favara, Castelvetro).

#### Elementi di criticità

Nonostante il clima di tendenziale fiducia costruito intorno alle esperienze di pianificazione strategica in Italia, il fenomeno assume in Sicilia un valore paradigmatico, soprattutto in relazione alle modalità di sperimentazione e alle caratteristiche del contesto territoriale nel quale si manifesta.

In assenza di una normativa regionale aggiornata in materia di governo del territorio<sup>3</sup>, i piani strategici rimangono strumenti non normati, in cui l'autenticità del carattere volontaristico, che tradizionalmente contraddistingue le altre esperienze, appare messa in discussione dal meccanismo dei bandi e dei finanziamenti pubblici. Tale condizione rischia di spostare l'attenzione dall'obiettivo di lungo termine (lo sviluppo del territorio) all'obiettivo immediato (l'ottenimento del finanziamento), traducendo la "visione integrata di lungo periodo" in una mera e contingente strategia opportunistica che ripropone il modello di sviluppo "a macchia di leopardo" di territori "forti" e territori "deboli".

Inoltre, in relazione al quadro della

pianificazione territoriale, il fenomeno della pianificazione strategica d'area vasta in Sicilia assume certamente un carattere paradossale in quanto si inserisce in un contesto territoriale nel quale non è mai stato approvato il Piano urbanistico regionale (Pur), mentre delle nove province siciliane, che pure hanno avviato i processi di pianificazione territoriale<sup>4</sup>, solamente quella di Ragusa è in possesso di un piano territoriale provinciale. Lo stesso livello amministrativo e pianificatorio metropolitano, la cui opportunità parrebbe configurarsi anche in alcuni piani strategici (Catania), pur essendo stato individuato a partire dalla Lr 9/1986, di fatto non è mai stato realmente attivato, disattendendo la necessaria dimensione sovracomunale e intercomunale di governo di determinati fenomeni e dei relativi contesti territoriali.

A partire dalle suddette considerazioni, appare chiaro come il rilancio della dimensione sovralocale di governo delle politiche di sviluppo locale, se da una parte viene esplicitamente manifestata attraverso le forme di aggregazione di cui anche questi nuovi piani si fanno interpreti, dall'altra rischia di essere esclusivamente affidata ad uno strumento programmatico quale è il piano strategico. Perché l'esperienza di pianificazione strategica d'area vasta in corso non si traduca in una illusione, o quel che è peggio in un danno per il territorio, appare sempre più necessaria la ricucitura del dialogo tra pianificazione urbanistico-territoriale e programmazione economica.

*\*Dottore di ricerca Università degli Studi di Palermo.*

#### Note

1. In attuazione della delibera Cipe 20/2004 sono stati ammessi a finanziamento i seguenti piani strategici d'area vasta: Catania, Comiso, Erice, Sant'Agata di Militello, Sciacca, Termini Imerese. In attuazione della delibera Cipe 35/2005 i piani di: Augusta, Avola, Castelvetro, Favara, Licata, Monreale, Partinico, Paternò, Ragusa.

2. Fa eccezione il piano strategico avente come capofila il comune di Favara che per l'aggregazione dei comuni ha individuato criteri funzionali e relazionali differenti rispetto a quelli sperimentati in precedenza dai Pit.

3. La legge urbanistica regionale risale al 1978 (Lr 71/78).

4. Tra queste, le Province di Catania, Enna e Trapani hanno definito lo Schema o Progetto di massima secondo gli indirizzi della Circolare A.R.T.A. n. 1-21616/D.R.U./S.1.



## 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

---

# una finestra su: Manchester

a cura di Marco Cremaschi

Fra le città di più antica industrializzazione d'Europa, collocata al centro della regione più popolosa dell'Inghilterra, interessata in passato da pesanti fenomeni di disurbanizzazione e declino socio-economico, Manchester rappresenta un punto di osservazione peculiare delle innovazioni del planning inglese.

Infatti, la 'rigenerazione' della città si accompagna a profondi cambiamenti nel sistema locale di pianificazione. Un processo iniziato nel 1985 che si è concluso nel 2004 con l'entrata in vigore dei Local Development Frameworks (LDF), strumenti di piano molto innovativi. Anche nella riqualificazione dei quartieri industriali sono state sperimentate linee guida molto avanzate rispetto alla situazione italiana, nonché specifici strumenti di esproprio. Se questo è un punto irrisolto, elementi simili a quelli inglesi si trovano nelle più recenti leggi regionali, tanto che ci si potrebbe attendere in futuro un'evoluzione in un direzione simile ai LDF.

## Rigenerazione urbana a Manchester

David Fanfani\*, Carlos Machado e Moura\*

*Intervista a Lyn Fenton, Management Director delle agenzie pubbliche (Ancoats Urban Village e New East Manchester).*

Per affrontare il declino e il degrado urbano, le città inglesi possono far leva su di un sistema di pianificazione flessibile, su programmi e piani di rigenerazione urbana, e su partnership pubblico privato. Inoltre, i poteri di regioni e autonomie locali (District, County, Community, Parish) sono stati consolidati nel 2004 dalla emanazione del Planning and Compulsory Purchase Act.

### Quali sono stati i problemi all'origine della politica di rigenerazione urbana a Manchester?

La città stava affrontando un massiccio declino strutturale risultante dalla perdita della sua base manifatturiera. Questo ha condotto a diverse conseguenze negative: la riduzione della popolazione, specialmente tra i lavoratori qualificati ed economicamente attivi; la perdita di opportunità di lavoro; l'abbandono dei terreni; l'impoverimento dell'ambiente; nonché la riduzione dei servizi per la salute e l'aumento dell'abbandono scolastico, conseguenze negative aggravate da una grande dipendenza dai sussidi pubblici e scarsi investimenti privati.

### Nel nuovo quadro, di quali strumenti disponete per orientare e verificare i progetti presentati dai developer privati?

Una recente innovazione legislativa ha riconosciuto che il *Compulsory Purchase*, disponibile da tempo per acquisire i suoli in base a piani urbanistici di dettaglio, possa essere collegato alla rigenerazione fisica ed economica; non quindi per un programma di dettaglio, ma nel quadro del cambiamento per l'area. Nel nostro caso, abbiamo prodotto una "area planning guidance" che definisce la visione per estendere il centro urbano con un chiaro impegno verso la qualità ed il rispetto per il contesto storico dell'area. Abbiamo agevolato i proprietari che operassero su propri terreni in accordo con le previsioni, in sintonia con le nostre linee-guida e con un calendario concordato, a condizione che cedessero la proprietà dopo un periodo di 999 anni. Il documento legale usato per formalizzare queste intese ha coperto i requisiti per l'approvazione dei piani di progetto, di uso, ecc. (tutti rapportati alle nostre linee guida). Potremo rivendere i terreni a dei developer che si dimostrino in grado (finanziariamente e nei tempi) di ottenere il tipo e la qualità delle operazioni che l'amministrazione vuole vedere realizzate. Proprio perché la proprietà del terreno appartiene al settore pubblico, la promessa a vendere può essere usata per assicurare che la qualità desiderata sarà ottenuta e, visto che la concessione a tempo è condizionata, questo vuol dire che se



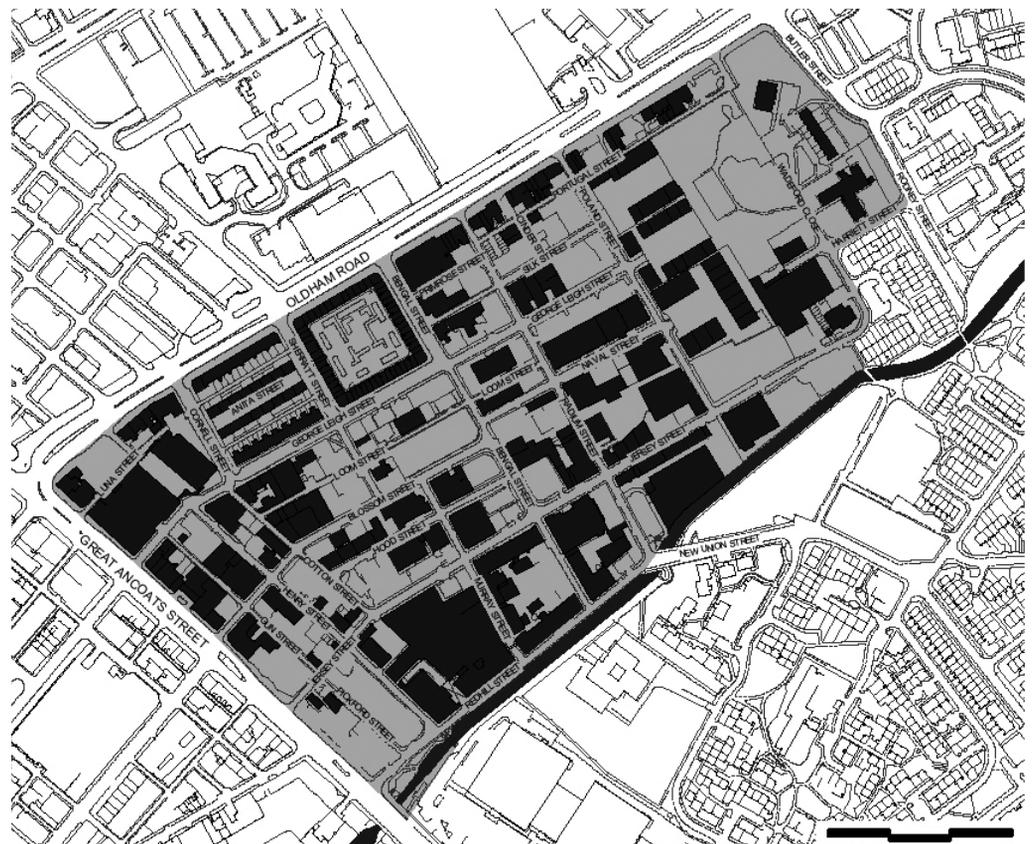
certi criteri di qualità non sono raggiunti, l'acquisto non procede. La forma più estrema di questo meccanismo è la modalità che prevede che l'intero intervento sia costruito sotto autorizzazione, e la cessione avvenga solo quando l'operazione è conclusa. Questo non lascia il developer totalmente esposto, visto che dispone di un contratto che gli assicura il passaggio di proprietà al termine il lavoro. Certamente questi documenti legali sono complessi: debbono soddisfare le banche, i developer, e i finanziatori, e assicurare che il progetto possa andare avanti. Oltre alla "planning guidance" per l'area, produciamo direttive sintetiche di sviluppo specifiche per terreni in offerta sul mercato. Queste direttive raccontano con grande dettaglio ciò che aspettiamo di ottenere con l'intervento in quel luogo, aggiungono un livello di dettaglio addizionale alla guidance. Quando valutiamo le proposte dei developer, le misuriamo anche sulla loro coerenza con le direttive e possiamo rifiutarle se non sono conformi, indipendentemente della proposta finanziaria associata. È uno strumento molto utile quando viene ben usato. Quello che non facciamo, invece, è progettare esattamente come l'intervento debba essere: lasciamo tutto lo spazio possibile al developer, mentre assicuriamo che otterremo ciò che vogliamo per quel luogo.

**Malgrado il forte ruolo pro-attivo dell'attore pubblico, uno dei punti di forza della vostra esperienza, sembra essere la partnership pubblico privato. Nel caso di East Manchester ed in particolare di Ancoats Urban Village di quali strumenti e forme organizzative vi siete avvalsi per strutturare tale aspetto?**

Questa è la domanda più difficile a cui

rispondere, poiché è la meno tangibile. La cosa principale è dare ai partner privati la convinzione che stanno parlando con le persone che possono realizzare gli impegni presi dal settore pubblico e che ci saranno meno problemi di burocrazia se si confrontano con quella organizzazione.

Nel Regno Unito, sono state utilizzate negli ultimi 25 anni speciali organizzazioni operative paritetiche con il comune o con altre autorità. Così sono nate le *Urban Development Companies*, *City Challenge Bodies*, *Housing Action Trusts*, *Urban Regeneration Companies*, *New Deal for Community*, *City development Companies*. Nel tempo, le sigle sono cambiate, ma la caratteristica distintiva è rimasta il focus sulla rigenerazione di una ben definita area geografica. La maggioranza dei fondi per le organizzazioni proviene dal settore pubblico (locale, nazionale, fondi europei per lo sviluppo regionale); ma la maggioranza degli investimenti nell'area verrà poi probabilmente dal settore privato. Queste organizzazioni intermedie sono viste dagli investitori come "separate" dalla amministrazione locale, e di conseguenza meno burocratiche! Garantiscono un luogo in cui



tutte le questioni possono essere risolte prima dell'intervento. Ciò non significa che le normali funzioni sono sostituite o replicate in questi organismi, ma che l'organizzazione assume nelle proprie mani e "facilita" il confronto tra developer e i numerosi uffici pubblici.



Lo staff deve essere caratterizzato da una varietà di competenze per assicurare che non sia un "mini-comune". Deve essere in grado di parlare il linguaggio del settore privato, di comprendere le sue finalità ed obiettivi, e di definire chiaramente e concisamente quali sono gli obiettivi della organizzazione di facilitazione. Chiarezza ed onestà sono di fondamentale importanza: per esempio, se un progetto non ha i requisiti per essere approvato, il momento di trasmettere questo messaggio è appena questo si è deciso, non dopo ritardi e procrastinazioni.

#### **Come è stata affrontata la partecipazione della comunità prevista dalla legge del 2004 nel caso di Ancoats Urban Village?**

Anche prima del 2004, è stato dato ampio riconoscimento alla necessità di coinvolgere la popolazione; la legge del 2004 ha introdotto poche novità. Oltre le richieste stabilite dalla legge, quando noi abbiamo un'idea per portare avanti qualcosa, la proviamo e cominciamo. Dobbiamo capire infatti che avere il diritto di essere coinvolti, e utilizzare quel diritto sono due cose differenti. Così noi riconosciamo che i livelli di aspettativa sono generalmente bassi, a meno che la questione da prendere in considerazione non riguardi le persone. Per la nostra iniziativa sullo spazio pubblico, ad esempio, abbiamo tenuto incontri aperti alla comunità; distribuito volantini porta a porta; invitato residenti e operatori economici a visitare la mostra delle idee per fornire loro commenti. Troviamo che le mostre funzionino meglio rispetto agli incontri poiché molte persone sono troppo timide per esprimersi in pubblico. Ad una mostra,

invece, è come "fare un salto". E' possibile anche fornire commenti scritti in modo anonimo, lasciando commenti scritti in una grossa scatola. Non insistiamo su nomi ed indirizzi, ma se questi sono indicati li prendiamo e cerchiamo di rispondere ai loro commenti. Le newsletter sono utili per aggiornare le persone sugli eventi. In aggiunta, poiché Ancoats è un'area di valore storico, una volta l'anno c'è un giorno aperto in cui la gente può visitare l'area ed alcuni edifici non aperti al pubblico normalmente. Ciò crea un grande interesse e genera orgoglio nei residenti locali, che aiutano anche per le visite. In new Islington, negli ultimi tre anni, abbiamo tenuto un festival, celebrando ogni volta i progressi fatti nella realizzazione e fornendo modi di informare la gente attraverso una celebrazione. Importante, sia per Ancoats che per New Islington, è l'uso dei siti web che consentono di comunicare in maniera efficace i progetti e di interagire con la popolazione.

#### **Quali sono stati i punti di forza e le criticità principali del processo di rigenerazione urbana?**

Niente può valere quanto la passione. Questo lavoro trova molti ostacoli lungo la strada, e se non c'è la passione non si superano i tempi difficili e non si mantiene l'ottimismo per ciò che di buono può essere ottenuto. Ci dovrebbe essere un gran senso dello scopo all'interno dell'organizzazione e una percezione realistica delle scadenze. Da fuori, può sembrare che il cambiamento sia stato ottenuto alla svelta: le persone non si ricordano mai dei lunghi tempi in cui niente si muove. Ho cominciato a lavorare ad Ancoats nel 1998, e fino al 2004 non ci sono stati cambiamenti evidenti. Ci sono stati tempi molto demoralizzanti prima di questa fase di slancio.

*\* Ricercatore, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Facoltà di Architettura, Firenze.*

*\*\* Architetto, Consorzio trasformazioni urbane Urban S.p.A., Prato.*

#### **Note**

1. Nel sistema britannico, il developer è un'organizzazione del settore privato che dispone delle risorse tecniche, finanziarie e legali per avviare e compiere le attività immobiliari e preparare i luoghi per l'uso residenziale e commerciale.

## Inghilterra: un portfolio di piani

Francesco Casagrande\*

L'attuale configurazione del sistema di pianificazione inglese, in continuità con il passato rispetto alle recenti riforme, prevede per il livello nazionale delle funzioni di guida, supervisione e controllo, mentre è caratterizzato da profondi cambiamenti per quanto riguarda strumenti di livello regionale e locale, frutto in particolare dalla recente riforma del 2004.

Con la riforma del 2004 (in applicazione del *Planning Green Paper* del 2001) viene introdotto per tutto il territorio inglese, un unico strumento di pianificazione a livello locale, il *Local Development Framework* (LDF) che, affiancato dal nuovo strumento a livello regionale, le *Regional Spatial Strategies*, va a costituire il nuovo *Development Plan*.

La riforma vuole mettere in pratica le politiche del nuovo governo in fatto di crescita economica, sviluppo sostenibile e coesione sociale, ed in coerenza con le linee guida definite dall'Unione Europea e riassunte nell'affermazione del governo inglese: "*Plan making is central to the delivery of sustainable development and creating sustainable communities*".

La riforma, inoltre, vuole rispondere alla necessità di maggiore certezza, chiarezza, velocità, e capacità di reazione da parte dei gruppi economici, delle agenzie governative e non, e delle autorità locali, ma anche flessibilità, snellezza burocratica e consultazione da parte dei cittadini.

–A differenza delle *Regional Planning Guidance* preesistenti, le RSS entrano a far parte del *Development Plan*, sostituendo di fatto gli *Structure Plans* e

risultano inoltre più sintetiche, meno dettagliate e maggiormente integrate con le altre strategie di livello regionale e soprattutto con quelle economiche. Il fatto che le RSS facciano ora parte del DP costituisce un fatto importante, perché gli altri documenti in esso contenuti devono essere preparati in conformità con le RSS, in questo modo è garantito un rispetto, maggiore che in precedenza, delle politiche regionali, in quanto, in precedenza, i DP dovevano solamente "ispirarsi" alle PPG.

Il *Local Development Framework* non è un piano vero e proprio ma un "portfolio" che contiene tutti i documenti di piano del livello locale di pianificazione. Con il LDF tutte le autorità locali con poteri di pianificazione (District Councils, Unitary Authorities, National Park Authorities, Bronds Authorities) hanno una stessa organizzazione degli strumenti, adottano gli stessi tipi di documenti, potendo così meglio relazionarsi tra loro e con il pubblico.

Questo "pacchetto" serve ad ottimizzare il processo di pianificazione locale e a promuovere un nuovo approccio integrato per la gestione dello sviluppo, con l'intento di garantire maggiore flessibilità nel rispondere ai cambiamenti del contesto locale e di assicurare che i piani vengano preparati ed aggiornati più velocemente dei DP del sistema precedente.

Il "porfolio" favorisce, inoltre, un rafforzamento del coinvolgimento della comunità e degli stakeholders nello sviluppo delle comunità locali, sia all'inizio che durante il processo di preparazione dei documenti ed incentiva un maggiore apporto iniziale, affinché le autorità locali di pianificazione prendano le decisioni chiave, con il maggior consenso possibile, all'inizio della preparazione dei documenti. Infine i LDF assicurano, attraverso la valutazione di sostenibilità, che i documenti siano formulati con l'obiettivo di contribuire a realizzare lo sviluppo sostenibile (ODPM 2004).

Nella Fig. 1 sono riassunti gli strumenti contenuti nel *Local Development Framework*:

– il *Core Strategy* (obbligatorio) è un documento strategico che comprende una visione spaziale a lungo termine (almeno 10 anni) e rappresenta le politiche necessarie a realizzare questa visio-

ne tramite semplici diagrammi-chiave e fornendo anche degli strumenti di monitoraggio per valutare i progressi nella loro realizzazione; assieme alle RSS sostituisce di fatto lo *Structure Plan*.

– il *Site-specific Allocations* (obbligatorio) indica l'assegnazione di aree per usi specifici, a seguito di un'accurata valutazione di sostenibilità, disponibilità e accessibilità del sito per gli usi prescelti.

– l'*Adopted Proposals Map* (obbligatorio) illustra, sottoforma di mappe, tutte le scelte pianificatorie fatte dall'autorità locale, ogni site-specific e le aree da proteggere come le *Green Belt*; deve essere aggiornata ad ogni nuova adozione dei *Development Plan Documents* e fornire quindi un quadro generale e completo in unico documento.

– gli *Area Action Plans* (facoltativo) possono essere utilizzati per fornire strumenti di pianificazione in aree dove siano previsti cambiamenti o conservazioni rilevanti, come aree di trasformazione, rigenerazione o protezione e relative norme e vincoli.

– gli *Other Development Plan Documents* (facoltativi) possono includere documenti di settore riguardanti ad esempio residenza, occupazione, commercio, salvaguardia ambientale, accessibilità ecc..

– il *Local Development Scheme* (obbligatorio) è un Project Plan pubblico che identifica quali documenti del LDF verranno prodotti, in che ordine e quando. Questo documento rappresenta il punto di partenza per la comunità e gli stakeholders per prendere visione delle politiche dell'autorità di pianificazione, rispetto ad un determinato luogo. Deve anche definire la tabella di marcia per la preparazione dei documenti per un periodo di 3 anni.

– lo *Statement of Community Involvement* (obbligatorio) è un documento che specifica come e quando le autorità di pianificazione intendono consultare la comunità locale e gli stakeholders, durante la preparazione o revisione dei documenti e nella valutazione delle *planning applications*.

L'obiettivo di questo strumento è di incoraggiare l'apporto diretto della comunità che, essendo a conoscenza di quando e su cosa verrà consultata, può assicurare la propria partecipazione già nelle prime fasi di preparazione dei documenti al fine di produrre piani

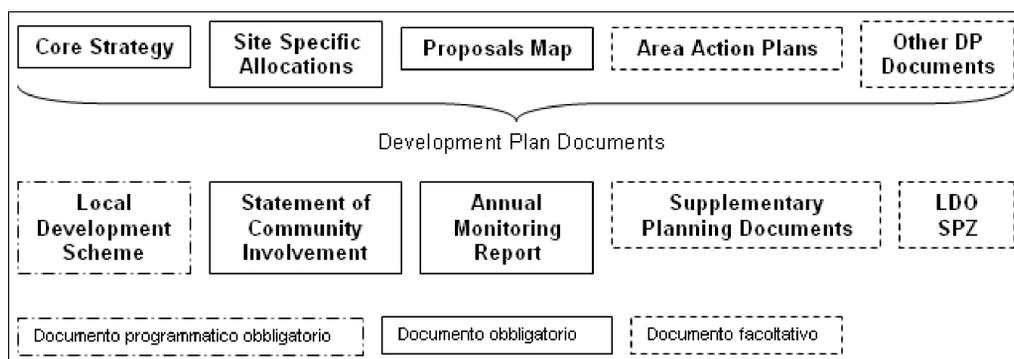


Figura 1. Local Development Framework

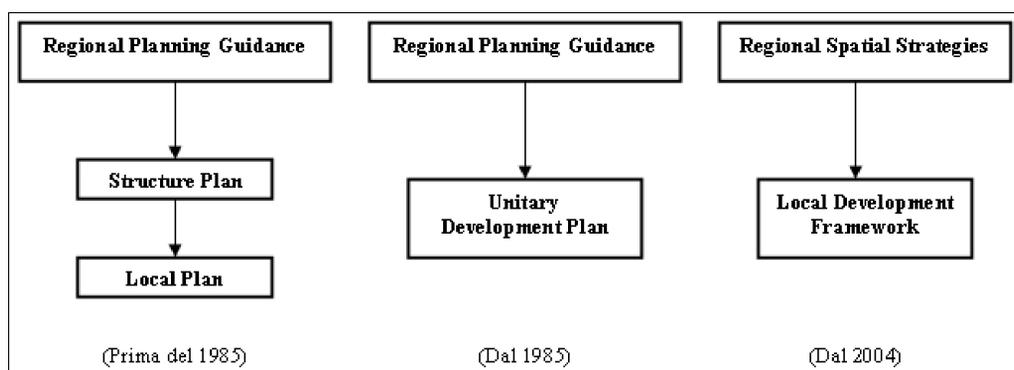


Figura 2. Evoluzione degli strumenti a livello regionale-locale

maggiormente condivisi ed efficaci, si cerca, inoltre, in questo modo, di evitare tempi lunghi per risolvere le controversie a documento finito.

- l'*Annual monitoring report* (obbligatorio) è un rapporto annuale presentato dall'autorità locale di pianificazione al governo, redatto secondo una gamma di indicatori locali e di standard, per valutare i progressi e l'efficacia degli strumenti del LDF adottati e la rispondenza delle politiche e dei risultati agli obiettivi iniziali.

- i *Supplementary Planning Documents* (facoltativi) sviluppano o approfondiscono le politiche espresse negli altri documenti, possono essere guide al progetto, sommari degli interventi in un'area, master plan e comprendendo illustrazioni, testo ed esempi pratici per spiegare come portare avanti le politiche dell'autorità locale.

- i *Local Development Orders* (facoltativi) vengono preparati dall'autorità di pianificazione per estendere i *permitted rights* per alcune forme di intervento, espresse in un *Local Development Document*;

- i *Simplified Planning Zones* (facoltativi) definiscono aree nelle quali l'autorità locale di pianificazione vuole stimolare

lo sviluppo e incoraggiare gli investimenti privati attraverso il rilascio automatico di uno specifico *planning permission*.

Confrontando tutte le componenti del sistema di pianificazione inglese con quello italiano, emergono numerose differenze in termini di soggetti, responsabilità, strumenti, metodi e procedure della pianificazione territoriale. Allo stesso risultato si giunge concentrando l'attenzione solo al livello locale di pianificazione, anche se tra i soggetti e gli strumenti dei due Paesi si possono notare delle analogie ed evidenziare future tendenze comuni, anche in una più generale prospettiva di armonizzazione europea degli strumenti di pianificazione.

Per quanto riguarda il livello regionale di pianificazione, l'Italia, che è articolata in Regioni fin dalla Costituzione del 1948, ha attribuito competenze di governo del territorio, concorrenti con lo Stato nazionale, con la riforma costituzionale del 2001.

L'Inghilterra ha identificato delle Regioni amministrative dal 1994 perché prima si trattava solo di regioni geografiche senza funzioni amministrative. Dal 1998 inol-

### ... Per approfondire

Per approfondire lo studio del sistema inglese di pianificazione si possono trovare utili informazioni nei siti governativi del Paese (ad esempio il *Planning Portal* all'indirizzo [www.planningportal.gov.uk](http://www.planningportal.gov.uk) e il sito del *Department for Communities and Local Government* all'indirizzo [www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk)).

Per riferimenti agli strumenti di pianificazione inglese trattati si vedano in rete i siti web dei Council (ad esempio l'UDP del *Kirklees Metropolitan Council* all'indirizzo [www.kirkleesmc.gov.uk](http://www.kirkleesmc.gov.uk) e il LDF del *Leeds City Council* all'indirizzo [www.leeds.gov.uk](http://www.leeds.gov.uk)). Per il caso di Birmingham, si possono visitare i siti di Ancoats (<http://www.auvc.co.uk>) e New Islington ([www.newislington.co.uk](http://www.newislington.co.uk)). Il sito di Ancoats contiene un modello virtuale dove i progetti recentemente approvati per l'area possono essere visti come se fossero già costruiti. ([www.auvc.co.uk/3d\\_model.php](http://www.auvc.co.uk/3d_model.php)).

Commissione Europea (1997), "The EU Compendium of spatial planning system and policies", volumi Italia e Gran Bretagna, Bruxelles.

Cullingworth B. e Nadin V. (2006), *Town and Country planning in the UK*, Routledge, London.

Cullingworth B., Nadin V. (2006), *Town and country planning in the UK*, Routledge, London (14th ed.).

Fiale A. e Fiale E. (2006), *Diritto urbanistico*, Simone, Napoli.

ODPM (2001), "Planning Green Paper", London.

ODPM (2004), "Planning Policy Statement 12", London.

Planning Officers Society, "The new Planning System: A Summary Guide", in <http://www.planningofficers.org.uk/print.cp/type/article/id/25>

Planning Officers Society, "LDF learning and dissemination project. Practical issues of soundness", in <http://www.pas.gov.uk/pas/core/page.do?pageId=11534>

Robert P., Sykes H., (eds) (2000), *Urban regeneration, a handbook*, Sage, London

Trabucchi A. (2004), *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova.

Urban Task Force (1999), *Towards an urban renaissance*, DETR

Varano V. e Barsotti V. (2006), *La tradizione giuridica occidentale*, Giappichelli, Torino.

tre, le Regioni inglesi sono costituite dai tre corpi amministrativi già citati (*Government Offices, Regional Development Agencies, Regional Planning Bodies*), che non hanno potere legislativo, non sono finanziate da interventi regionali ma solo nazionali o da programmi europei, i quali membri sono

eletti indirettamente, ma hanno assunto poteri di pianificazione regionale di tipo strategico.

E' proprio su questa linea che si può identificare una prima convergenza col sistema italiano e più in generale con i Paesi europei di tradizione regionalista. Infatti il governo centrale inglese ha espresso in alcuni "white papers" l'intenzione di stabilire a breve l'elezione diretta dei membri delle assemblee regionali, di dare a queste poteri legislativi e la possibilità di autofinanziarsi (ODPM 2001).

Confrontando l'evoluzione degli strumenti inglesi a livello locale, con quelli italiani, si notano alcune analogie, come la tendenza ad avere, come strumento principale, un piano diviso in una parte programmatica ed una operativa. Questa caratteristica, per la verità, era presente in Inghilterra già negli *Unitary Development Plan* (e successivamente nei *Local Development Frameworks*); in Italia si tratta di una evoluzione più recente. Qui, infatti, un sempre maggior numero di leggi urbanistiche regionali distingue queste due componenti all'interno del Piano Regolatore Generale Comunale, facendo in modo che sia la stessa autori-

tà locale di pianificazione ad occuparsi sia della parte strategica sia di quella operativa, con maggiore garanzia di congruenza tra le previsioni e le scelte operative. Il nuovo Prg consente, pertanto, una maggiore flessibilità sia nella previsione che nelle scelte operative.

Nonostante queste convergenze, la riforma del 2004 ha soppiantato in Inghilterra l'UDP con il nuovo *Local Development Framework*. Sebbene mantenga ancora al proprio interno la distinzione tra documento programmatico e operativo, l'LDF costituisce non più un piano, ma un insieme di strumenti che non trovano una corrispondenza nell'analoga strumentazione urbanistica generale italiana. Nulla vieta di pensare che il nuovo Prg italiano non sia altro che un momento di passaggio verso strumenti simili al LDF inglese, anche se quest'evoluzione potrebbe avvenire solamente all'interno di una riforma dell'intero sistema. Questo anche perché, nonostante le somiglianze formali ed operative dei due strumenti (nuovo Prg e UDP, LDF), rimangono diversi i processi di preparazione ed adozione. In particolare, potrebbe risultare interessante l'introduzione, nel sistema italiano, di alcu-

ni strumenti presenti nel LDF inglese, che già in parte esistono ma non in modo univoco e formalizzato. Si tratta, in particolare, delle componenti di tipo partecipativo (*Statement of Community Involvement*), valutativo (*Annual Monitoring Report*) e programmatico (*Local Development Scheme*). Infine, un'ultima differenza tra gli strumenti a livello locale dei due Paesi, è rappresentata dal fatto che il *Local Development Framework* è uno strumento approvato dal governo centrale e applicato in modo analogo da tutte le autorità locali del territorio inglese, mentre il nuovo modello di PRG italiano può assumere forme diverse in ogni Regione, dato che spetta a queste, con leggi proprie, il compito di formulare lo strumento. Lo strumento inglese sembra dunque garantire più certezza e stabilità al contrario di quello italiano che, pur sfruttando i vantaggi della diversificazione consentita dal modello regionalistico, porta comunque ad una maggiore incertezza giuridica e metodologica in assenza di una legge nazionale.

\* Università degli Studi di Udine, Facoltà di Ingegneria.

### L'evoluzione della pianificazione inglese F.C.

Il sistema di pianificazione inglese è basato sul "*Town And Country Planning Act*" del 1990. Il governo centrale, attraverso i propri dipartimenti ed agenzie, formula le linee guida e gli indirizzi di politica generale; le autorità locali regolano le trasformazioni del territorio e formulano gli strumenti di politica locale.

Le istituzioni politiche, come soggetti di pianificazione, sono quelle definite nella legge del 1990, e poi in alcune revisioni del 1994 e 1997 e si possono raggruppare in tre livelli principali (a parte l'Unione Europea, che promuove la collaborazione tra Paesi e regioni);

- il livello nazionale, dove la responsabilità per le materie di pianificazione è divisa tra diversi dipartimenti governativi e le loro agenzie esecutive e altri soggetti pubblici, patrocinati dal governo ma non appartenenti ai dipartimenti; il più importante è il *Department for Communities and Local Government* (DCLG: sostituisce dal maggio del 2006 l'ODPM) che si occupa di tutte le materie legate alla pianificazione e organizza il governo del territorio anche a livello regionale e locale, ripartendo inoltre a questi le risorse finanziarie;

- il livello regionale, che non ha potere legislativo, e che è formato da tre corpi che collaborano all'interno della stessa regione: questi sono i *Government Offices* (GO), che rappresentano i dipartimenti del governo nazionale ed hanno il compito di coordinare e supervisionare l'attività di agenzie ed enti locali e regionali nell'applicare le politiche nazionali a livello regionale; le *Regional Development Agencies* (RDA), che promuovono le strategie per lo sviluppo economico nelle aree urbane e rurali, con attenzione allo sviluppo sostenibile e, infine, i *Regional Planning Bodies* (RPB), che

sono le vere e proprie assemblee regionali, formate da membri eletti indirettamente ma con l'importante funzione di preparare ed aggiornare le recentemente istituite *Regional Spatial Strategies* (RSS), che rappresentano lo strumento di pianificazione più importante a livello regionale;

- il livello locale infine, caratterizzato da una pluralità di istituzioni amministrative. Il Paese è diviso in aree metropolitane (con un unico livello di governo: gli *Unitary* o *Metropolitan District*); ed aree non metropolitane (con 2 livelli di governo: *County* e *District*); a parte l'area di Londra con un'organizzazione ancora diversa. Le *Parish*, infine, rappresentano singole aree di un distretto ed hanno un ruolo di consultazione, a livello di zona residenziale, nella pianificazione.

L'attuale configurazione dei soggetti di pianificazione è frutto di alcuni cambiamenti a livello regionale e locale, introdotti parallelamente all'aggiornamento degli strumenti di pianificazione dei relativi livelli, che verranno esaminati in seguito. In particolare, a livello regionale, prima del 1998 esistevano solamente i *Government Offices* in rappresentanza dei dipartimenti nazionali, non avevano un ruolo attivo nella pianificazione ed erano incaricati di preparare documenti di guida ed indirizzo (*Regional Planning Guidance*) oggi superati dalle *Regional Spatial Strategies*. A livello locale, la riorganizzazione amministrativa più recente risale agli anni 1994-1997 e ha portato all'abbandono, più nelle intenzioni che nella pratica, del sistema a due livelli (*District* e *County*) per un unico livello amministrativo (*Unitary District Councils*) che raggruppa i poteri e le funzioni dei precedenti. In alcune zone sono state abolite completamente le *Counties* per formare gli UDC, in altre zone è rimasto il doppio livello.

## Il Nuovo Piano

Federico Oliva

### La città contemporanea

La struttura insediativa ed il paesaggio urbano italiani si sono modificati radicalmente nel corso degli ultimi sessanta anni.

Dapprima, alle città isolate nelle campagne e alle poche espansioni metropolitane delle città di più antica industrializzazione che caratterizzavano gli anni del secondo dopoguerra e la prima metà degli anni cinquanta, si sono sostituite espansioni urbane sempre più ampie, che hanno avvicinato centri urbani una volta privi di relazioni reciproche, hanno rafforzato le aree metropolitane esistenti, creandone nuove sempre più estese e complesse. L'espansione urbana non si però manifestata in modo omogeneo nelle diverse regioni italiane: accanto ad una crescita secondo il modello classico delle nuove periferie che ha caratterizzato le città industriali del Nord e le grandi città del Sud, vi è stato un notevole sviluppo delle città di dimensione più piccola e, più in generale, una crescita dei piccoli centri, soprattutto in alcune regioni del Centro, ambedue accompagnati da un impetuoso sviluppo della piccola impresa che ha sostenuto per diversi anni quasi l'intera crescita economica del Paese e che ha rappresentato anche un'alternativa sociale e culturale al modello di vita della grande città.

Successivamente, nel corso degli anni ottanta e con un'intensità direttamente proporzionale alla maturità del sistema produttivo industriale e al relativo processo di dismissione, è iniziata una fase travolgente di trasformazione

urbana, che ha modificato il volto delle città italiane con la sostituzione delle vecchie destinazioni industriali, degli impianti ferroviari non più o poco utilizzati, dei grandi servizi urbani obsoleti con nuove funzioni residenziali, terziarie e commerciali. Un processo di trasformazione che dura ancora oggi, al quale però negli ultimi anni se n'è affiancato uno completamente nuovo, che ha ampliato a dismisura la tendenza alla diffusione insediativa già presente in alcune aree, dando forma a quella che oggi è chiamata la "metropolizzazione" del territorio, in altre parole la formazione di una "nuova città", nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti ed insediamenti a bassa densità, più o meno di qualità e, in diverse Regioni più o meno legali, con una sempre più estesa occupazione di suolo.

E' questa la città contemporanea, del tutto diversa da quella tradizionale, la cui dimensione geografica non è assolutamente sovrapponibile a quella amministrativa e che si è sviluppata con un modello di crescita assai lontano da quello per fasce concentriche della città tradizionale, ma con una vera e propria "esplosione" sul territorio, per usare una definizione spesso utilizzata per definire il processo di metropolizzazione. Una "nuova città" che comporta interrelazioni stabili tra le sue parti e nuovi stili di vita per i propri abitanti, diffusi su un territorio sempre più ampio per le motivazioni più disparate, da quelle economiche a

quelle dei modi dell'abitare, che si spostano quotidianamente non solo per ragioni di lavoro e di studio, come è sempre avvenuto nelle aree urbane, ma anche per lo *shopping* e il tempo libero, utilizzando i grandi contenitori imposti dalle nuove forme del commercio e dell'intrattenimento di massa. Senza rinunciare all'attrazione dei centri storici originari, dove è localizzato il commercio più qualificato, che rappresentano anche l'unico spazio pubblico riconoscibile di questa "nuova città", senza ordine e senza gerarchie, dove spesso domina più il disordine che un assetto razionale, frutto in qualche modo di una pianificazione, che pure è presente in modo generalizzato.

La "esplosione" della città contemporanea è accompagnata da una contestuale crescita della popolazione urbana. Anche in Italia, come nel resto del mondo, la popolazione urbana è in continuo aumento ed oggi rappresenta, con oltre 40 milioni di persone (22 milioni delle quali abitano nelle grandi aree metropolitane) più del 65% dei 60 milioni di persone residenti stabilmente (tra cittadini italiani e immigrati regolarizzati) nel nostro Paese.

Contrariamente a tutte le ipotesi catastrofiste sulla "fine delle città", ripetute a più riprese nella seconda metà del secolo scorso, dopo un breve periodo d'incertezza legata agli epocali cambiamenti della struttura economica con il passaggio da un'economia prevalentemente industriale ad una prevalentemente terziaria, la città italiana si è dimostrata sempre più forte e attratti-

va; naturalmente, sempre quella “nuova città” a cui si è fatto riferimento fino ad ora, del tutto inconfrontabile con quella delimitata dalle tradizionali ripartizioni amministrative. La città è, infatti, il luogo dove la maggior parte delle persone vuole vivere, magari in una condizione diversa da quella urbana tradizionale, con una simulazione di campagna come quella offerta dalle soluzioni insediative a bassa densità o dalla “campagna urbanizzata”, in ogni caso inserita nella rete della “nuova città”; è il luogo dove la maggior parte delle persone pensa di trovare più facilmente un lavoro, dove interessere relazioni sociali più o meno stabili, dove trovare servizi pubblici e privati migliori. Insomma, dove pensa di vivere meglio rispetto alla propria condizione di origine.

### Una generale insostenibilità

L'assenza di spazio pubblico adeguato rappresenta la prima, anche se non la più rilevante, condizione negativa della “nuova città”: lo spazio pubblico tradizionale è stato sostituito, oltre che dai grandi centri commerciali sparsi sul territorio, da un sistema connettivo costituito dalla sola rete della mobilità che si identifica con quella della viabilità (non più urbana, ma nemmeno extraurbana), dato che il trasporto individuale motorizzato, vale a dire il ricorso all'automobile, è l'unica modalità utilizzabile. L'assenza del trasporto ferroviario è, infatti, ancora più avvertibile che nella città tradizionale, anch'essa cresciuta, almeno in Italia, indipendentemente dallo sviluppo della ferrovia e quindi non in grado di utilizzare questa infrastruttura per il trasporto pubblico locale. D'altronde, la diffusione insediativa, rende difficile, se non impossibile, l'uso di qualsiasi modalità di trasporto che non sia quella automobilistica, configurando quella che è la più grave patologia, ambientale ed urbanistica della “nuova città”. Il ricorso quasi esclusivo all'automobile rappresenta la seconda (e la più rilevante) condizione negativa della “nuova città”, per le conseguenze devastanti che ha sull'ambiente urbano e sulla salute dei cittadini, dati gli altissimi livelli di inquinamento che

produce, tali da rendere vane politiche pur importanti di ecologia urbana, come quelle finalizzate alla rigenerazione ecologica, cioè alla rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili (aria e acqua), possibile grazie a precise scelte urbanistiche relative alla permeabilità dei suoli urbani e ad una nuova e più intensa politica del verde d'iniziativa pubblica o privata, oltre che a consistenti interventi di forestazione urbana. Il numero di automobili oggi circolanti (35 milioni, venti volte quelle presenti nei primi anni cinquanta del secolo scorso), è infatti tale da far apparire come un palliativo qualsiasi misura ecologica o ambientale che non comporti una sensibile riduzione del numero di auto circolanti e un consistente aumento del trasporto collettivo, non necessariamente pubblico. D'altronde, l'automobile non inquinante (elettrica, a idrogeno) è infatti ancora lontana e oggi rappresenta poco più di una sperimentazione, quasi un *gadget* a caro prezzo che non può essere certo diffuso a livello di massa. Gli altissimi livelli d'inquinamento, che si associano a nuove e aggravate forme di congestione nelle polarità di questa “nuova città”, comportano per i suoi abitanti patologie conseguenti (tumori e *stress*), con percentuali statisticamente assai più rilevanti che nelle altre parti del Paese. I dati della Lombardia, per esempio, un'area dove la metropolizzazione del territorio ha raggiunto la massima dimensione, sono da questo punto di vista inequivocabili. Inoltre, l'uso sempre più intenso dell'automobile per il trasporto individuale comporta nuovi squilibri territoriali tra le parti interessate dalla diffusione insediativa e i centri più antichi e consolidati o i moderni centri direzionali, dove sono concentrati i servizi e le funzioni di eccellenza, che ogni giorno attirano un numero rilevante di persone e un numero quasi uguale di automobili; squilibri che si tramutano in ulteriori fenomeni di congestione e in nuovi carichi urbanistici.

La terza condizione negativa che la metropolizzazione del territorio comporta, riguarda il cosiddetto “consumo di suolo”, vale a dire la continua occupazione di suolo extraurbano e la sua trasformazione in suolo urbano, con

*trend* e quantità notevolissime rispetto al passato, anche a quello più recente dell'espansione urbana. I dati del consumo di suolo italiano, pur scontando modalità discutibili di computo (un nuovo parco urbano periferico o un intervento di compensazione ambientale in un ambito perequativo rappresentano un “consumo di suolo”?) sono eclatanti, assai maggiori della quantità di boschi e di campagna che ogni estate viene distrutta dagli incendi e che la stampa e la televisione presentano, con ragione, come una drammatica emergenza nazionale. Naturalmente, un'analoga attenzione non è prestata dai *media* alla distruzione annuale di decine di migliaia di ettari per realizzare insediamenti che potrebbero utilizzare soluzioni diverse. Il consumo di suolo rappresenta dunque, come l'impossibilità di garantire la rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili, una grave patologia ambientale, perché il suolo è una risorsa ambientale non riproducibile e il suo consumo continuo rappresenta una forma concreta ed evidente di insostenibilità ambientale, se per sostenibilità ci riferiamo alla definizione classica, che evidenzia la necessità di conservare le risorse ambientali fondamentali per le generazioni future.

Tuttavia, non bisogna lasciarsi condizionare dall'attrazione di una visione genericamente ambientalista e saper distinguere tra i diversi consumi di suolo, avendo per ferma la convinzione che l'ambiente non viene difeso e migliorato solo con azioni di conservazione e di tutela, ma anche attraverso condizioni adeguate che accompagnano progetti di trasformazione urbana e territoriale. Come è noto, infatti, se si applicano particolari condizioni alla trasformazione urbana in termini di permeabilità naturale del suolo e di messa a dimora di una adeguata quantità di alberi latifolia, si ottiene una capacità di assorbimento di anidride carbonica, di produzione di ossigeno, di produzione di acqua per evotraspirazione, assai superiore di quanto non sia in grado di garantire lo stesso suolo mantenuto alla condizione agricola. Mentre non bisogna dimenticare che cosa è oggi una parte dell'agricoltura nel nostro Paese, spesso mantenuta in

vita dalle sovvenzioni comunitarie indipendentemente dalla produttività, con elevati tassi di inquinamento per il sistematico ricorso alla chimica, con un enorme consumo idrico e, di fatto, una concorrenza assistita nei confronti dei paesi poveri che potrebbero produrre a costi assai minori e garantire un reddito migliore per le proprie popolazioni. Si pone quindi anche un serio problema di alternativa per l'agricoltura italiana, se si afferma la giusta necessità di non consumare più con gli attuali *trend* il territorio extraurbano, dato che le soluzioni verso le nuove forme di utilizzazione, paesaggistica e sociale della "campagna urbana" sono certamente interessanti, ma non risolutive del problema generale. Così come non bisogna ancora dimenticare che un consistente contributo al "consumo di suolo", deriva anche dalla frantumazione della ripartizione amministrativa italiana, con migliaia di Comuni insignificanti dal punto di vista demografico, disponibili a proporre nuovi centri commerciali, nuove aree per attività produttive, nuovi spazi per la metropolizzazione per sopravvivere finanziariamente.

La quarta condizione negativa della metropolizzazione del territorio riguarda l'acuirsi delle problematiche energetiche, già presenti nella città tradizionale. Il bilancio energetico di una città è sempre negativo, per gli elevati sprechi prodotti da un patrimonio edilizio costruito solo negli ultimi anni con qualche attenzione al risparmio energetico e alla utilizzazione di fonti alternative non energivore e non inquinanti, sia per quanto riguarda le prestazioni degli edifici, sia per le necessità del riscaldamento e del raffrescamento. Ma mentre il futuro dell'edilizia è indirizzato verso una sostanziale innovazione in questo campo e una buona regolamentazione edilizia può garantire progressi anche a breve termine, più problematica è la situazione della città nel suo complesso, sia per i consumi energetici necessari per garantire i servizi pubblici, sia per il funzionamento dell'intero sistema della mobilità, sia, infine, per la mancanza di una strategia adeguata per le trasformazioni urbane più complesse. Una situazione che tende ad

aggravarsi sempre di più, se la città "esplode" sul territorio nella metropolizzazione, con un'ulteriore espansione della "villettopoli" che moltiplica i consumi energetici e non può garantire le risorse necessarie per utilizzare tecnologie adeguate. Il piano urbanistico, comunque denominato, infatti, non si è mai occupato, o lo ha fatto solo marginalmente di questa problematica, lasciando irrisolti i nodi di una situazione che appare decisiva per il futuro non solo delle città, ma della stessa umanità. Se le valutazioni che negli ultimi anni hanno accompagnato la formazione dei piani e reso più congrue le relative previsioni relativamente all'ambiente e alle questioni sociali più gravi (l'emarginazione, l'esclusione, l'immigrazione), ciò non è assolutamente avvenuto per l'energia, una questione di cui la pianificazione non si è mai interessata.

#### **Un "Nuovo Piano" per la città contemporanea**

Negli ultimi dodici anni, da quando l'Inu l'ha proposta, la nuova forma strutturale del piano urbanistico si sta affermando in quasi tutte le Regioni italiane, anche se l'interpretazione che se n'è data in alcune non è sempre soddisfacente e le scorie del vecchio modello continuano a permanere, a livello culturale, gestionale e legislativo. Prima o poi, anche il Parlamento compirà l'ultimo passo che ratificherà il nuovo modello di pianificazione attuazione con la legge sui principi generali del Governo del Territorio, prevista dall'attuale ordinamento costituzionale, necessaria anche per chiudere i conti con il passato e evitare i rischi di una giurisprudenza che può vanificare innovazioni ancora giuridicamente troppo fragili. Questa impostazione generale della riforma non deve, naturalmente, essere messa in discussione, se non per migliorare il nuovo modello; così come il ricorso al piano, vale a dire una strategia generale e complessiva, quale strumento fondamentale, anche se non l'unico, del Governo del Territorio, come l'esperienza di questi ultimi decenni di incertezza ci ha insegnato ampiamente. Tutto ciò non deve dunque essere

nessuno, ma non basta. In primo luogo bisogna allargare il campo di competenza del piano, uscendo dall'anacronistico confine amministrativo comunale e affrontando nel suo complesso il territorio della metropolizzazione. Ciò, anche senza voler rivisitare l'organizzazione amministrativa italiana, come peraltro sarebbe necessario, dato che si tratta di un'impresa che appare oggettivamente impossibile anche per il più volenteroso e tenace riformatore. Progettare piani strutturali comunali non ha più senso per la maggior parte del territorio italiano e in particolare per quelle aree dove è in atto il processo di metropolizzazione e dove vivono, come si è ricordato in precedenza, i due terzi della popolazione complessiva. Di questo primo aspetto dovranno tenere conto innanzitutto le leggi regionali, se si vorrà realmente garantire l'utilità di un processo di pianificazione.

In secondo luogo bisogna rendere sempre più strutturale il piano generale, liberandolo non solo dai residui regolativi, necessari solo per la gestione degli insediamenti esistenti, ma perniciosi per l'affermazione del nuovo modello: si pensi alle problematiche fiscali, direttamente legate alla conformazione o meno dei diritti proprietari e alle contraddizioni, se non ai danni, che provocano il ricorso a soluzioni del passato, apparentemente innocue, come un perimetro o una definizione di edificabilità. Ciò che serve è un approccio sempre più generale, che miri al cuore dei problemi senza perdersi in inutili dettagli e che esprima chiaramente la strategia che si vuole perseguire per affrontare le patologie della metropolizzazione. Anche in questo caso il contributo delle leggi regionali appare essenziale, per superare un approccio che non sempre (o quasi mai) ha privilegiato l'essenzialità, proponendo testi anche apparentemente snelli, ma accompagnati da allegati sterminati, quasi sempre inutili se non per riaffermare un potere di controllo, che pur si dichiarava di voler abbandonare nel rispetto del principio di sussidiarietà. Così come appare indispensabile semplificare ulteriormente le procedure di approvazione, che hanno comunque segnato un progresso note-

vole rispetto al passato con l'introduzione delle conferenze di copianificazione e con il conseguente passaggio dalle valutazioni di conformità a quelle di compatibilità; si tratta di una conquista irrinunciabile per migliorare complessivamente il processo di pianificazione, che va difesa e rafforzata perché le tentazioni dirigistiche tendono spesso a riaffiorare, anche con l'imposizione di tempi burocratici assai dilatati, che riducono sensibilmente i vantaggi della nuova procedura. Così come è necessario rendere più essenziali e mirati i quadri conoscitivi, evitando inutili appesantimenti soprattutto per le Amministrazioni meno attrezzate. Una forma veramente strutturale del piano generale è indispensabile per garantire un effettivo ed efficace Governo del Territorio, perché all'interno della strategia generale che esso esprime sarà possibile utilizzare al meglio tutti gli strumenti necessari: dai piani regolativi per l'esistente, ai programmi negoziali per le trasformazioni, dalle politiche urbane ai progetti per le infrastrutture, dai progetti di architettura per la qualità urbana, a quelli ambientali per la costruzione della rete ecologica, in un *mix* indispensabile di pianificazione, progettazione e *governance*, per il quale prima o poi dovrà essere trovata un'adeguata traduzione italiana di *planning*.

In terzo e ultimo luogo è necessario rinnovare anche i contenuti del "Nuovo Piano", privilegiando:

- la *rete della mobilità*, che garantisca una mobilità di massa non inquinante non energivora, che assicuri la massima efficienza della "nuova città", che riduca in modo significativo l'attuale carico inquinante e alla quale sia tassativamente subordinata ogni trasformazione rilevante prevista sul territorio
- la *rete ecologica*, che colleghi, attraversando i tessuti della metropolizzazione, le aree di più rilevante valore naturalistico e ambientale, con l'obiettivo di tutelare queste ultime, ma di garantire anche un significativo processo di rigenerazione delle risorse ambientali riproducibili; una rete la cui costruzione sia affidata non solo a scelte di tutela, ma anche di trasformazione

- il *contenimento del consumo di suolo*, indirizzando le trasformazioni urbanistiche verso soluzioni alternative all'utilizzazione delle aree extraurbane, che privilegino gli interventi di recupero e di trasformazione dell'esistente, di riqualificazione delle aree degradate e che siano comunque subordinate a condizioni che garantiscano la massima compatibilità ambientale
- la *sostituzione* dei tessuti più degradati con interventi di limitata densificazione attraverso la demolizione e ricostruzione di tipologie edilizie oggi non più adeguate, per garantire prestazioni energetiche migliori e contribuire al risparmio di nuovo suolo da urbanizzare
- la costruzione di *nuove centralità* che polarizzino il territorio metropolizzato, integrando le centralità già esistenti e trasformino la "nuova città" in un sistema policentrico; nuove centralità accessibili dalla mobilità di massa, luogo dello spazio pubblico, delle funzioni di eccellenza e delle attività della "nuova città"
- l'attenzione alle *problematiche energetiche* nelle scelte del piano, come contenuto fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio; ciò comporta un aggiornamento del quadro conoscitivo, ma anche un approfondimento scientifico relativo alle misure e alle condizioni che il piano deve garantire.

Il rinnovamento del campo di competenza, della forma e dei contenuti del piano, cioè la definizione del "Nuovo Piano", sarà comunque realmente possibile se si scioglieranno alcuni vecchi nodi e si verificheranno alcune nuove condizioni. In particolare:

- l'approvazione della "legge nazionale sui principi generali del Governo del Territorio", necessaria e urgente per consolidare giuridicamente le innovazioni introdotte in tutti questi anni di applicazione della riforma e per indirizzare le leggi regionali ad affrontare le problematiche territoriali più attuali
- l'approvazione di alcuni provvedimenti stralcio della legge generale, qualora le condizioni politiche non ne rendano possibile una rapida defi-

nizione, riferiti ad alcuni temi essenziali come il "consumo di suolo", la ridefinizione di alcuni principi fondamentali della fiscalità immobiliare e il rapporto tra la nuova normativa espropriativa e la perequazione urbanistica

- la definizione di politiche e scelte per la città, in particolare per la "nuova città", relative innanzitutto alle dotazioni infrastrutturali per la mobilità, per le quali sono necessarie risorse che solo scelte radicali finalizzate alla riduzione del debito pubblico possono tuttavia garantire, dato che l'attuale situazione (70 miliardi di euro all'anno di interessi passivi) non consente adeguati margini d'investimento.

\* Presidente Inu.

## Un Piano tutto nuovo

Giuseppe Campos Venuti\*

### Metodo e merito propri del piano riformista

Sostengo da tempo la necessità di allargare la battaglia condotta per anni sulle scelte di metodo del nuovo piano - per intendersi quelle indicate dal Congresso di Bologna del 1995 con *i principi e le regole* -, alle scelte strategiche di merito; quelle che, forse riduttivamente, vengono oggi definite *temi trasversali*. Perché, tanto per guardare fuori d'Italia, vorrei che la nostra legislazione urbanistica si occupasse come in Francia, di periferie, di abitazioni sociali, di qualità ambientale, di trasporti su ferro, suggeriti dalla legge alla pratica di piano; mentre è, invece, alle prese da quasi mezzo secolo, senza esito, soltanto con il rinnovo metodologico della legge urbanistica generale.

E l'Inu deve suggerire come affrontare concretamente questi contenuti strategici del piano; perché nei pochi tentativi fatti a questo proposito, con le leggi di riforma presentate in Parlamento, le buone intenzioni non si traducono, per ora, nei frutti che è lecito attendersi. Tanto per capirsi, non si tratta di aggiungere confusamente nel testo della riforma i *temi trasversali*, ai temi specifici del metodo urbanistico; indicando, come molti tendono a fare, obiettivi che la disciplina non ha strumenti per realizzare, perché appartengono ad altre forme di intervento. Bisognerà, invece, sforzarsi di individuare i modi propri dell'urbanistica, per contribuire alla soluzione delle tematiche che appartengono principalmente alla politica della casa, della qualità ecologico-ambientale, della salvaguardia storico-paesistica, del

risparmio energetico, del trasporto su ferro e del consumo di suolo. Politiche che hanno una propria autonomia, sociale, funzionale, finanziaria; e che la strategia del piano urbanistico può contribuire effettivamente a realizzare, solo per quanto le compete. In questo senso quelle politiche *traversano* il piano e il piano deve far propri nel suo specifico, gli obiettivi di quelle politiche e di quelle tematiche.

### Abitazioni sociali e urbanistica

Per quanto riguarda la politica delle abitazioni sociali, un nuovo approccio assai pertinente dell'intervento urbanistico, è già stato individuato dalla legislazione riformista regionale e raccolto dalla proposta legislazione nazionale dei parlamentari democratici. Perché si è capito che bisognava inserire nel piano le aree per le *abitazioni sociali*, fra quelle da cedere gratuitamente con la perequazione urbanistica; aree che oggi sono definite *Dotazioni Territoriali* e non più *Standard dei servizi pubblici*. Mentre già esistono proposte per allargare l'uso di tali *Dotazioni*, non solo agli alloggi da costruire con finanziamenti pubblici e destinati all'affitto sociale; ma anche ad alloggi costruiti da privati in affitto convenzionato e perfino in vendita a prezzi convenzionati, in cambio di alloggi ceduti gratuitamente ai Comuni per l'affitto sociale.

Si tratta di procedimenti specifici della strumentazione urbanistica, da inserire nella legislazione urbanistica e da attuare con i piani urbanistici. Naturalmente a fianco di queste azioni specificamente urbanistiche, saranno necessarie stru-

mentazioni diverse. Cioè una legislazione, dei finanziamenti, dei provvedimenti fiscali, propri di una politica nazionale che programmi le scelte per l'abitazione sociale, che indichi le zone dove è più necessario l'intervento e le categorie sociali che si vogliono favorire; della quale politica la legislazione e il piano urbanistico, affronteranno soltanto il proprio ambito specifico.

### Salvaguardia ambientale e storico-paesistica, risparmio energetico nel piano

Per quanto riguarda la salvaguardia ecologico-ambientale si deve uscire dalle esortazioni, indicando per legge e disponendo con i piani, quanto già qualche piano sta facendo con le proprie normative. Infatti, sfruttando la capacità degli alberi di assorbire anidride carbonica, è possibile quantificare le alberature da piantare in un intervento edilizio in ragione degli automezzi che questo ospiterà; garantendo con quegli alberi, in tutto o in parte, l'assorbimento dell'anidride carbonica emessa da quegli automezzi nei loro percorsi urbani. Assicurando in tal modo la moltiplicazione di alberature nelle città a cura degli operatori privati, con effetti ecologici, ambientali e perfino paesaggistici di grande valore. Una legislazione nazionale specifica potrebbe certamente indicare questa tematica alle leggi regionali di carattere metodologico; fissando il principio che la nuova strumentazione urbanistica deve affrontarla nel suo ambito disciplinare.

Altrettanto potrebbe fare l'indicazione di parametri minimi da rispettare nel

piano, per la percentuale di suoli permeabili da garantire negli interventi di nuova urbanizzazione e specialmente di ristrutturazione.

Quanto ai valori culturali storici e paesistici, resto del parere di affidare al piano urbanistico la loro salvaguardia, coinvolgendo istituzionalmente le Soprintendenze nella stesura dei piani per la Città storica e per il paesaggio territoriale; restando, però, queste vincolate nella gestione alle disposizioni che hanno contribuito a formulare e assegnando ad esse la responsabilità del monitoraggio. Trattandosi di vincoli che non sono indennizzabili e non hanno scadenza temporale, penso che questa disciplina debba trovare posto nel Regolamento urbanistico edilizio; così che questi vincoli siano prescrittivi *sine die*. E' questo forse un modo un po' sbrigativo per affrontare una delle più problematiche *pianificazioni separate*, ma credo vada disciplinato in tal modo nelle leggi urbanistiche regionali, sanzionando quanto già si fa nelle migliori esperienze, nella speranza che la nuova legislazione nazionale adotti una soluzione il più possibile simile a questa. Infine numerose Regioni stanno emanando leggi con disposizioni specifiche per garantire il risparmio energetico negli edifici, con risultati sperati intorno al 50% per le nuove costruzioni; più articolata è la gamma delle proposte regionali per l'adeguamento al risparmio energetico del patrimonio edilizio esistente. Per il nuovo come per il pregresso, la specifica legge nazionale quasi pronta dovrebbe fissare i parametri minimi, capaci di coordinare le singole leggi regionali da applicare nei piani urbanistici ed anche il metodo per il monitoraggio unificato; ma specialmente dovrebbe garantire il raccordo con la disciplina urbanistico-edilizia, che con le leggi regionali riformiste già vigenti, potrà raccogliere efficacemente le norme di risparmio energetico nei nuovi insediamenti e in quelli esistenti.

### Mobilità e urbanistica

Assai più complesso, anche se sperimentato in diversi casi, è il tentativo di integrare la pratica urbanistica del piano, con una politica riformista per la mobilità, capace di programmare priorità

modali e relativi investimenti. Un primo tentativo nazionale di integrazione è stato fatto, finanziando però il Piano urbano della mobilità, non già integrato ad uno strumento urbanistico, ma ad un Piano strategico privo di riferimenti legislativi e di referente istituzionale responsabile. Correggere l'errore potrebbe non essere difficile, se si appoggiasse il PUM al PSC, cioè al piano strutturale delle leggi riformiste regionali; e specialmente spostando al livello di area vasta - intercomunale, metropolitano o provinciale -, sia il progetto per la mobilità, sia il quadro territoriale di riferimento. Il tutto con una sintetica indicazione legislativa. Però l'assenza di una politica nazionale della mobilità, rende assai problematico il raccordo con le scelte di merito di un piano. Perché non suggerisce priorità tra il ferro e la gomma, né all'interno del comparto del ferro, seleziona i casi in cui programma il Servizio ferroviario Metropolitano sulla rete statale esistente, o la creazione ex-novo di una impegnativa rete sotterranea urbana magari fuori scala, o invece, una più realistica rete tramviaria moderna di superficie. Affidata questa scelta alle decisioni unilaterali locali, fuori da ogni quadro nazionale di riferimento, resta l'altro scoglio assai difficile da superare; quello su come sia realmente possibile condizionare la costruzione di un nuovo consistente insediamento, alla esistenza o alla reale previsione di un mezzo di trasporto collettivo. Il raccordo della strumentazione urbanistica con la programmazione della mobilità su gomma, è certamente quello più tradizionale e trova difficoltà solo per quanto riguarda le scelte che dipendono da finanziamenti nazionali, sempre aleatori e generalmente insufficienti rispetto alle esigenze delle città e del territorio. Le scelte dei piani urbanistici comunali possono, invece, contare su possibili raccordi con le istituzioni provinciali e regionali, per programmi e finanziamenti di mobilità corrispondenti a quel livello istituzionale; mentre sempre più frequente è l'iniziativa di utilizzare oneri di urbanizzazione speciali forniti da gli operatori privati, per realizzare tratti di viabilità più o meno importanti. In questo caso le leggi regionali riformiste possono essere sfruttate per formalizzare l'istituzione di tali oneri di urbanizzazione speciali,

quali veri e propri *oneri di scopo*; giustificati con la possibilità di addebitare tale contributo al consistente plusvalore immobiliare creato con il Piano operativo, quando il Comune attribuisce il diritto edificatorio ad una proprietà privata piuttosto che ad un'altra.

### Piano e consumo di suolo

La critica al consumo di suolo per usi urbani, è all'origine dell'urbanistica riformista, che si è impegnata da decenni, prima a ridurre nei piani le previsioni dell'espansione patologica e la conseguente formazione di rendite urbane e poi a favorire nei piani la riqualificazione delle aree edificate, obsolete o mal utilizzate. La valorizzazione delle problematiche ambientali, ha successivamente stimolato la crescita nei tessuti urbani di vaste aree verdi permeabili, pubbliche e private; le quali - sia chiaro - hanno una valenza ecologica assai superiore a quella delle aree agricole, sostituite da una urbanizzazione ambientalmente valida. D'altra parte non sarebbe opportuno che la volontà di fare spazio al verde in città, fosse soddisfatta con la proliferazione su terreni ristretti di grattacieli che oggi sembrano molto alla moda. La politica contro l'eccessivo consumo di suolo per usi urbani va, dunque, oggi perseguita, riducendo a dimensioni fisiologiche la produzione di costruzioni e accrescendo il riuso di aree già edificate da riqualificare; ma non elevando indiscriminatamente l'altezza degli edifici e tanto meno rinunciando a diffondere gli spazi verdi nei tessuti urbani. Del resto, secondo i dati satellitari del Corine Land Cover, il *territorio agricolo* (che è superiore alla superficie censita dall'Istat, rilevata secondo utilizzazioni istituzionali), è sceso dal 1990 al 2000 dal 50,94% (157.000 kmq.) al 50,47% (155.500 kmq.) della superficie nazionale (308.000 kmq.). La perdita di *territorio agricolo* è stata allora pari nel decennio a 1.450 kmq., ma solo per 824 kmq. - poco più della metà -, l'uso del suolo si è trasferito al *territorio modellato artificialmente*, cioè all'urbano; perché 621 kmq. di terreni agricoli marginali si sono trasformati in bosco ceduo, grazie anche agli incentivi della politica agricola comunitaria, accrescendo così la superficie boscata. Va dunque confer-

mata la giusta politica di limitare il consumo di suolo per usi urbani, ma essendo consapevoli che il *territorio modellato artificialmente*, pur aumentato, rappresenta oggi il 4,62% della superficie nazionale; di conseguenza la cosiddetta *cementificazione* del Paese, è certo meno grave del peso della rendita urbana, del consumo energetico, del degrado ecologico e paesistico. L'uso urbano del suolo è, quindi, nel piano tanto un problema di cattiva qualità, quanto di eccessiva quantità. Queste ed altre tematiche *trasversali* rappresentano i contenuti riformisti già applicati in passato dai migliori piani, da arricchire, da aggiornare e da integrare con i nuovi contenuti emergenti dall'attualità e resi possibili dalla legislazione riformista. Tematiche che dovrebbero essere regolate non certo con la legge generale di metodo, ma con leggi settoriali specifiche, destinate in parte ad essere realizzate con il piano, ma che per molti aspetti vanno gestite con programmi e finanziamenti estranei alla pratica urbanistica. Fare attenzione al merito di queste tematiche, che in parte più o meno ampia riguardano i contenuti del piano riformista, non significa però sostenere una legislazione omnicomprensiva che le investa tutte; né rinunciare a perseguire gli obiettivi principali di una specifica legge nazionale, destinata a riformare - dopo tanta attesa - il metodo generale dell'urbanistica. Dall'incontro delle nuove metodologie riformiste del piano con i nuovi contenuti, sta già nascendo un piano tutto nuovo. Devo confessare che il sincero compiacimento con cui ne parlo, deriva dalle esperienze personali di pianificazione che sto vivendo, in Regioni dove si applicano le leggi riformiste. In un periodo in cui, aver a che fare con la pubblica amministrazione produce spesso insoddisfazione e malcontento, lavorare a questi piani tutti nuovi suscita compiacimento e perfino entusiasmo; a tarda età, non è certo una cosa da poco.

### La sperimentazione dei piani riformisti

Rilanciare l'impegno per la riforma nazionale dell'urbanistica, in un momento in cui il Parlamento non le presta molta attenzione, vuol dire essere decisi a premere su tutte le forze politiche, perché ne considerino l'estrema

necessità per il Paese, per le istituzioni decentrate, per il settore produttivo delle costruzioni e per lo stesso mercato immobiliare, ma anche per la difesa del territorio, dell'ambiente e del paesaggio, tutti affidati ad una legislazione antiquata ed inefficiente. L'impegno per la riforma nazionale dell'urbanistica, vuol dire però anche assistere e monitorare l'applicazione delle leggi regionali riformiste, attraverso i piani in elaborazione e in attuazione, valorizzando le novità e criticando le vecchie abitudini che ancora permangono nei piani nuovi, cosa difficile perché purtroppo è ancora vigente la preistorica legge urbanistica del 1942. Questo significa vigilare affinché i Piani strutturali comunali siano concepiti realmente come programmatici e non prescrittivi; evitando i riferimenti catastali e la definizione dettagliata dei singoli ambiti del piano, proponendo solo indirizzi previsionali e parametri urbanistici e ambientali per le diverse tipologie di ambiti di intervento. E spingere affinché i Regolamenti urbanistici edilizi diventino veri e propri piani di governo dell'esistente; selezionando con questi, i tessuti che potenzialmente si prestano a possibili trasformazioni, in modo da impedire le singole ristrutturazioni edilizie e da stimolare, invece, le future ristrutturazioni urbanistiche da realizzare con il passaggio al Piano operativo comunale. Facendo in modo che quest'ultimo valorizzi la pratica concorsuale fra ambiti di pari attendibilità urbanistica, ottenendo così di superare i parametri minimi del Psc a vantaggio della comunità; rispettandone rigidamente la scadenza dei 5 anni e sperimentando le novità rese possibili dalle leggi riformiste per il rapporto pubblico-privato, nel quadro della flessibilità regolata a priori dal Psc.

Al consolidamento dell'innovazione riformista, è però indispensabile aggiungere un aspetto sottovalutato dalle leggi regionali approvate; mi riferisco alla necessità di una *pianificazione strutturale intercomunale*, da realizzare attraverso Associazioni comprensoriali di Comuni, capaci di investire gran parte del territorio provinciale. E ciò per l'assoluta interdipendenza ormai raggiunta dai Comuni contermini per l'assetto territoriale, ma anche per rendere possibile l'applicazione delle politiche di settore relative alle

*tematiche trasversali*, dalle infrastrutture all'ambiente, fino alle abitazioni sociali. Sull'esempio positivo della Regione Emilia Romagna, dove grazie anche allo stimolo della legge riformista, i piani strutturali di associazione della Provincia di Bologna coprono praticamente la totalità del territorio.

### Un nuovo approccio alla fiscalità urbanistica

Al punto in cui siamo non è più possibile escludere il tema della fiscalità urbanistica. Non fosse altro perché l'Inu deve chiedere di eliminare subito il discutibile provvedimento con cui il Governo di centrosinistra ha colpito le leggi regionali riformiste, operative ormai da anni. E poi è ormai necessario riproporre apertamente il problema del vero e proprio *conflitto di interessi*, in cui si trovano da anni i Comuni; spinti da un lato a moltiplicare indiscriminatamente la produzione edilizia, per fare cassa con l'Ici e dall'altro obbligati per legge a curare una disciplina urbanistica, che deve quanto meno contenere l'eccesso di produzione edilizia. L'uso distorto degli oneri di urbanizzazione rende difficile, dunque, proporre l'aggiornamento, in molte regioni da tempo necessario, per non rischiare di imporre una tassa ad uso improprio sulla edificazione. Resta il fatto che, nel quadro delle leggi riformiste regionali, molti Comuni stanno sperimentando frequentemente specifici aggiornamenti degli oneri di urbanizzazione; definendo secondo i casi *contributi per la riqualificazione* o *contributi per la sostenibilità*, quelli che sono effettivamente *oneri di urbanizzazione generali per la città*, cioè destinati ad opere di interesse comunale e non solo relative all'ambito di intervento. E a volte questi contributi speciali si traducono, appunto, in opere di interesse comunale realizzate dagli operatori privati, come i veri e propri *oneri di scopo* che ho già citato. E' allora arrivato il momento di affrontare il nodo cruciale della questione. Perché le innovazioni delle leggi regionali riformiste, stanno sollevando implicitamente il tema della *tassa sull'incremento di valore delle aree fabbricabili*. Infatti la tassa sulla casa, l'Ici, colpisce in genere un *valore d'uso*, mentre una tassa sull'area fabbricabile tende a colpi-

re un *valore di scambio*.

Alla base di questa tesi ci sono ormai dati evidenti; da un lato 27 milioni di alloggi esistenti, in massima parte di proprietà familiare e dall'altra circa 250.000 nuovi alloggi costruiti ogni anno, oltre agli edifici del terziario e dell'industria. Questi sono costruiti su aree appartenenti nella maggior parte a poche migliaia di operatori immobiliari; e se il prezzo medio sul mercato della produzione edilizia, si aggira sui 2.300 euro al metro quadro di pavimento, l'incidenza dell'area su quel costo non è mediamente inferiore al migliaio di euro. Una semplice moltiplicazione ci dice allora, che il peso della rendita urbana può arrivare ogni anno, intorno ai venti miliardi di euro. Senza perder tempo a perseguire i valori, teorici e mal definiti, delle aree potenzialmente edificabili dei vecchi piani regolatori, come vorrebbe fare il Governo. Un fisco che seguisse puntualmente le riforme urbanistiche regionali, o meglio ancora che fosse direttamente appoggiato da una riforma nazionale di stesso segno, garantirebbe due risultati positivi: da un lato potrebbe consentire una tranquilla e popolare riduzione dell'Ici per 22 milioni di famiglie e dall'altro potrebbe sollevare i Comuni dalla contraddizione fra le molte abitazioni da tassare e i piani

urbanistici da dimensionare in modo fisiologico. Potrebbe, infine, sottrarre i Comuni dalle difficoltà finanziarie e restituire agli oneri di urbanizzazione - primaria, secondaria e generale - la loro normalità di contributo per l'attrezzatura della città.

### Scelte strategiche e scelte tattiche

La tassa sulle aree fabbricabili è un vecchio *problema di scuola* e tanti anni fa è perfino servita a giustificare la mancata riforma dell'espansione urbana. Oggi, anche dal punto di vista strettamente teorico, andrebbe al contrario necessariamente integrata alla riforma della trasformazione urbana. Una cosa è, comunque, certa: che la tassa sulle aree fabbricabili è molto più difficile da approvare della riforma urbanistica. E dunque, siccome per la tassa è necessaria una forte maggioranza parlamentare, che oggi non esiste, l'Inu dovrà probabilmente rinviare la scelta strategica della riforma fiscale, che non rinnega; ripiegando sulla soluzione tattica meno avanzata, basata sugli oneri di urbanizzazione generale, sui contributi di qualificazione o di sostenibilità, sugli oneri di scopo, tutti tendenti a recuperare alla comunità, almeno una parte della enorme quota di rendita urbana che grava

sul costo delle case costruite ogni anno. Oggi come oggi, non credo sia, invece, necessario rinunciare all'obiettivo strategico della riforma urbanistica nazionale, tentando di trovare alla fine una maggioranza parlamentare per approvarla. Dipenderà poi dalle vicende politiche, accantonare eventualmente quell'obiettivo per un breve periodo, oppure adattarsi alla triste realtà di rinviarlo per anni. Se questa realtà dovesse verificarsi, l'Inu ne prenderà atto; e a questo punto diventerà realistico proporre e ottenere quel provvedimento *tecnico*, che si è persa l'occasione di approvare con la Finanziaria, insieme alla norma che obbliga le istituzioni a pagare per gli espropri il prezzo di mercato. Un provvedimento *tecnico* sintetico, che sia in grado di legittimare definitivamente le riforme regionali - e per questo, credo che sarebbero le Regioni a doverlo chiedere -, tale cioè da confermare i *piani direttori non conformativi* e i successivi *piani operativi prescrittivi e perequativi*. Non credo che l'Inu voglia ammainare la bandiera della riforma urbanistica; sono certo, però, che all'occorrenza, saprebbe far buon viso a cattivo gioco e ripartire ancora una volta con le riforme parziali, come seppe fare con intelligenza 45 anni fa.

*\*Presidente Onorario dell'Inu.*



FONDAZIONE PER IL  
CENTRO STUDI  
CITTÀ DI ORVIETO

LA SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



Sono aperte le iscrizioni al bando 2008-2009 per accedere al settimo corso del Master universitario di secondo livello ACT - VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI CENTRI STORICI MINORI - AmbienteCulturaTerritorio, azioni integrate organizzato dall'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - Prima Facoltà di Architettura "Ludovico Quaroni" e dalla Fondazione per il Centro Studi "Città di Orvieto".

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

Sono ammessi al master, tramite un colloquio finalizzato alla formazione di una graduatoria, i possessori di laurea specialistica, senza alcun vincolo riguardo alla Facoltà di provenienza, ovvero di altro titolo di studio conseguito all'estero, riconosciuto idoneo. Possono essere altresì ammessi anche operatori, funzionari e dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni nei settori dell'architettura e dell'ingegneria, della pianificazione territoriale, della gestione e programmazione urbana e dei beni culturali.

Il Master ha lo scopo di formare esperti nel metodo della programmazione integrata nell'ottica della pianificazione strategica applicata ai centri storici e ai loro territori. Consente inoltre di acquisire una pratica che riguarda

anche altri ambiti territoriali di applicazione e quindi offre un quadro di formazione molto richiesta dal mercato, sia dalle amministrazioni che dalle società di consulenza del settore. Questa pratica viene sperimentata oltre che nel laboratorio anche negli stage, opportunamente scelti sia rispetto alle esigenze del corsista che rispetto all'apertura verso il mercato del lavoro. La didattica del Master si articola in moduli tematici e interdisciplinari, ciascuno composto di lezioni, esercitazioni e/o attività di laboratorio, nel corso dei quali si lavora in progress anche all'elaborazione della tesi finale. Il corso è costituito dai seguenti settori didattici: *diagnostica per la valorizzazione di un territorio; strumenti e pratiche di valorizzazione; il ciclo del programma di valorizzazione*. Lo stage avrà una durata di 200 ore e si svolgerà presso un'amministrazione locale, una società privata o un'università, italiana o estera, che abbia sede in una città storica con l'obiettivo di implementare la conoscenza acquisita dai corsisti attraverso esperienze pratiche. La didattica complessiva è di 1500 ore, pari a 60 crediti formativi universitari (CFU).

### Durata e sede del Master

Il Master prevede la frequenza di una settimana a tempo pieno per ogni mese a partire da maggio 2008 ad aprile 2009 (agosto escluso). La sede è in Orvieto, Piazza Duomo n. 20, presso il complesso di Santa Maria della Stella.

### Presentazione della domanda di ammissione

La domanda di ammissione al Master dovrà pervenire al seguente indirizzo: Prof.ssa Manuela Ricci, Direttore Master ACT-VALORIZZAZIONE E GESTIONE DEI CENTRI STORICI MINORI presso DIPTU - Via Flaminia 72 - 00196 Roma, entro e non oltre le ore 12.00 del 3 marzo 2008. I candidati, unitamente alla spedizione della domanda, dovranno inviare anche la comunicazione dell'avvenuta spedizione al seguente indirizzo di posta elettronica: [manuela.ricci@uniroma1.it](mailto:manuela.ricci@uniroma1.it)  
Facilities e borse di studio

Il Centro studi "Città di Orvieto" offre ai frequentanti il Master opportunità di alloggio e pasti in regime di convenzione, al fine di agevolare la loro permanenza in Orvieto. È prevista, tramite graduatoria, l'assegnazione di n. 4 borse da Euro 1.100,00 messe a disposizione dall'Università "La Sapienza" di Roma e di n. 4 borse da ? 500,00 messe a disposizione dalla Fondazione per il Centro Studi "Città di Orvieto", da assegnare con i criteri specificati nel bando. A tal fine, i candidati dovranno presentare apposita richiesta di accesso alla borsa di studio.

### Per informazioni

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

## Quando l'economia critica la pianificazione

Ezio Micelli\*

*Contro la pianificazione:* per restituire con efficacia il senso ultimo del volume di Stefano Moroni, l'editore avrebbe potuto proporre un sottotitolo che non giustificasse alcuna ambiguità circa le reali intenzioni dell'autore. Che sono senz'altro quelle di demolire, sulla base di una critica lettura del pensiero liberale, le fondamenta della pianificazione ipotizzandone il superamento non in un'anarchica visione dello sviluppo della città, quanto in diverse forme di regolazione affidate a limitate quanto generali regole di carattere generali e alla capacità auto-regolativa delle comunità urbane.

1. Per sottoporre a critica il concetto stesso di pianificazione, Moroni ne deve fornire preliminarmente una definizione. Lo fa privilegiando la pianificazione intesa come *zoning*, definendo il piano "in senso stretto, come un sistema di norme, a carattere direzionale, volto ad ottenere il raggiungimento di un determinato stato finale, tramite la coordinazione di contenuto di un insieme di attività". Il senso ultimo di un piano, in altre parole, è la prefigurazione di una particolare configurazione dell'ambiente fisico sia per mezzo di regole generali e ripetibili nel tempo, sia attraverso prescrizioni specifiche "irripetibili e dipendenti dal tempo".

Le critiche che Moroni muove alla pianificazione sono diverse. Le critiche *interne* evidenziano in primo luogo l'impossibilità – e non solo la difficoltà – di disporre delle informazioni necessarie a formulare i contenuti del piano stesso: e ciò poiché

"certe informazioni fondamentali non sono acquisibili per ragioni di principio" e non semplicemente perché si tratta di operazioni onerose sotto il profilo economico o complesse sotto quello tecnico. In secondo luogo, portare un sistema complesso quale è la città ad una configurazione specifica appare difficile quando non impossibile "a causa delle catene imprevedibili di effetti inintenzionali che i nostri interventi di dettaglio nel cuore di una realtà sociale plurale e multiforme tendono inesorabilmente a generare": il paradosso risiede dunque in regole specifiche e localizzate la cui natura amplifica effetti perversi, o perlomeno inattesi, nel momento in cui queste stesse regole sono impiegate dai soggetti ai quali è affidata l'attuazione del piano.

Altre critiche – classificate come *esterne* – concorrono a una messa in discussione radicale dell'attività di pianificazione. Quest'ultima rappresenta una limitazione alla libertà individuale: ogni regola del piano – non astratta e generale, e dunque perfettamente compatibile con il principio di libertà – che stabilisca modalità peculiari di trasformazione dello spazio riduce la libertà individuale, non limitandosi a stabilire il *giusto*, ma determinando ciò che è *bene* per la società. Il piano, con le sue regole specifiche e congiunturali, entra dunque in contrasto con le condizioni che favoriscono "l'esistenza e l'esercizio della libertà individuale".

Inoltre, la pianificazione determina una caduta di efficienza del sistema

economico e sociale nel suo insieme. Se si limita "l'ampiezza di possibilità che un individuo del sistema (...) ha di perseguire il suo piano di vita, liberamente scelto", si riduce il rendimento complessivo del sistema economico: limitando la capacità auto-organizzativa dei soggetti economici a essere penalizzato non è solo l'individuo, ma anche la performance dell'economia nel suo insieme.

Moroni estende le critiche hayekiane alla pianificazione come attività generica a quella urbana senza esitazioni concettuali: i rilievi infatti "non riguardano solo alcuni ambiti o forme di pianificazione, ma l'idea stessa di pianificazione". Se per i suoi sostenitori, pur con i suoi limiti, "la pianificazione rappresenta la forma indispensabile e privilegiata per la guida pubblica di realtà complesse", Moroni ribalta la prospettiva: "si potrebbe dire non tanto che la pianificazione *ha* problemi, ma che la pianificazione è il problema".

Le critiche di von Hayek consentono di porre in discussione le premesse stesse della pianificazione della città. Sistema complesso per eccellenza, la città non può e non deve essere oggetto di strumenti di regolazione pervasiva: non può perché ciò semplicemente si rivela velleitario; non deve perché la città si sviluppa come sistema complesso solo se la sua evoluzione "è affidata a norme astratte e generali, facendo per il resto affidamento sulle sue capacità esplorative ed auto-coordinative dei suoi membri indipendenti".

2. La tradizionale giustificazione all'intervento pubblico nell'organizzazione dello spazio – il mercato fallisce e dunque è necessario l'intervento pubblico per ristabilire condizioni di efficienza allocativa – è, nell'argomentazione di Moroni, completamente ribaltata.

Moroni liquida in poche battute i fallimenti del mercato e il conseguente intervento pubblico nello sviluppo della città. La perentorietà delle sue argomentazioni appare tuttavia non del tutto convincente. La critica può essere mossa da due punti di vista: il primo riguarda il rilievo dei fallimenti di mercato in ambito urbano; il secondo concerne la possibilità di giungere a condizioni di efficienza allocativa tramite soluzioni alternative ai tradizionali strumenti *command and control*, di cui lo *zoning* è certamente rappresentativo.

La teoria di beni pubblici e la regolazione delle esternalità in ambito urbano sembrano essere considerate da Moroni mero apparato retorico per giustificare la pianificazione di sistema. In realtà, la produzione di beni pubblici in ambito urbano rimane cruciale per giungere a condizione di efficiente allocazione e a condizioni sostenibili di funzionamento del sistema territoriale. Del resto, l'autore sostiene come il soggetto pubblico debba spostare l'attenzione dalla pianificazione di sistema a quella di "servizio". Una parte cospicua di quest'ultima è rappresentata proprio dalla "fornitura di determinati servizi e infrastrutture" e "in particolare, [di] quei servizi e infrastrutture ritenuti pubblicamente rilevanti ma che la società o il mercato – per qualche ragione contingente, che in futuro potrebbe anche decadere – non forniscono".

Difficile immaginare che beni quali strade, piazze, parchi, ponti oppure servizi che si avvantaggiano delle economie di rete, come metropolitane o tramvie, possano essere offerti completamente o solo maggioritariamente dal settore privato. Storicamente, la capacità auto-organizzativa della società e del mercato non ha evidenziato la capacità di promuovere beni pubblici fondamentali per lo sviluppo

della città per la semplice ragione che essi non assicurano le minime condizioni di sostenibilità economica anche se ne è evidente l'utilità collettiva.

A ciò si aggiunga come la realizzazione di simili interventi comporti la produzione di regole che non possono essere solo astratte "regolazione di cornice", ma debbano costituirsi come norme spazialmente localizzate.

Allo stesso modo, appare inaggirabile il modo in cui alcune esternalità (si pensi ad esempio a quelle legate all'uso delle risorse naturali) debbano essere affrontate in forma adeguata.

Ciò non significa obbligatoriamente il ricorso a strumenti *command and control*, anche se l'impiego di strumenti alternativi non appare di semplice elaborazione. Per superare lo *zoning* è possibile, ad esempio, ricorrere ad un mercato dei diritti edificatori, a cui Moroni si riferisce espressamente, ma i costi di funzionamento di tali mercati si sono rivelati così elevati da far ritenere il passaggio da forme autoritative a forme auto-organizzate poco utile e vantaggioso.

In sintesi, Moroni da un lato sottostima il rilievo dei beni pubblici e della loro produzione (salvo recuperare il tema nell'ambito della pianificazione di servizio) e, d'altro lato, sovrastima la capacità auto-organizzativa del mercato e della società a dare soluzione al problema delle esternalità rilevanti in ambito urbano. In entrambi i casi, si assiste ad una sottovalutazione del ruolo – inaggirabile per la stessa cultura liberale – del soggetto pubblico al quale spetta l'onere di predisporre strumenti per la gestione dei conflitti d'uso sulle risorse e sulla produzione dei beni non escludibili e non rivali.

3. La critica alla pianificazione di sistema, pur alla luce di osservazioni e critiche, costituisce un punto di partenza per indagare forme nuove di intervento che consentano il governo della città rinunciando a prefigurare, a mezzo di norme e regole cogenti, uno sviluppo urbano predefinito.

Moroni dichiara la sua proposta per regole di carattere esclusivamente generale che regolino l'interazione della forme di sviluppo dell'ambiente fisico. Il *codice urbano*, un regolamen-

to edilizio di forma potenziata ed estesa, dovrebbe essere capace di *regolare senza pianificare*, rinunciando in altre parole a prefigurare lo stato ultimo di ogni ambito spaziale considerato.

Per le ragioni prima sviluppate, alle regole di carattere generale dovranno essere affiancate regole di carattere locali e specifiche che, oltre a essere adeguatamente giustificate, dovranno essere oggetto di adeguata compensazione.

Gli strumenti della perequazione e del trasferimento dei diritti edificatori rappresentano concettualmente gli strumenti grazie ai quali superare il limite dei tradizionali strumenti dello *zoning*, inevitabilmente portatori di ingiustizia fondiaria, pervenendo a quell'equità di trattamento che costituisce un obiettivo irrinunciabile del pensiero liberale. Con simili strumenti, infatti, è possibile attribuire uno stesso contenuto di valore alle proprietà interessate dal piano senza rinunciare all'acquisizione di suoli funzionali alla realizzazione di infrastrutture e attrezzature collettive; inoltre, con forme di regolazione capaci di preservare valori ambientali e territoriali in modo coerente rispetto alle preferenze dichiarate di una comunità. Lo sviluppo urbanistico delle diverse parti di città deve essere esito di una capacità del settore privato di organizzarsi sulla base di regole generali, oppure, più plausibilmente, sulla base di regole comuni a tutte le aree che condividono analoghe caratteristiche sotto il profilo economico e giuridico. Si noti come una simile posizione risulti del tutto coerente con quella precedente: elevata capacità di auto-organizzazione del settore privato e regole perequative appaiono sinergiche nello sviluppo di modalità più e eque e più efficienti di trasformazione urbana. Il piano dovrà così occuparsi della progettazione dell'architettura territoriale della mobilità e degli spazi dei servizi pubblici a scala urbana e metropolitana, prefigurando non già la totalità dello sviluppo territoriale, bensì i soli beni non producibili dal mercato e dunque promossi (per quanto non necessariamente direttamente realizzati) dall'amministrazione.

Procedure concorsuali che consentano

allo stesso settore privato di promuovere infrastrutture e servizi, ad esempio ricorrendo alla procedura della concessione o del *project financing*, permettono alla amministrazione di capitalizzare l'intelligenza distribuita sul territorio circa le opportunità offerte dal mercato.

Si noti che investimento pubblico e sviluppo privato sono interdipendenti: la capacità dell'amministrazione di promuovere un piano delle reti e dei grandi servizi urbani determina condizioni per l'efficiente investimento privato selezionando il dimensionamento e le scelte funzionali: l'amministrazione svolge in questo senso un primario ruolo di riduzione dell'incertezza, assi-

curando scelte ottimali per il capitale privato.

L'attribuzione dei diritti edificatori costituirà la conseguenza di un insieme di scelte legate alla produzione di beni pubblici tesi a definire l'architettura infrastrutturale di una città e la sua dotazione complessiva di servizi collettivi. Il dimensionamento può dunque essere considerato la variabile (dinamica e non statica) a cui legare l'ammon-tare dei diritti edificatori immessi nel mercato immobiliare a seguito di una valutazione del potenziale infrastrutturale e di servizi a disposizione della comunità.

In sintesi, la prospettiva di un piano coerente con i principi della cultura

liberale non appare affatto un'eresia. Occorre lasciarsi alle spalle lo *zoning* impegnato a definire capillarmente lo sviluppo del territorio per promuovere forme di pianificazione in cui alle grande scelte di carattere infrastrutturale promosse dall'amministrazione si affianchi la capacità progettuale del settore privato, all'interno di un quadro di regole capaci di assicurare eque forme di trattamento degli interessi privati e di definire, in ragione della natura e della qualità degli interventi, il contributo di imprese e soggetti del terzo settore allo sviluppo della città.

\* IUAV Università di Venezia.

## INU Edizioni Card

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

### INU Edizioni Card, Black

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

Costo della card € 25

### INU Edizioni Card, Blue

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

Costo della card € 35

### INU Edizioni Card, Red

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

Costo della card € 49

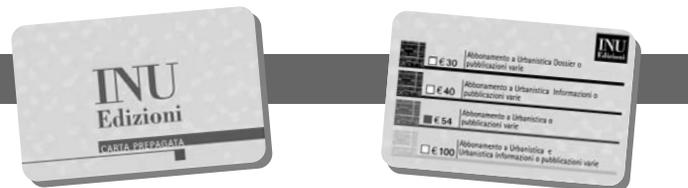
### INU Edizioni Card, Gold

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

Costo della card € 90

### Regala due card e la terza è gratis per te

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



Spett.le INU Edizioni,

Desidero  acquistare  regalare n. .... Card.

NOME ..... COGNOME .....

DESTINATARIO DEL REGALO .....

INDIRIZZO .....

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

### Sceglilo 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@inedizioni.it](mailto:inuprom@inedizioni.it)

# 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

# Crediti e debiti urbanistici

## Perequazione e natura del piano

Ezio Micelli\*

La perequazione urbanistica ha carattere strumentale e non interferisce con la natura e con i contenuti del piano: la tesi appena enunciata è – in forma esplicita o implicita – alla base di molti piani di nuova generazione, concepiti sulla base delle innovazioni gestionali elaborate nel corso degli ultimi anni.

Ad una più attenta analisi, è possibile individuare una più complessa relazione tra la natura del piano e gli strumenti a cui è affidata la sua gestione. E' possibile infatti rilevare come lo sviluppo del principio perequativo in strumenti sempre più sofisticati abbia determinato un'evoluzione significativa degli strumenti della pianificazione. Più precisamente, la perequazione attuata per comparti risulta coerente con le forme di pianificazione tradizionale; l'impiego del trasferimento del potenziale volumetrico e dei diritti edificatori determina invece il passaggio a nuove forme di regolazione che rinunciano alla configurazione funzionale e spaziale delle aree di trasformazione della città per fissare le modalità di interazione tra proprietà, sviluppatori e amministrazione.

1. La forma tradizionale di funzionamento della perequazione urbanistica è nota. Alle aree di trasformazione urbanistica viene attribuito uno stesso indice di edificazione senza distinzione tra aree destinate alla città pubblica e a quella privata. Nell'ambito dei comparti urbanistici, le aree dotate di un carattere unitario sotto il profilo progettuale, il soggetto attuatore deve cedere all'amministrazione le aree

destinate alla città pubblica affinché esse possano essere trasformate secondo le priorità e i programmi stabiliti. Grazie alla perequazione, la pianificazione diviene più equa riducendo la differenza di trattamento delle aree destinate a funzioni pubbliche rispetto a quelle destinate allo sfruttamento immobiliare privato; diviene più efficace poiché, senza ricorrere all'apposizione di vincoli e all'esproprio, consente l'acquisizione delle aree necessarie allo sviluppo degli interventi pubblici.

Se le forme di valorizzazione dei suoli destinati a trasformazione urbanistica cambiano in modo significativo, l'impatto sulle modalità attuative si rivela contenuto. La perequazione urbanistica attuata per comparti rappresenta l'evoluzione del tradizionale strumento della lottizzazione convenzionata: l'amministrazione e il soggetto attuatore convengono circa la cessione delle aree a standard e di quelle da cedere in ragione del meccanismo perequativo secondo le regole fissate dal piano.

Perequazione e *pianificazione di sistema*, per usare l'espressione di Moroni, possono dunque convivere ed è possibile sostenere l'indifferenza della progettazione delle scelte di piano rispetto alle modalità di gestione individuate. Il piano può infatti prescrivere l'ubicazione delle aree destinate all'edificazione privata e agli interventi pubblici, le destinazioni funzionali e le norme dello sviluppo immobiliare in modo analogo a quanto stabilito dalla pianificazione tradizionale, con la sola eccezione di non dovere più ricorrere alla diversa zonizzazione delle aree in fun-

zione del loro destino pubblico o privato.

Per mezzo della perequazione, la pianificazione tradizionale aumenta la propria efficacia salvaguardando i propri contenuti: essa infatti continua a determinare la trasformazione dello spazio stabilendo forma e funzioni delle parti pubbliche e private della città che si trasforma pur rinunciando all'acquisizione forzata dei suoli destinati agli interventi pubblici.

2. Un superiore livello di complessità caratterizza il trasferimento di potenziale edificatorio tra ambiti non contigui. Un'amministrazione può essere interessata ad acquisire aree destinate a dotazioni territoriali senza consentire alcuno sviluppo immobiliare privato. In tal caso, il piano attribuisce un indice perequativo all'area oggetto di trasformazione senza accordare ad essa alcuna possibilità di edificazione privata. Quando il potenziale volumetrico privato viene trasferito in un altro sito ritenuto idoneo, le aree destinate a dotazioni territoriali sono cedute all'amministrazione.

Sotto il profilo teorico, la differenza non risiede nella discontinuità spaziale dei comparti e nella diversità dei soggetti proprietari interessati: la più complessa articolazione spaziale non incide concettualmente sulla dinamica di sviluppo del comparto discontinuo, la cui progettazione può essere unitaria; inoltre, anche nelle tradizionali lottizzazioni convenzionate vi possono essere, all'interno di un perimetro continuo, proprietà con obiettivi e proprietà differenziate.

La differenza di rilievo risiede invece nella possibilità di trasferire il potenziale di edificazione in una classe di aree e non su di un'unica area predefinita dal piano urbanistico. Il proprietario di un'area con un potenziale di edificazione soggetto a trasferimento può scegliere fra diversi proprietari con cui giungere ad un accordo. La libertà di scelta favorisce la possibilità di un effettivo utilizzo delle volumetrie attribuite dalla perequazione ampliando le possibilità combinatorie ammesse dal piano.

Il trasferimento del potenziale di edificazione a distanza rappresenta un'innovazione gestionale capace di modificare i caratteri costitutivi del piano. Poiché infatti ai proprietari delle *sending areas*, per impiegare una felice espressione delle esperienze americane di trasferimento dei diritti edificatori, viene data la possibilità di impiegare il potenziale edificatorio in più aree, la pianificazione non prevede più un'unica configurazione spaziale e funzionale delle *receiving areas*, il cui sviluppo diviene funzione delle preferenze e delle opportunità che si formano dall'interazione degli operatori.

La pianificazione smette di prefigurare lo sviluppo pubblico e privato di ciascuna area di trasformazione e si limita a *regolare* le forme di utilizzo del potenziale edificatorio attribuito allo scopo di compensare le proprietà altrimenti espropriate accettando le combinazioni progettuali esito dell'incontro di domanda e offerta.

La soluzione gestionale altera dunque le natura del piano e ne modifica le caratteristiche costitutive. Con il trasferimento del potenziale di edificazione, il piano promuove una gamma di città possibili, la cui forma può essere determinata solo per via probabilistica in ragione delle caratteristiche della proprietà e del mercato immobiliare.

3. Un'ulteriore evoluzione della perequazione urbanistica è rappresentata dai diritti edificatori. In alcune regioni del paese – i casi più noti sono la Lombardia e il Veneto – i comuni hanno la facoltà di attribuire diritti edificatori allo scopo di compensare un proprietario per acquisire un'area o un immobile.

La differenza rispetto alle formule

perequative prima discusse risiede nell'autonomia e nella libertà di impiego dei diritti edificatori. Pur con posizioni articolate e a volte in contrasto, ad essi alcuni giuristi riconoscono una possibile autonomia rispetto ai suoli che li hanno determinati (Bartolini, 2007), configurandoli come *asset* indipendenti per i quali può nascere, di conseguenza, un mercato specifico. Inoltre, i diritti edificatori possono essere utilizzati su tutte le aree di trasformazione urbanistica ad eccezione di quelle che il piano vincola come necessarie all'attuazione di programmi di carattere collettivo.

L'innovazione dei diritti edificatori comporta un'importante trasformazione del piano. Lo strumento dei diritti edificatori radicalizza infatti l'elemento di novità contenuto nel trasferimento del potenziale di edificazione, estendendo a tutte le aree di trasformazione urbanistica la possibilità di sfruttare i diritti qualora ciò sia ritenuto conveniente.

Con l'attribuzione dei diritti edificatori, il piano smette di prefigurare forma e funzioni di ciascuna area di sviluppo per divenire prioritariamente attività di regolazione dell'edificabilità complessivamente autorizzata. Fissata la quantità di diritti disponibili in modo compatibile con le infrastrutture e i servizi a disposizione, il mercato provvede a sviluppare le opportunità offerte dal piano per trasformarle in progetti. Affidare la gestione del piano a un simile strumento significa limitare il ricorso a norme puntuali circa l'uso del suolo per promuovere invece lo sviluppo urbanistico della città attraverso le regole di funzionamento del mercato dei diritti edificatori. Non casualmente il comune di Milano sta valutando la possibilità di istituire una borsa dei diritti edificatori (De Carli, 2007).

La promozione di strumenti sofisticati di funzionamento dei nuovi mercati può rappresentare lo strumento per valorizzare l'intelligenza distribuita degli operatori che concorrono allo sviluppo della città: il piano che regola e non prescrive assume implicitamente la superiore efficacia dell'interazione tra i soggetti della società e del mercato rispetto alla razionalità comprensiva del pianificatore.

La differenza rispetto al trasferimento del potenziale volumetrico è duplice: in primo luogo, il potenziale edificatorio non può semplicemente essere impiegato in un certo numero di aree, ma il suo utilizzo – anche in forza di uno statuto giuridico rafforzato ancorché problematico – è libero sulla totalità delle aree di trasformazione urbanistica; in secondo luogo, mentre il trasferimento del potenziale volumetrico era funzionale ad una maggiore efficacia del piano tradizionale, con i diritti si assiste alla dichiarata messa in discussione della forma stessa del piano.

L'evoluzione implicitamente promossa dai diritti edificatori del piano da attività di prescrizioni localmente determinate a insieme di regole generali affidate alla società e al mercato non è priva di difficoltà. Il mercato dei diritti edificatori può presentarsi, nelle sue forme contingenti, in modo diverso dal mercato di concorrenza perfetta rivelando un eccesso di potere sul fronte della domanda o dell'offerta di diritti. Inoltre, i costi di transazione legati al funzionamento del mercato possono rivelarsi particolarmente onerosi rendendo più efficaci formule tradizionali basate su meccanismi di tipo prescrittivo puntuale.

Al di là delle difficoltà applicative, resta tuttavia la discontinuità concettuale di un piano che promuove la regolazione e rinuncia alla progettazione sistematica della città. Lo sviluppo urbano in questo modo può essere rappresentato solo per scenari, a cui è possibile attribuire una probabilità in ragione delle variabili determinanti del mercato immobiliare e delle preferenze degli operatori.

\* IVAV, Università di Venezia.

#### Riferimenti

- Bartolini A. (2007) *Profili giuridici del c.d. credito di volumetria*, relazione svolta all'incontro di studio *La disciplina del territorio tra regole del mercato e mercato dei diritti*, Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, sez. Pescara, 28 giugno.
- De Carli M. (a cura di) (2007) *Strumenti per il governo del territorio. Perequazione urbanistica e borsa dei diritti edificatori*, Angeli, Milano.
- Moroni S. (2007) *La città del liberalismo attivo*, Cittastudi, Milano.

# Eventi

## Eventi

### A Bologna “la civiltà dei superluoghi”

Vittoria Crisostomi\*

I seminari bolognesi sui “superluoghi” e sullo sviluppo della città in rapporto al decentramento di funzioni polarizzanti sono lo spunto per riflettere su alcune scelte fondanti il nuovo Prg di Roma

Nell’ambito delle iniziative sulla “Civiltà dei superluoghi”, si è svolto a Bologna il 20 ottobre 2007 il seminario dal titolo “Il decentramento come paradigma per lo sviluppo della città?” che apre qualche riflessione su caratteri e linee di evoluzione dell’attività urbanistica. Per superluoghi si fa riferimento a tutti quegli insediamenti fortemente attrattori, autoreferenziali e con elevata frequentazione di utenti quali outlet, aeroporti, stazioni, centri commerciali. Giuseppe Campos Venuti ha messo sullo sfondo le tre parole chiave del seminario e, a proposito dello sviluppo, assunta l’economia classica come paradigma dell’interpretazione territoriale, ha evidenziato che la tipologia di sviluppo capitalista e del regime immobiliare hanno finora prodotto sistemi insediativi patologici con carat-

teri particolarmente negativi in Italia e che anche i superluoghi rischiano di riproporre le stesse criticità. Ha sottolineato i due possibili punti di vista, emersi nell’incontro precedente, quello di Vittorio Gregotti che ha evidenziato tutti gli aspetti negativi e quello più possibilista di Stefano Boeri che ne ammette alcune utilità, per concludere che tali insediamenti non possono essere oggetto di una interpretazione ideologica né di un quadro interpretativo generalizzato: i superluoghi non rispettano le regole localizzative tradizionali, sono di tutti i tipi a seconda delle esigenze del mercato e modificano i valori delle aree urbane. Ha contrapposto poi modelli giusti e sbagliati come Linate e Malpensa a Milano, la Fiera di Milano e la Fiera di Bologna con storie diversissime. Se ne conclude che i superluoghi devono dare garanzie di sviluppo territoriale e non devono rappresentare decentramenti di funzioni nel deserto; che sono urbanisti ed amministratori a doverli leggere e capirne il senso e le differenze e che, in una strategia riformista chiara per la città e l’area vasta, devono essere

valutati e poi scelti o rifiutati.

Giuseppina Gualtieri, presidente della società Aeroporto Marconi di Bologna, ha spiegato come, alla luce degli incrementi del traffico fino a cinque volte, la funzione aeroportuale originaria consistente nello svolgere collegamenti sia stata fortemente integrata da altre funzioni quali il commerciale che attualmente pesa per il 9%. La liberalizzazione ha avuto per effetto la diminuzione del peso economico del trasporto in senso stretto e il profitto viene più dall’indotto che dalla funzione originaria. Il futuro quindi deriva da un contesto in cui i collegamenti sono fondamentali ma devono essere oggetto di politiche integrate di organizzazione delle funzioni urbane.

Alessandro Ricci, presidente dell’Interporto di Bologna, ha ricordato il forte decentramento, molto criticato, dell’interporto come operazione di politica industriale lungimirante poiché registra un movimento di 7.182 treni merci al 2006 e invia in città 5.000 camion al giorno, ha anche difeso la politica di non vendere i lotti produttivi ed i capannoni a garanzia di un più sicuro mantenimento del profilo funzionale.

Il rappresentante di RFI Terminali Viaggiatori e Merci ha confermato che anche le stazioni stanno assumendo un profilo multifunzionale, un ruolo urbanistico diverso e presentano problemi di gestione del possibile degrado. A tale processo corrisponde una politica in cui i sistemi di relazione sono più ampi, le stazioni si decentrano e le relazioni con l’immediato

intorno vengono risolte con edifici ponte come a Roma (Tiburtina ed Ostiense) e a Torino. La stazione di Bologna verrà decentrata e con funzione passante. Infine Guido Gambetta, professore dell’Università di Bologna, ha ricordato che anche le Università, oltre alla formazione, si devono affacciare al mercato internazionale della ricerca e della cultura attrezzandosi opportunamente. A tale proposito ha ricordato i costi aggiuntivi di gestione degli Atenei.

Il prof. Jordi Borja ha concluso cercando di organizzare un sistema di riferimento per l’analisi valutazione e scelta dei superluoghi. Per prima cosa è convinto che i superluoghi siano la forma del nuovo territorio urbano che si deve accompagnare ad un ruolo condizionante delle infrastrutture e ad un sistema di regole pubbliche governabile. Infatti la qualità non viene dalla denominazione di superluogo che nulla dice sulla sua validità: accanto ad esempi brillanti come Bilbao abbiamo esempi di fallimenti come il Forum di Barcellona e Siviglia. Sottolinea l’importanza della multifunzionalità che produce effetto città ed a fronte di una competitività astratta che spesso nega la multifunzionalità, ad esempio un aeroporto o un campus universitario che non fanno città, sottolinea il dato fondamentale della qualità dell’offerta urbana. Ovviamente per qualità non si intende la grande firma dell’architettura. Riflette quindi sulle caratteristiche necessarie perché i superluoghi facciano città: non si può usare il concetto metropolitano: spesso si ha a che fare con due città, possi-

bilmente corrispondenti a due livelli di governo, una è la città agglomerata composta da centro e prima periferia, l'altra è la città-regione delle fasce urbanizzate di seconda corona; se ne profila poi una terza che è la città integrata nello spazio europeo; deve essere garantita l'intermodalità tra mezzi di trasporto e tra reti di livelli diversi; si deve assicurare la presenza di funzioni di eccellenza accompagnate da altre funzioni urbane meno specializzate; vanno assunti dei riferimenti fisici di visibilità; deve essere curata la qualità ambientale e dello spazio pubblico come spazio di vita e di presenza umana; all'esperienza negativa delle 24 torri di Hospitalet prive di uno spazio reale di socializzazione, corrisponde l'ottima vitalità del borgo produttivo che ricalca la trama del piano di Cerdà; va esaltata la continuità fisica e simbolica, anche solo virtuale, con la città esistente, come ad esempio è per La Défense dove un'area periferica e di scarso interesse è stata connessa visivamente alla città con *La Grande Arche*; avere un nome accattivante che aiuta a localizzare e concepire il superluogo come un insediamento. Riguardo al necessario sistema di regole pubbliche, ricorda che il modello di evoluzione spontanea distrugge il sistema della città compatta e multifunzionale e che questo modello di capitalismo spontaneo va corretto dall'azione regolatrice pubblica. Infine ricorda che tra istituzioni non è possibile amministrare i superluoghi in maniera compartimentale o con istituzioni *ad hoc* ma è necessario mettere in pratica forme relazionali di governo.

Le considerazioni fatte nel seminario fanno riflettere su un paio di temi specifici che avranno il ruolo di condizionare fortemente e per lungo tempo i destini della gestione del nuovo piano di Roma, ora ancora in fase di approvazione.

In primo luogo va totalmente abbandonato il concetto di area metropolitana come unico perimetro amministrativo, funzionale, geografico, di autocontenimento della mobilità, che ha dominato per lungo tempo il dibattito ed ora sembra solo sopito. In tal senso opera il nuovo Prg che presenta una notevole apertura all'area vasta, individua un sistema di centralità metropolitane che si estende ai comuni contermini come ad esempio Guidonia, Tivoli, Fiumicino, Bracciano e svolge relazioni con le polarità di pari livello collocate nell'area urbana principale. Finalmente si dispone di un modello geografico la cui forma corrisponde all'organizzazione del sistema delle funzioni urbane pregiate, e così andrebbe replicato per le altre famiglie di funzioni. Il problema sorge nel momento in cui anche i centri esterni individuano strategie di rafforzamento ed azioni di trasformazione. Queste spesso comportano un sistema di infrastrutturazione ed un insieme di funzioni, centrate sulle aspettative e sull'organizzazione locale, che entrano in concorrenza con quanto previsto nel centro principale e ne confondono il disegno originario. Il passaggio dal modello teorico all'attuazione concreta comporta sovrapposizioni e concorrenza che al momento non sono del tutto amministrabili e non sono nemmeno del tutto chiare

negli effetti sul modello organizzativo della città. Valga ad esempio la duplicazione delle multisale tra Guidonia e la centralità di Ponte di Nona Lunghezza ed il doppio modello di infrastrutturazione che le supporta; oppure il nascente centro intermodale di Fiumicino e la centralità di Fiera di Roma anch'essi con un sistema ambiguo di infrastrutture; o ancora lo stentato decollo del parco termale tra Tivoli e Guidonia o il rapporto tra parcheggi e stazione nei pressi della eventuale stazione di Ciampino Due.

Proprio nelle più recenti riflessioni di Urbanistica Informazioni sull'argomento delle aree metropolitane, venivano segnalate, dal Comune di Torino, le medesime criticità. Se ne conclude che, pur avendo superato l'idea di un unico ambito metropolitano e perseguendo l'idea che la forma dell'area metropolitana presenti una geografia variabile e specializzata a seconda delle funzioni di riferimento, i confini amministrativi e gli interessi economici che presiedono alla crescita delle città possono essere dei concreti ostacoli alla realizzazione del modello teorico.

Per questo le forme concertative e negoziali tra istituzioni per la realizzazione degli interventi, evocate da Borja non sono più un richiamo, ma diventano un imperativo categorico e vanno costruite tra mille criticità ed in un quadro conflittuale di interessi da ricomporre.

Il secondo tema riguarda la natura concreta delle centralità di Roma ed il rapporto con i superluoghi che si rivela ambiguo. Due segnali: sembrano non assunti, tra i

problemi di pianificazione, i superluoghi esistenti dell'aeroporto e del limitrofo centro intermodale merci e del nuovo porto, l'outlet di Castel Romano e i suoi possibili sviluppi, la stazione Tiburtina come contenitore di funzioni. Secondo: nelle centralità in corso di pianificazione (Madonnetta) o di realizzazione (Ponte di Nona, Bufalotta) le funzioni di progetto stanno perdendo le spiccate specializzazioni con cui sono state inserite nel piano e lentamente modificando il profilo verso la funzione residenziale, banale ma sicuramente assorbita dal mercato.

Come mai il ruolo significativo di gangli della vitalità urbana, affidato alle centralità non corrisponde al reale andamento delle attuazioni e i superluoghi continuano a non seguire nessuna regola, e quasi a sfuggire dalle maglie della pianificazione? Probabilmente anche in questo caso le categorie mentali dell'urbanista hanno confuso aspettative e prefigurazioni con la realtà. La prima realtà è che le centralità furono inizialmente individuate come punti di aggregazione di servizi locali (le microcittà, e quindi le microcentralità, descritte nelle ricerche Cresme propeudetiche al nuovo piano) e tra esse le più estese, le più libere, le più infrastrutturate e le più politicamente trattabili, sono ascese al ruolo di centralità metropolitana. Non sono quindi nate come superluoghi.

La seconda realtà è che le previste grandi concentrazioni di funzioni pregiate come l'Università, la città giudiziaria, le sedi di ricerca e sviluppo sono funzioni non sempre ad elevato con-

sumo di spazio, nessuna funzione da sola costituisce polarità, non si rilocalizzano in modo massiccio e contemporaneo ma per parti, con aggiunte modifiche ed integrazioni, come la trentennale esperienza sul Sistema Direzionale Orientale e la ventennale sugli Atenei dovrebbe avere insegnato.

Dall'altra i superluoghi veri, i centri commerciali gli aeroporti le stazioni, sono così terribilmente coerenti con il loro sistema di infrastrutturazione e così perfettamente aderenti alle regole del mercato da non essere più un problema di pianificazione, finché le loro mutate esigenze di sedi o di reti non pongano alla ribalta un nuovo assetto deciso chissà dove e subito realizzato.

Si potrebbe concludere sul fatto che le scelte del pianificatore rispetto alla configurazione di un modello insediativo equilibrato ed efficiente sono in buona parte non corrispondenti alle ragioni del mercato e che, ancora una volta, i piani non si sovrappongono perfettamente alla realtà.

\* *Direttivo Inu Lazio.*

## Una mostra per salvare le foreste del mondo

*Pamela De Pasquale\**

È partita da Roma la grande sfida degli organizzatori di "Le salvi chi può", il primo evento realizzato in Italia per sensibilizzare il grande pubblico al problema della distruzione delle foreste primarie. Ma come può il singolo opporsi a spregiudicate azioni economiche che si svolgono lontano dalla propria casa, spesso in zone del mondo delle quali non si parla neppure perché la loro povertà non fa notizia? La risposta è nel titolo stesso della mostra "Dal grande al piccolo, tutto quello che possiamo fare per la salvaguardia delle foreste". Non tutti, infatti, sono consapevoli di come – adottando comportamenti di consumo responsabile – sia concretamente possibile instaurare un circolo virtuoso: aumentare la domanda di legno, carta e derivati che abbiano una certificazione di compatibilità ambientale (e di rispetto del lavoro delle comunità locali) vuol dire compiere una piccola rivoluzione copernicana. Nel ricco Occidente, il cliente finale – anziché essere la causa (inconsapevole?) della distruzione di ecosistemi intatti – può diventare colui che con forza richiede a chi produce un maggiore impe-

gno nella protezione delle foreste e di chi le abita. E se, ciò non avviene, semplicemente non compra.

Come spiegare tutto questo in modo semplice e immediato? L'idea è partita dall'associazione culturale Melacotogna ed in particolare dal suo Presidente Susanna Rambelli, la prima a credere fortemente nell'iniziativa e a coinvolgere l'Assessorato alle Politiche Ambientali ed Agricole del Comune di Roma, Greenpeace e Fsc-Italia. Si sono poi uniti come promotori e sponsor un gran numero di istituzioni, enti e organizzazioni che hanno fatto proprio il progetto. E anche l'attenzione mediatica è stata grande: tra agenzie, quotidiani, siti web, radio e televisioni, quel che forse ha più colpito è stata la presenza alla conferenza stampa – dove di ambiente e futuro discutevano le scrittrici Lidia Ravera e Sandra Petrignani insieme al documentarista Fabrizio Carbone – delle telecamere del Tg3 nazionale.

Il pubblico che ha scelto "Le salvi chi può" tra la variegata offerta di attività culturali della Capitale, ha goduto della stupefacente ricostruzione in serra di un ambien-

te tropicale curata dal Servizio Giardini del Comune di Roma all'interno dell'Aranciera del Semenzaio di San Sisto. Ma era solo l'inizio... A seguire c'era una lunga galleria di pannelli fotografici sulle foreste primarie del mondo e sui popoli che le abitano, video che raccontavano la distruzione di ecosistemi intatti e antichissimi (magari per produrre oggetti ai quali si dà scarso valore, come la carta igienica o gli stuzzicadenti) fino ad arrivare alla ricostruzione di una casa "tipo" con prodotti e arredi provenienti dal commercio legale messi a confronto con gli stessi prodotti di uso quotidiano, ma di origine non certificata.

Tante le domande e le curiosità della gente comune, di tutte le età. E tanto ancora c'è da fare per dare rilevanza e pubblicità a questi temi, svincolandoli dalle ideologie politiche alle quali vengono per comodità associati dalla stampa più frettolosa e superficiale. Per questo "Le salvi chi può" si propone come un evento itinerante: la formula funziona, si tratta solo di replicarla in altre città d'Italia.

\* *Inu Lazio*  
(<http://www.lesalvichipuo.it/PromotoriSponsor.htm>)

## 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*

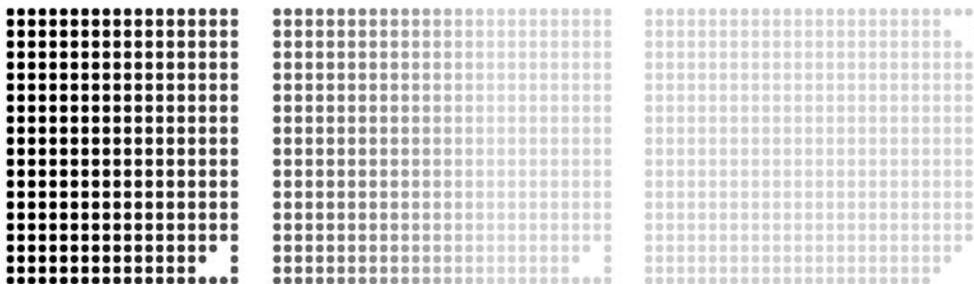
Federico Oliva | Sauro Moglie  
Pierluigi Properzi | Ornella Segnalini  
Simone Ombuen | Carlo Alberto Barbieri  
Massimo Giuliani | Roberto Lo Giudice  
Paolo Avarello | Laura Pogliani  
Francesco Sbetti | Claudio Centanni  
Fabio Sturani | Oriano Giovannelli  
Antonio Sorgi | Emilio D'Alessio

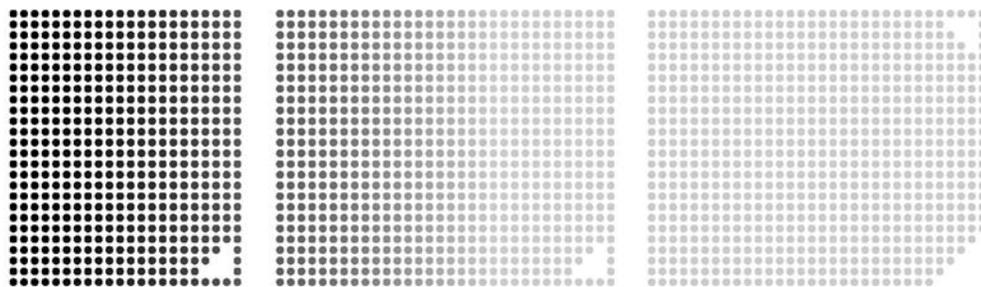
Responsabili delle tre aree tematiche  
Marisa Fantin "Il piano locale"  
Roberto Lo Giudice "Il piano territoriale"  
Francesca Pace "Il piano territoriale"  
Franco Marini "I temi trasversali"

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](mailto:segreteria@inu.it)  
[marche@inu.it](mailto:marche@inu.it)  
sito web [www.inu.it](http://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
Napoli	16/ 01 2008	Il nuovo Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Napoli	INU Campania
Firenze	25/01/2008	Nuovo Piano e paesaggio	Inu Toscana
Gorizia	25/01/2008	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
Savona	25/01/2008	Piani e politiche per una città intermedia	INU Liguria
Milano	28 /01/2008	Il nuovo Piano	INU Lombardia
Firenze	30/01/ 2008	Politiche e strumenti per la residenza sociale. Il contributo dell'urbanistica per l'edilizia residenziale sociale	Gruppo di Lavoro Nazionale Politiche e strumenti per la residenza sociale
Firenze	08/02/ 2008	Componenti del nuovo piano: la valutazione e la partecipazione	Inu Toscana

#### INIZIATIVE IN PROGRAMMAZIONE

Torino	inizi 2008	Verso la nuova legge urbanistica del Piemonte: le conferenze di copianificazione e l'assistenza tecnica al processo di pianificazione	Inu Piemonte Regione Piemonte
Potenza	inizi 2008	A un decennio dalla nuova legge urbanistica regionale	Inu Basilicata
	inizi 2008	Paesaggi regionali e Quadri strategici	Inu Abruzzo, Regione Abruzzo, Sphera
	inizi 2008	Rassegna regionale Abruzzo	Inu Abruzzo
Roma	inizi 2008	Piani territoriali di coordinamento provinciali	Inu Lazio, UPI Lazio
Taranto	inizi 2008	La pianificazione strategica	Inu Puglia Ordine degli Architetti PPC della Provincia di Taranto
Brindisi	inizi 2008	La pianificazione territoriale d'area vasta	Inu Puglia Provincia di Brindisi
Venezia	inizi 2008	Il governo del territorio e le trasformazioni del paesaggio	Inu Veneto Provincia di Venezia
Perugia	inizi 2008	La nuova pianificazione d'area vasta. Verso la revisione della L.R. 28/95	Inu Umbria Regione dell'Umbria
Milano	Dal 31 Marzo al 4 aprile 2008	X Rassegna Urbanistica Regionale	Inu Lombardia Regione Lombardia

#### ALTRE INIZIATIVE PREVISTE

Salerno		Portualità integrata e sostenibilità dello sviluppo nel Mezzogiorno	Commissione nazionale politiche infrastrutturali Comune di Salerno, Comune di Battipaglia Con Inu Campania e Inu Puglia
Napoli		Sviluppo, clima e paesaggio nel PTC della Provincia di Napoli	Inu Campania Provincia di Napoli
		La nuova legge urbanistica regionale e il nuovo PTR	Inu Friuli Venezia Giulia
Roma		Roma: dal nuovo piano comunale alla pianificazione della città capitale	Inu Lazio, Comune di Roma, Provincia di Roma, Regione Lazio
Roma		La valutazione nei programmi complessi e le trasformazioni urbanistiche	INU Lazio
Torino		Gli investimenti privati nelle trasformazioni urbane	Inu Piemonte ITP
Torino		Le conferenze di pianificazione Presentazione delle due ricerche nazionali (conferenze di pianificazione e assistenza tecnica)	Inu Piemonte ANCI e UPI regionali Regione Piemonte
		Il paesaggio delle aree produttive	Inu Veneto
		Il paesaggio urbano	Inu Veneto IUAV

## La questione urbana nella nuova programmazione comunitaria

Chiara Bagnetti\*, Riccardo Guarnello\*

Un Seminario di Studi (INU Umbria e ANCI) ha affrontato il tema delle politiche urbane nel nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 evidenziando possibili terreni di innovazione per le pubbliche amministrazioni.

Il nuovo ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 investe importanti risorse sui sistemi urbani in considerazione del loro ruolo strategico di "motori della crescita e dell'occupazione". La conoscenza delle opportunità e delle innovazioni poste in essere da questo orientamento comunitario è un passaggio fondamentale nelle definizioni delle future politiche per la riqualificazione urbana e per lo sviluppo regionale.

La sezione INU Umbria, in collaborazione con l'ANCI Umbria, ha dedicato a questo tema un seminario di studi svoltosi a Perugia, dal titolo "La questione urbana nella nuova programmazione comunitaria", in cui sono stati coinvolti, oltre alla Regione Umbria, tecnici, sindaci e rappresentanti delle pubbliche amministrazioni quali principali protagonisti e diretti interessati dalle innovazioni introdotte

nel ciclo programmatico 2007-2013.

In precedenti iniziative la sezione INU Umbria aveva già affrontato il tema della qualità e dell'innovazione urbana, sviluppando attività di ricerca sulla realtà umbra e le sue trasformazioni ("Il recupero in venti anni di edilizia residenziale in Umbria", sulla valutazione degli effetti della legge 457/78 e la ricerca sull'esperienza dei programmi urbani complessi, da cui è nata la pubblicazione "Rinascimento Urbano"), al seminario di aprile è stato dato invece un taglio nettamente operativo, per offrire agli amministratori e ai tecnici informazioni e spunti di approfondimento in merito alle opportunità offerte dai finanziamenti europei.

A questo scopo sono stati invitati esperti nel campo della programmazione comunitaria, il Dott. F. Monaco, Responsabile delle Dipartimento Mezzogiorno e politiche di Coesione - ANCI, e il Dott. G. Sorrente, consulente ANCI, che nella prima sessione del seminario hanno illustrato in termini operativi la questione urbana nella Programmazione 2007-2013, descrivendo processi e meccanismi decisio-

nali della politica comunitaria e prefigurandone le modalità di applicazione nella realtà tecnico-normativa e territoriale della Regione Umbria.

La seconda sessione del seminario è stata invece dedicata alle amministrazioni comunali umbre, chiamate a raccontare le esperienze di riqualificazione urbana realizzate, in essere o previste, e a evidenziare criticità e esigenze emerse.

I consulenti ANCI hanno riassunto il quadro delle decisioni e gli indirizzi degli "Orientamenti Strategici per la Coesione" (OSC) sui temi urbani, illustrandone il recepimento nell'ambito del QSN (Quadro Strategico Nazionale) e nella Programmazione Regionale (POR).

Dalla relazione è emerso che il ruolo delle città nella programmazione 2007-2013 è sancito da alcune priorità degli OCS, in particolare da quella che propone di rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città agendo sull'accessibilità, i servizi e tutelando l'ambiente urbano, ma anche intervenendo sul sistema economico, promuovendo l'imprenditorialità, la ricerca e l'innovazione, nonché quantità e qualità dei posti di lavoro. Le maggiori risorse destinate a questo scopo sono raccolte in tre principali canali della programmazione:

Misure volte a promuovere le città in quanto motori di sviluppo regionale, in particolare attivando risorse finalizzate a promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi;

Misure finalizzate al recupero dell'ambiente fisico, riconversione aree dimesse,

conservazione e promozione del patrimonio storico e culturale con potenziali ricadute sul turismo, risanamento degli spazi pubblici;

Azioni mirate a promuovere uno sviluppo più equilibrato e policentrico, sviluppando la rete urbana a livello nazionale e comunitario con collegamenti tra le città economicamente più importanti e le altre aree urbane, compresi i centri piccoli e medi. Le indicazioni degli OSC

sono state riprese dal Quadro Strategico Nazionale (QSN), tra le priorità del quale il peso finanziario attribuito a "Città e sistemi urbani" è pari al 7,20%.

All'interno e in coerenza con tale quadro di riferimento comunitario e nazionale, la programmazione operativa regionale (POR) è incaricata di individuare i "territori di progetto" (città metropolitane e altre città identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali e sistemi territoriali rilevanti sotto il profilo economico-funzionale) in cui sviluppare iniziative su comuni singoli o associati ovvero, qualora ne ricorreranno le condizioni, in ambiti territoriali interregionali e/o transfrontalieri o che perseguano obiettivi transnazionali.

Il POR definisce gli interventi prioritari a favore della crescita e della trasformazione delle economie urbane, e una serie di indirizzi comuni finalizzati a orientare le modalità di selezione e gestione dei progetti secondo gli indirizzi comunitari, proponendo l'apertura a conoscenze e risorse esterne e l'applicazione di modalità di intervento a carattere "integrato" (sistemi di *governance* multilivello, avvio di tavoli interistituzionali

regionali permanenti ecc.) . Nella strategia comunitaria, la programmazione regionale unitaria punta inoltre a privilegiare la concentrazione delle risorse, evitando derive redistributive e la frammentazione degli interventi, e a favorire, attraverso una logica di integrazione intersettoriale, la diffusione territoriale degli effetti delle politiche in termini di miglioramento dei servizi collettivi erogati a cittadini e imprese.

Da un punto di vista tecnico-operativo, preso atto che il 60% della popolazione UE vive in città con oltre 50.000 ab., e che nelle città europee si riscontra la concentrazione della maggior parte dei posti di lavoro, di imprese e istituti di istruzione superiore e la concentrazione dei maggiori problemi sociali (disoccupazione, emarginazione sociale, criminalità crescente, ecc.), gli OSC prescrivono di prendere in considerazione i problemi e le sfide delle aree urbane attraverso lo strumento dei programmi integrati di sviluppo.

Strumenti analoghi, sempre derivanti da indirizzi comunitari, trovano riscontro in Italia già nella programmazione 2000-2006 con Progetti Integrati Urbani (Asse 5) e Urban Italia; quest'ultimo, pur non avendo avuto applicazioni in Umbria, in passato ha dato nel resto d'Italia e in Europa ottimi risultati.

Le modalità con cui verranno erogate gran parte delle risorse sarà in effetti simile al modello Urban, e a quello del Contratto di Quartiere, in cui la riqualificazione non è intesa esclusivamente come recupero del "mattone", ma anche del tessuto economico e sociale, prevedendo il

coinvolgimento diretto degli abitanti.

In effetti per la Commissione Europea (che come noto non ha competenze dirette in materia urbanistica) la riqualificazione urbana passa attraverso il canale della "coesione sociale" e investe tematiche quali l'occupazione, la formazione professionale, le politiche per i giovani e gli anziani, l'immigrazione, l'emarginazione sociale ecc.

Nell'"approccio integrato", cui la Commissione fa pressante riferimento, gli ingredienti classici della riqualificazione urbana si mescolano quindi ai temi dello sviluppo economico e del disagio sociale e implicano una maggiore complessità tanto nella programmazione degli interventi, che nella fase di progettazione e nella successiva attuazione.

Ciò richiede un salto di qualità alle professioni, ma soprattutto alle amministrazioni, che debbono saper costruire e gestire canali di dialogo per perseguire tale auspicio "approccio integrato". Questo implica che le amministrazioni che programmano, cioè la Regione, e quelle che progettano, cioè i Comuni, debbano muoversi verso un obiettivo comune. Non solo: diversi settori e anche diverse direzioni di una stessa amministrazione, dovranno incontrarsi e collaborare alla redazione di atti di programmazione ad elevata complessità. E' evidente che tale approccio non può essere lasciato alla buona volontà e alla disponibilità di singoli dirigenti, ma deve essere guidato dalla politica, resa consapevole di queste necessità operative. A questo proposito, anche in base alle pregresse esperienze, la programmazione

2007-2013 vincola i futuri programmi integrati di sviluppo urbano a rispettare alcuni principi guida quali il protagonismo delle autorità locali e dei soggetti sociali ed economici, l'ampia delega alle città della responsabilità dei programmi, l'elaborazione di un piano strategico a medio-lungo termine come prerequisito di efficacia degli interventi.

Da questo punto di vista, occorre distinguere la posizione "tradizionale" degli EE.LL. come beneficiari finali delle operazioni del POR, dall'opportunità offerta dal nuovo quadro regolamentare (Reg. CE 1083\2006) in merito all'attribuzione in capo alle città della responsabilità di gestione di sezioni o parti del programma regionale attraverso l'istituto della sub-delega.

L'affidamento delle sub-deleghe è comunque legato alla presenza di alcuni prerequisiti come la partecipazione alla definizione del programma di intervento e le garanzie di capacità gestionale dei soggetti locali delegati, oltre che il loro rispetto della normativa comunitaria di riferimento. Al termine della relazione informativa dei consulenti ANCI sopra sintetizzata, la seconda sessione del seminario ha dato spazio ai rappresentanti di numerose municipalità umbre, quali sindaci e tecnici, che hanno illustrato politiche e progetti portati avanti nel campo della riqualificazione urbana.

Ne è emerso un variegato ed interessante quadro di strumenti e di approcci.

E' risultato evidente che, nel territorio umbro, il tema del recupero e della rivitalizzazione dei centri storici occupa un ruolo centrale nelle

strategie di riqualificazione urbana, ma non solo. Infatti alcuni relatori, portavoce delle realtà urbane maggiormente complesse, non hanno mancato di sottolineare come i sistemi urbani debbano essere affrontati nel loro complesso, e come la periferia costituisca un luogo di primaria importanza nell'approccio alla riqualificazione, in particolare in riferimento alle problematiche della "coesione sociale", di cui spesso le periferie sono protagoniste.

Nelle conclusioni del seminario, tracciate dall'Arch. Franco Marini, Presidente INU Umbria, è stato ribadito come il proposito ultimo dell'incontro, oltre a quello informativo, fosse l'avvio di un processo di confronto tra Regione e amministrazioni locali sul tema della riqualificazione urbana, finalizzato alla costruzione di un quadro programmatico condiviso dal momento che fondamentali risultano essere, alla luce di quanto emerso, gli interventi sul migliore funzionamento degli istituti di governance multilivello, la capacità di innovazione amministrativa dei soggetti locali, il potenziamento delle funzioni di indirizzo e controllo dell'autorità regionale. Poiché la stessa Commissione Europea richiede che gli enti locali vengano coinvolti sin dalla fase di elaborazione dei programmi operativi e di definizione delle priorità tematiche e territoriali, l'incontro di Perugia ha voluto rappresentare un primo stimolo in questa direzione.

\* Inu Umbria.

## La festa dei centri storici minori

Manuela Ricci\*

### Il contesto

L'Europa sta assistendo ad un fenomeno che vede l'abbandono dei piccoli centri, quasi tutti dotati di patrimoni storico-culturali più o meno rilevanti, molti dei quali inseriti in contesti paesaggistico-ambientali di notevole importanza, non sempre valorizzati adeguatamente. Se negli Stati europei la popolazione si concentra nelle città è il territorio "amministrativo" dei piccoli centri a costituirne la parte preponderante. Promuovere il loro sviluppo e quello dei relativi sistemi ambientali costituisce, dunque, un obiet-

tivo fondamentale ai fini di creare presidi e promuovere forme di valorizzazione sostenibile dei territori anche nell'ottica di "manutenzione" dell'attività agricola e dell'ambiente. Questo obiettivo trova anche riscontro nelle politiche di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale, avviate, sempre con più determinazione dai Paesi europei e dagli organismi internazionali. Il porre l'accento su questi centri tanto più rileva in quanto da anni ormai la riscoperta delle qualità territoriali e delle identità storiche gioca un forte peso economico nella formazione dei Pil

nazionali attraverso la promozione del turismo, anche di nicchia, e le attività per il tempo libero.

### Il carattere distintivo della Festa

Benché numerosi siano i festival che hanno come tema centrale le città e l'architettura l'attenzione è generalmente dedicata ai grandi spazi urbani e alle loro evoluzioni, mentre il caleidoscopio di ricerca e di innovazione proposti dai centri storici minori è poco considerato. Emerge che in quasi tutte le manifestazioni, il centro storico non costituisce

altro che lo sfondo all'interno del quale localizzare eventi suggestivi potenziati spesso dalla distribuzione di prodotti locali genuini. L'idea di organizzare una festa che parli dei centri storici minori e che ne racconti la vitalità e l'apertura - tratto distintivo di questa Festa - nasce dall'esigenza di riempire uno spazio, un gap rispetto ad un "soggetto" che non merita di essere confinato a mero oggetto di studio per pochi appassionati o ad oggetto di puro consumo turistico, che deve essere, piuttosto, esaltato per le potenzialità e le caratteristiche di luogo di crescita e di espressione.

### Ideazione e organizzazione

- *Fo.Cu.S (FormazioneCulturaStoria), Centro di ricerca dell'Università di Roma "La Sapienza" sulla Valorizzazione e gestione dei centri storici minori e relativi sistemi paesaggistico-ambientali*
- *Monti & Taft, società di management culturale*

### Comitato promotore

- Comune di Orvieto
- Comune di Spoleto
- Touring Club Italiano
- Legautonomie
- Fondazione per il centro studi "Città di Orvieto"
- Master ACT, Università di Roma "La Sapienza"

### Soci sostenitori

- CNA
- Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa
- Confartigianato-ANAEP
- Confcommercio
- Confesercenti

### Patrocini

- Regione Umbria
- Provincia di Terni
- Ordine degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori della provincia di Terni

### Sponsor

- ESRI Italia
- Fondazione Cassa di Risparmio di Orvieto

### Media partners

- Tafter
- Urbanistica Informazioni

in collaborazione con:

**nòva** <sup>24</sup> IL SOLE 24 ORE

### La denominazione

La denominazione attribuita alla festa tende a mettere in relazione due dimensioni: quella del piccolo *centro storico (xs-extrasmall)* e quella del suo territorio (*terre*).

Generalmente, come sopra evidenziato, quando si parla di centri storici, soprattutto minori, si pone l'attenzione prevalentemente sul borgo, vale a dire sul ristretto edificato storico. Di fatto *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 attraverso risorse endogene ed esogene. La Festa si presenta, dunque, con un marchio, accompagnato dal sottotitolo *terre di...*, che consentirà, a ogni edizione, di specificare il tema oggetto dell'anno. Per il 2008 si tratta di *terre di sviluppo*. Questo significa che molti sono i settori coinvolgibili, *considerati in un'ottica d'integrazione*, che avranno uno spazio nelle diverse manifestazioni annuali: dalla pianificazione alla progettazione; dall'edilizia all'artigianato; dal commercio alla cultura; dall'ambiente, all'agricoltura all'innovazione tecnologica. La manifestazione nasce dall'idea che l'incontro debba essere organizzato all'insegna di una "festa" in quanto sviluppa le capacità di scambio, attivando conoscenze e rapporti nell'ottica di una crescita culturale ed economica di questi sistemi territoriali.

### Gli obiettivi e i contenuti

In tale contesto, la manifestazione si pone l'obiettivo

di costruire un luogo di scambio di tutti gli attori, pubblici e privati, che operano nei processi di riqualificazione di questi centri. L'intervento ha come obiettivo quello di costruire uno spazio in cui lasciar sfilare le realtà più interessanti che operano con interventi creativi sul territorio; di costituire un luogo d'incontro di prassi innovative, professionali, culturali e produttive legate ai mondi locali. La festa intende anche documentare, con una serie di iniziative, i contenuti della contemporaneità e contribuire a consolidare la necessità di un'apertura alla cultura del territorio come possibilità di sviluppare mercati e interessi e come strumento di dialogo con le esigenze delle comunità locali. Quello che si intende offrire è una funzione di bussola, una mappa che tiene insieme cultura, storia, paesaggio, innovazione, creatività in "piccole" reti (materiali e immateriali) produttive, di commercializzazione e servizi in grado di rendere competitivo il territorio.

### L'impatto atteso

L'impatto atteso è quello di porre le basi e le forme per la costruzione di percorsi di sviluppo locale dei territori storici, *anche a livello intercomunale*, che coinvolgano il pubblico e il privato e che possano essere assunti, progressivamente, a livello esteso da un grande numero di Paesi europei. Ciò al fine di valorizzare in maniera appropriata le risorse locali, riducendo la pressione sulle amministrazioni locali di piccola dimensione che dispongono di budget sempre più ridot-

ti. Lo scambio di esperienze su aree diverse, ma su temi spesso complementari, o comunque simili, contribuisce a costruire un ricco *data base*, che sarà raccolto in un sito *ad hoc*, dal quale partire per costruire i temi e le proposte dei nuovi

incontri e incrementare le capacità progettuali.

*\*Direttore di Focus, centro di ricerca dell'Università "La Sapienza" di Roma, sulla "Valorizzazione e gestione dei centri storici minori e relativo sistemi paesaggistico-ambientali" e di Master ACT.*



Centri Storici Minori,  
terre di sviluppo.

## XS-EXTRASMALL Centri storici minori, terre di sviluppo

### Festa itinerante dei centri storici minori- 2008

- Primo appuntamento Orvieto 15-16 febbraio

**15 febbraio- Palazzo del Popolo ore 9.30**

- Introduzioni
- Prima sessione: **artigianato e commercio nelle politiche per i centri storici minori**

Discussione sulle politiche per i Centri Storici Minori: CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti

- Seconda Sessione:  
**L'artigianato tra pratica e formazione**

- Terza Sessione:  
**Il commercio tra rete e distretto: strumenti innovativi**

**- Ore 19.00**

Palazzo del Gusto-Concerto di fisarmonica

Al termine del concerto saranno offerte le tortucce dalle donne cavaiole

**16 febbraio-Palazzo del Gusto ore 10.00**

**Spettacolo teatrale: Il poema dei monti naviganti - un'idea di Roberta Biagiarelli dal libro "La leggenda dei monti naviganti" di Paolo Rumiz**

**- Ore 13.00**

Assaggi della gastronomia locale

*Durante tutta la settimana nelle librerie di Orvieto, in collaborazione con la "Scuola Librai Italiani" (Università di Venezia-Fondazione per il centro studi "Città di Orvieto"), sarà allestita una mostra di libri sulla valorizzazione dei centri storici minori.*

Info: [focus@w3.uniroma1.it/focus](mailto:focus@w3.uniroma1.it/focus)

[www.monti-taft.org](http://www.monti-taft.org) [masteract@w3.uniroma1.it](mailto:masteract@w3.uniroma1.it)/[arcorvieto](http://arcorvieto)



ABITARE E ANZIANI

## L'Associazione Nazionale AeA Abitare e Anziani

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

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

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



per informazioni:

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



## ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti  
[www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)

a cura di Daniele Rallo

### Codice di deontologia dei pianificatori territoriali italiani

L'Assurb, in vista della predisposizione di appositi Codici deontologici per le nuove figure professionali inserite in appositi Ordini, propone il seguente articolo che si fonda su due presupposti: a) che i pianificatori territoriali esercitano la loro professione esclusivamente per il bene e l'interesse pubblico e quindi che il loro operare ha come fulcro di riferimento il patrimonio e i beni comuni; b) che i pianificatori territoriali hanno responsabilità non solo verso la loro clientela, quanto anche verso pubblico e, soprattutto, verso le generazioni future, per questo devono esercitare la professione in modo etico e responsabile. Per questi motivi, il pianificatore territoriale italiano si conforma ai seguenti principi:

**1. Rispettare ed integrare le necessità delle generazioni future.** I pianificatori territoriali riconoscono che

il loro lavoro ha implicazioni intersettoriali e di lungo termine. Affrontando problematiche e rispondendo a bisogni di breve termine, i pianificatori territoriali, riconoscono le necessità future delle comunità, l'esistenza di altre specie e dei loro ambienti, ed evitano di compromettere risorse irripetibili o insostituibili. Essi devono, pertanto, garantire l'equilibrio degli spazi umani, socio-economici e fisici, nonché l'integrità dell'ambiente naturale e di quello antropico nel rispetto di tutte le invarianti territoriali come risorse di interesse pubblico limitate, fragili e insostituibili da consegnare alle generazioni future.

**2. Superare o compensare le limitazioni dei confini.** I pianificatori territoriali sono consapevoli che il loro lavoro ha un impatto potenziale su numerose giurisdizioni e campi disciplinari, su molteplici interessi e settori di intervento; devono dunque realizzare la loro pratica professionale in modo olistico e riconoscendone la necessità di ampliarne i confini di interesse.

**3. Valorizzare l'ambiente naturale e culturale.** I pianificatori territoriali credono che l'ambiente, le risorse naturali ed il patrimonio culturale debbano essere valorizzati. Assumono il loro ruolo di "sovrintendenti" di questi ambienti, equilibrando conservazione e sviluppo duraturo.

**4. Riconoscere e reagire positivamente di fronte all'incertezza.** I pianificatori territoriali credono che le previsioni di lungo periodo siano molto spesso imprevedibili, e che occorre sviluppare risposte adattabili e flessibili per fare fronte positivamente a quest'incertezza.

**5. Rispettare la diversità.** I pianificatori territoriali rispettano e proteggono la diversità dei valori, delle culture, delle economie, degli ecosistemi, degli ambienti costruiti e dei luoghi distintivi, unici e caratterizzanti.

**6. Equilibrare le necessità delle Comunità e degli individui.** I pianificatori territoriali cercano di equilibrare gli interessi delle Comunità con quelli degli

individui, e riconoscono che le Comunità comprendono tanto Comunità geografiche che Comunità di interessi.

**7. Stimolare la partecipazione del pubblico per una condivisione consapevole.** I pianificatori territoriali credono in una partecipazione pubblica significativa da parte degli individui e dei gruppi, e cercano di articolare le necessità di tutti quelli le cui necessità non sono state rappresentate. Assumono l'imperativo della co-pianificazione e condivisione delle scelte.

**8. Applicare e comunicare i valori.** I pianificatori territoriali credono nell'applicazione esplicita di questi valori al loro lavoro ed impegno professionale, e nella comunicazione della loro importanza alla loro clientela, ai loro datori di lavoro, ai loro colleghi ed al pubblico.  
*(bv, dr)*

# Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Valeria Lingua  
Riqualficazione Urbana alla  
prova  
Alinea, Firenze, 2007, 202  
pagg, 18,00 euro

A più di dieci anni dall'emissione del primo bando per i Programmi di Riqualficazione Urbana e dall'inizio delle procedure che i diversi comuni hanno adottato per selezionare gli interventi, si può tentare qualche primo, seppur parziale, bilancio sull'evoluzione e lo sviluppo operativo dell'esperienza dei programmi complessi in Italia. Il volume di Valeria Lingua propone efficaci riflessioni dal punto di vista degli insegnamenti che questa esperienza può lasciare come deposito permanente alla pubblica amministrazione in termini di apprendimento e miglioramento dell'efficacia dell'azione istituzionale nel campo della rigenerazione urbana. Non vi è dubbio che la stagione dei programmi complessi, anche sotto l'influsso delle indicazioni, dell'Unione Europea e dei programmi Urban, abbia innovato fortemente le prassi delle trasformazioni urbanistiche, sia a scala urbana, sia a scala vasta; abbia

favorito rapporti più virtuosi e trasparenti fra ente locale e privati nelle politiche urbane, permettendo la realizzazione di interventi rilevanti in un quadro di risorse sempre più scarse.

Si può senz'altro ravvisare una crescente propensione all'apprendimento istituzionale nella costruzione e gestione di interventi che prevedono l'attivazione di modalità partenariali e che agiscono non solo sotto il profilo della riqualficazione fisica, ma anche della promozione sociale ed economica. L'organizzazione e la gestione di tutte queste progettualità ha costituito un'esperienza di particolare interesse in molte realtà locali per migliorare la capacità dell'ente pubblico di gestire programmi e procedure negoziali tra pubblico e privato, in stretto contatto con gli altri enti, aziende municipalizzate e le altre istituzioni preposte; ha inoltre sedimentato, all'interno delle stesse amministrazioni, conoscenze, risorse immateriali (attivate durante i processi), reti di relazioni, capacità e competenze di notevole rilievo.

Complessivamente si può affermare quindi che i programmi complessi siano

stati un'occasione importante per sperimentare pratiche di trasformazione della città, orientate alla modifica e al cambiamento dell'esistente piuttosto che ad un'ulteriore espansione (tanto che talune leggi urbanistiche regionali fanno proprie e istituzionalizzano queste modalità). Anche se in taluni casi si possono ravvisare perplessità sull'esito qualitativo di alcuni interventi realizzati e sulle relazioni con il tessuto urbano, l'innovazione di maggior rilievo sta nell'aver superato le tecniche dello *zoning* funzionale e le tradizionali forme di attuazione delle previsioni del piano. I programmi complessi hanno favorito un'accelerazione dei processi di recupero di siti degradati, costituiscono il punto di arrivo di iniziative promozionali private, nate in un passato anche lontano e hanno dato veste operativa ad aspettative di recupero e riqualficazione sollecitate da più parti. E' ipotizzabile che gli effetti di tali operazioni potranno innescare, con il tempo, processi duraturi di riqualficazione e di miglioramento della qualità urbana e favorire successivi interventi in zone limitrofe. Si può inoltre prevedere che il percorso avviato non avrà margini di reversibilità. Il merito del libro di Valeria Lingua sta nell'aver dato una precisa sistematizzazione all'origine e all'evoluzione di questi strumenti che hanno fortemente caratterizzato gli anni Novanta e tentato una prima valutazione su questa stagione, davvero dirompente. Il volume può costituire un valido ausilio per la didattica nel campo delle politiche urbane.

Francesco Gastaldi

Nel prossimo numero:

Mobilità sostenibile

Piani urbanistici, prove di  
innovazione

Turismo e sostenibilità nelle  
regioni italiane

Urbanistica **DOSSIER**

**99**

urbanistica&architettura  
Il ruolo del progetto urbano  
nella riqualficazione  
della città contemporanea

Genova, 22-23 giugno 2006

a cura di Roberto Bobbio,  
Silvia Soppa