

## Aperture

Nuovo piano e città  
Francesco Sbetti, p. 3

## Agenda

Piano casa: vecchie logiche e nuove illusioni  
Angela Barbanente, p. 4

## ... si discute:

di monnezza, p. 6

## Riqualificazione urbana e ambientale

---

a cura di Francesco Sbetti, p. 7

La Bormioli di Parma  
Marco Adorni, p. 8

Vergato: una "piccola esperienza"  
Pierluigi Milani, p. 10

La città delle colonie  
Michele Casadei, p. 13

Riconnessione della rete degli spazi aperti  
Vincenza Santangelo, p. 17

I waterfront storici delle città siciliane come alimentatori di qualità urbana  
Daniele Ronsivalle, p. 19

Riqualificazione di una cava nel Parco del fiume Savio  
Anna Maria Biscaglia, Otello Brighi, Maria Chiara Magalotti, p. 21

Il «parco cimiteriale» di Napoli  
M. Giulia Marziliano, p. 25

La strada come strumento di costruzione del paesaggio  
Emanuela Morelli, p. 28

Piste ciclabili con i "piedi" per terra  
Vittoria Crisostomi, Maria Ciuffreda, Daniela Re, p. 30

## Ancora... a sud delle politiche urbane

---

a cura di Daniela De Leo, p. 33

QSN 2007/2013: specificità Vs emergenza  
Massimo Zupi, p. 34

Programmazione negoziata e monitoraggio degli interventi  
Mario Vella, p. 36

# Indice

Servizi e competitività  
Carmelina Bevilacqua, p. 38

Politica regionale e città  
Aldo Perotti, p. 40

## Rassegna

---

Il Piano Paesaggistico della Sardegna: problematiche, sfide e opportunità  
Sebastiano Bitti, p. 43

L'opera e il palcoscenico  
Laura Ferrari, p. 46

Il Psc dei comuni di terre d'acqua  
Carla Ferrari, p. 48

I percorsi virtuosi della pianificazione strategica  
Fatima Alagna, p. 52

Piani strategici in Sicilia: la dimensione urbana  
Marilena Orlando, p. 54

In Umbria si avvia la nuova stagione dei Puc  
Franco Marini, p. 56

## una finestra su: Edinburgo

---

a cura di Marco Cremaschi, p. 59

La riqualificazione di Niddrie, Edinburgh  
Carlotta Fioretti, p. 59

Regno Unito e Italia: elementi per un confronto  
Carlotta Fioretti, p. 61

Buone pratiche in Italia  
Carlotta Fioretti, p. 64

## Opinioni e confronti

---

Codice del paesaggio, piani e progetti  
Stefano Boato, p. 69

Considerazioni sul nuovo Piano di Roma  
Roberto Pallottini, p. 73

Il sistema di perequazione nel nuovo prg di Roma  
Fabrizio Giordano, p. 76

Fasi operative e contabili della Programmazione Opere Pubbliche  
Patrizio Belli, p. 78

## Crediti urbanistici

---

La Lr 12/2008 della Puglia  
Ezio Micelli, p. 80

## Eventi

---

Agricoltura sociale e nuove forme di urbanità  
Maurizio Di Mario, p. 82

Il verde nelle città "low carbon"  
Luke Engleback, Alessio Russo, p. 83

Cambiamenti Climatici: la sfida per il paesaggio  
Luke Engleback, Alessio Russo, p. 84

Nancy 2009: 8° Biennale di Urbanistica europea  
Franco Migliorini, p. 86

## Inu

---

Le Commissioni e i Gruppi di studio nazionali  
Simone Ombuen, p. 87

## Assurb

---

a cura di Daniele Rallo, p. 93

## Libri ed altro

---

a cura di Ruben Baiocco, p. 97

# 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

### Nuovo piano e città

Francesco Sbetti

Uno degli esiti delle riforme urbanistiche avviate dalle Regioni, anche se poco se ne è parlato, è rappresentato dai nuovi piani strutturali che le grandi città e le città capoluogo hanno intrapreso. Dopo una lunga stagione che aveva visto le città italiane “abbandonare” la redazione dei Prg per approdare ad una pianificazione caso per caso, progetto per progetto, la spinta riformista ha contagiato anche le realtà più ritrose ad affrontare il disegno unitario di assetto quale preconditione per il governo degli interventi di trasformazione.

La storia urbanistica che forse ci avviamo a superare ha visto molte nostre città *governare senza piano*, infatti i Prg, così come i diritti che questi hanno attivato, risalgono a molti decenni orsono, e si caratterizzano sempre di più come uno strumento in perenne costruzione incapace di fare sintesi, come una sorta di tela di Penelope che le diverse Amministrazioni, nel tempo, si premurano di tessere e disfare.

Questo governo senza piano è stato (è) una pratica urbanistica molto diffusa soprattutto nelle città più grandi in quanto, a fianco di una reale difficoltà tecnica e politica nella redazione di uno strumento diventato nel tempo sempre più complesso come il Prg ex lege 1140, consente una gestione delle trasformazioni urbane adeguate ai “bisogni” politici e immobiliari del momento.

Possiamo certamente affermare che contrariamente ad altre stagioni dell'urbanistica italiana che avevano visto i piani delle grandi città “fare scuola”, le sperimentazioni della riforma, così come le innovazioni disciplinari prodotte, sono il frutto di un lavoro che vede impegnati soprattutto i piccoli e medi comuni in rapporto, e in alcuni casi anche in copianificazione, con le Province e le Regioni.

*Piano strutturale non conformativo e piani operativi* prescrittivi e perequativi vedono oggi impegnate anche le grandi città, e non si tratta solo di quelle toscane e degli attesi casi dei Psc di Bologna e dei capoluoghi dell'Emilia Romagna, ma anche delle città del Veneto: Verona, Vicenza, Padova e Venezia sono al lavoro, e di quelle lombarde, vale per tutte il Pgt di Milano e più recentemente hanno avviato i lavori anche molte città della Calabria e della Basilicata. Si tratta di un percorso importante in quanto è in grado di

rappresentare ed evidenziare, nel centro della complessità, le città appunto, quanto la separazione in due fasi dei piani urbanistici sia efficace e soprattutto quanto le criticità che da sempre caratterizzano l'urbanistica italiana possano trovare nelle leggi regionali riformate strumenti utili di governo.

Ci si riferisce in primo luogo a quello che oggi chiamiamo *città pubblica* e alla effettiva possibilità di reperire risorse per il verde pubblico, per gli spazi collettivi e per i servizi; alla effettiva possibilità che in una fase, destinata a perdurare, di mercato immobiliare fermo e in crisi e quindi incapace (al di là di ogni altro giudizio sul consumo di suolo) di sostenere costi aggiuntivi, che i nuovi strumenti della perequazione e dei crediti edilizi siano in grado di compensare le limitate risorse finanziarie dei comuni.

La questione del *dimensionamento* che comprende al suo interno le molteplici tematiche del piano, dal rapporto servizi – abitanti, alla sostenibilità della crescita, al rapporto tra città e comuni di cintura a quel processo di metropolitizzazione che ha di fatto ridefinito i pesi e le relazioni territoriali e che richiede quindi strumenti diversi, compresi i piani urbanistici, nella forma e nei confini.

Non ultimo il tema della *città consolidata* che nei comuni di dimensione maggiore rappresenta l'ambito a più elevata trasformabilità, anche se molte nuove leggi regionali, forse ancora impregnate di una “cultura dell'espansione” non sanno leggere e riconoscere i tessuti urbani e le loro nuove caratterizzazioni funzionali, e ripropongono ancora un indistinto “ambito di completamento”. La città consolidata è invece il luogo dove si concentrano aree degradate e/o funzionalmente dismesse, spazi residuali liberi (cortili piuttosto che aree agricole intercluse e incolte), che possono rappresentare importanti risorse di progetto urbano e non solo ambiti di densificazione.

I temi che il governo delle grandi città pone sono molteplici e strategici, appartengono a quello che abbiamo chiamato *il nuovo piano* ed è certamente a questa scala che si devono e si possono affrontare le questioni che attengono al clima e al risparmio energetico, alle nuove domande abitative e al governo della mobilità delle persone.

La nuova stagione della progettazione urbanistica delle città italiane rappresenta sicuramente un importante momento di verifica della efficacia dei percorsi intrapresi dalle leggi regionali riformate. UI si impegna a seguirne con attenzione il dibattito e gli esiti.

# Agenda Agenda

## Piano casa: vecchie logiche e nuove illusioni

Angela Barbanente\*

Commentando il testo del Decreto Legge n. 112, approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno 2008, i principali quotidiani nazionali hanno enfatizzato la previsione di un "piano casa" finalizzato a "superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale e il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa". Bene! è stata la mia immediata reazione, e forse anche quella di tante famiglie e persone alle prese con il problema della casa. Dai pochi elementi forniti dagli articoli dei giornali emergevano però alcuni dettagli che mi hanno immediatamente insospettita: le somme destinate al "piano casa" corrispondevano all'ammontare degli stanziamenti disposti dal precedente governo per il Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica previsto dal decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, oltre che ad altre somme, fra cui quelle non impegnate rivenienti dall'art. 18 della legge 203/1991, destinate al finanziamento dei Contratti di Quartiere II.

Come il mio ruolo impone e come ogni cittadino informato e consapevole dovrebbe fare, sono quindi andata a leggere il testo della bozza di decreto. Ho così avuto conferma che i miei sospetti erano più che fondati: in nove minuti e mezzo - questo, come titolavano i giornali, il tempo dedicato alla discussione della manovra economica dal Consiglio dei Ministri - il Programma straordinario del precedente governo era stato annullato. Merita ricordare che il dl 159/2007, art. 21, comma 1, finanzia con 550 milioni di euro un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica diretto a soddisfare il fabbisogno alloggiativo individuato dalle regioni e province autonome sulla base di elenchi di interventi prioritari e immediatamente realizzabili nei comuni ad elevata tensione abitativa e in relazione alle priorità definite nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative<sup>1</sup>. In nove minuti e mezzo si erano così gettati alle ortiche mesi di lavoro dedicati dai Ministeri delle Infrastrutture, della Solidarietà Sociale, per la Famiglia e le Politiche Giovanili, d'intesa con le Regioni, i Comuni e le parti sociali, alla messa a punto e all'approvazione di un provvedimento operativo volto ad affrontare alcune acute emergenze abitative e in particolare ad assicurare il passaggio da casa a casa alle famiglie sfrattate, con priorità per

quelle a basso reddito, con anziani ultrasessantacinquenni, diversamente abili e figli minori a carico.

Tutto ciò a me appare di gravità inaudita. I 550 milioni di euro stanziati dal Governo per il Programma straordinario sono confluiti in un nuovo e del tutto nebuloso piano casa, rinviando così a chissà quando l'utilizzo di risorse che, con uno sforzo congiunto straordinario fra Regioni e Comuni, erano state assegnate, ripartite, localizzate, e anche oggetto di progettazioni esecutive, per pervenire in tempi brevi all'apertura di cantieri di recupero e nuova costruzione per 11.842 alloggi pubblici.

Altro che Robin Hood! Chi rischia di rimanere senza casa perché sotto sfratto esecutivo o chi non riesce a trovare casa a prezzi accettabili come può sopportare di vedere sfumare un programma già in fase attuativa per un nuovo piano dai contenuti e dai tempi indefiniti? E chi garantisce che poi, con uguale rapidità, gli stessi fondi non siano sottratti alla casa e destinati a qualche inutile infrastruttura? Quale credito si può dare a un Governo che, nel corpo dello stesso provvedimento, da una parte mostra di voler semplificare e accelerare per dare risposte certe e tempestive ai bisogni del Paese, e dall'altra, annullando un procedimento sostanzialmente concluso, determina il ritardo *sine die* della soluzione di tante emergenze abitative?

Per il resto, il decreto legge non propone niente di nuovo: una nuova svendita del patrimonio pubblico a un prezzo di cessione rapportato esclusivamente al canone di locazione; vaghi riferimenti agli strumenti della finanza di progetto e della premialità urbanistica, sui quali peraltro la gran parte delle Regioni ha già avviato percorsi normativi e programmatici che tengono conto delle specifiche situazioni socio-economiche e urbanistiche; e, soprattutto, la solita invasione da parte dello Stato di competenze proprie delle Regioni, in evidente contrasto con l'affermata volontà di completare il disegno di riforma federalista delle istituzioni per avvicinare queste ultime ai cittadini ed elevarne i livelli di efficienza ed efficacia delle politiche. In particolare, com'è stato osservato nel documento predisposto dalla Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio della Conferenza delle Regioni del 1° luglio 2008, il piano nazionale previsto dal decreto, utilizzando da un lato le procedure della legge obiettivo e dall'altro lo strumento dell'accordo di programma quadro (Ministero Infrastrutture e Trasporti - Regioni), "riaccentra le competenze amministrative in capo alle amministrazioni centrali, contravvenendo al disposto costituzionale e alla giurisprudenza costituzionale (...) che ha ricondotto la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica all'interno della materia "Governo del territorio" (...) di competenza concorrente delle Regioni."

L'amara conclusione, che amareggia molto chi come me è direttamente impegnata nell'amministrazione e sulla quale mi auguro che riflettano in tanti, è che si tratta dell'ennesima dimostrazione dell'abilità di Berlusconi e del suo Governo nell'arte dell'illusionismo. Un'arte che, come sappiamo, affascina il pubblico finché non scopre il trucco. E in questo caso il trucco è già chiaro e non è per nulla divertente: si torna sui propri passi come gamberi in un mondo che muta a velocità vorticoso. Ma l'abilità dei nostri illusionisti è note-

vole. Danno l'illusione di fare mentre in realtà disfano ciò che si è già fatto. Danno l'illusione di innovare mentre propongono logiche e strumenti vecchi e già rivelatisi inefficaci. Ma in un circuito mediatico dominato dalla superficialità e dal conformismo, la proposta di un "piano casa" è stata sufficiente a ottenere per qualche giorno le prime pagine dei giornali. E questo sembra essere il dato più importante.

E poi, un provvedimento varato in appena in nove minuti e mezzo! Tutti a bocca aperta, ammirati di fronte a una tale rapidità decisionale, senza cercare di scoprire quali inganni possono nascondersi dietro decisioni fulminee.

\* Assessore Urbanistica Regione Puglia.

Note

1 Cfr. *Agenda* n. 213 di UI, maggio-giugno 2007.

## BASSETTI E LA SUA CITTÀ

*Il 26 aprile 2008 è morto Silvano Bassetti; politico e architetto ha fondato la sezione regionale dell'INU la rivista altotesina Atlas. Nel 2000 viene candidato alle comunali, fu eletto e nominato assessore all'urbanistica, ruolo in cui è stato confermato anche nel 2005.*

Per chi come noi ha percorso molta strada vicino a Silvano Bassetti, in un rapporto di amicizia, rispetto, condivisione culturale, politica e amministrativa, la sua scomparsa significa vuoto, mancanza, quasi l'incapacità di riannodare i fili del discorso lasciato in sospeso. Ma Silvano ha lasciato molto e nostro compito è quello di rintracciare e di rimettere in fila il suo pensiero e la sua azione di governo del territorio. Con lui, nell'Istituto nazionale di urbanistica, abbiamo condiviso l'idea che sia possibile costruire una città migliore nella quale vivere e che il piano urbanistico sia uno strumento necessario - anche se non sufficiente - per realizzarla.

Alcuni "capisaldi", Silvano li chiamava così nei suoi documenti, pensiamo possano essere condivisi da subito e possono rappresentare in qualche misura l'"eredità urbanistica" che ci lascia.

Il riconoscimento di quello che ha definito "il modello sudtirolese", un progetto politico-sociale di conservazione dell'identità etnica del gruppo tedesco che, attraverso la salvaguardia degli assetti territoriali e paesaggistici tradizionali, ha garantito uno sviluppo equilibrato e diffuso, il popolamento della montagna e la forte integrazione di agricoltura, turismo e artigianato. Nel riconoscerne gli esiti positivi nel buon livello di conservazione ambientale, di benessere delle popolazioni, di equilibrio socio-economico, di pace sociale e di convivenza etnica, non mancava di ricordarci l'altra faccia di tale modello, "anti-industriale" e "anti-urbana", che ha compreso negli anni '70 e '80 lo sviluppo del capoluogo.

L'esperienza di Laboratorio Bolzano-Hauptstadt Bozen che, alla fine degli anni '80 alla vigilia della chiusura della vertenza sul "pacchetto" di autonomia e della liberalizzazione del mercato europeo, in concomitanza dell'insediamento delle nuove amministrazioni in Provincia e nel capoluogo e nella contemporanea elaborazione del LEROP (il piano provinciale) e del PUC di Marcello Vittorini, in un percorso di riflessione collettiva, ha visto impegnate istituzioni, associazioni, cittadini nel ripensare il ruolo del capoluogo, non più contrapposto al suo territorio. A partire dalle sue risorse - la collocazione geografica tra Nord e Sud, il prezioso contesto paesaggistico e ambientale, la compresenza di più etnie e l'incontro tra più culture, il quadro istituzionale di autonomia, l'equilibrio socio-economico raggiunto - si sono riproposte le sue vocazioni di città capoluogo, città delle Alpi e dell'Europa per avviare un processo di costruzione di una identità interetnica, policulturale e bilingue che sappia ridefinire strategie di riconversione ambientale, culturale ed economica. Ci piace qui ricordare che assieme con Silvano c'era anche Hans Glauber nel promuovere l'associazione Laboratorio Bolzano-Hauptstadt Bozen e i due convegni dell'89 e '90 sul futuro della città.

L'aver compreso, riflettuto e applicato con intelligenza la legge urbanistica provinciale ed in particolare quella parte relativa alle nuove espansioni che dal 1972 rappresenta uno strumento "perequativo" (se vogliamo sui generis e ante litteram) e che ha consentito di costruire una città plurale e articolata capace di accumulare edilizia residenziale pubblica e privata. Percorso questo che Silvano ha utilizzato, non solo nel suo progetto di Bolzano, portando questa esperienza nel dibattito nazionale sulla riforma della legge nazionale per il governo del territorio.

Casanova e Firmian come esperienza di pianificazione attuativa, pur nelle difficoltà che costantemente richiamava, per sperimentare percorsi di progettazione (concorsi internazionali), integrazione tra città nuova e città esistente, integrazione tra funzioni e nuovi progetti di risparmio energetico e città sostenibile.

La battaglia culturale e disciplinare su densificazione e qualità urbana, un percorso europeo di città compatta, coerente con la struttura urbana di Bolzano, che a partire dall'esigenza di risparmiare territorio in quanto risorsa non rinnovabile, cerca di prefigurare una città densa di qualità architettonica, di servizi, di funzioni e di accessibilità con trasporti pubblici efficaci e confortevoli. Nel declinare concretamente questi concetti difendeva non solo il territorio agricolo e il paesaggio agrario dei vigneti e frutteti, ma anche il cuneo verde e gli spazi liberi interni alla città.

Il progetto Ferroplan, non da tutti compreso prima ancora che non condiviso. Progetto innovativo capace di ridare piena autorità ed autonomia decisionale sulle grandi scelte al Comune, assieme alla Provincia e alle Ferrovie, nell'interesse della città e dei suoi cittadini.

Ferroplan un progetto che racchiude la concezione urbanistica di risparmio di suolo, recupero urbanistico e funzionale di spazi dismessi e in trasformazione, di qualità architettonica, di attrezzatura della città di nuove infrastrutture di servizio e verde urbano, di soluzione ai problemi della mobilità di lunga percorrenza, di pendolarismo e di accessibilità alle diverse parti della città.

Infine il piano urbanistico, il PUC. Il documento dei cosiddetti saggi rappresenta solo l'ultimo atto dell'azione di governo della città dell'Assessore Bassetti. 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.

Il documento preliminare al PUC in questa logica e nelle modalità con cui è stato costruito rappresenta un atto formale e non un disegno visionario di speranze lontane, un primo passo da condividere con tutta la città, per costruire il masterplan e quindi il piano urbanistico comunale in grado di definire dove, come, quando e da parte di chi quelle indicazioni possono trovare attuazione.

*Peter Morello e Francesco Sbetti dell'Istituto nazionale di urbanistica*

---

...si discute  
...si discute

... di monnezza



# Riqualificazione urbana e ambientale

a cura di Francesco Sbetti

La rassegna di interventi e casi di studio presentati in questa sezione rappresentano un'occasione di riflessione per valutare quale ruolo possono svolgere i progetti di riqualificazione urbana ed ambientale nel quadro degli interventi urbanistici.

La natura stessa della definizione di riqualificazione solleva una dimensione dominante del progetto urbanistico che da molto tempo si pone il tema di intervenire sul costruito e cioè riqualificare spazi ed edifici che hanno esaurito la loro funzione originaria e che necessitano, pena degrado e abbandono, una di essere ripensati, riprogettati, rifunzionalizzati nello spazio e nel mercato.

I casi presentati possono essere suddivisi in due grandi gruppi: quelli che intervengono su edifici residui di una industrializzazione che aveva dominato i centri della città o sulle colonie simbolo di un turismo "disciplinato" che è andato trasformandosi in "turismi organizzati" modificando anche i contenitori destinati ad accogliere queste funzioni, e quelli che intervengono sugli spazi aperti: parchi, percorsi e strade come opportunità per valorizzare l'ambiente e il paesaggio, ma anche gli spazi costruiti ponendo così l'attenzione, nello sviluppo del progetto, al rapporto densificazione-rarefazione. Il racconto degli studi, progetti e interventi concentra il fuoco sul rapporto con il passato e con le identità, anche lontane, che questi luoghi richiamano e nello stesso tempo evidenziano l'importanza che assumono gli strumenti di attuazione: programmi integrati, varianti urbanistiche, piani di settore.

Si tratta di una attenzione strategica che guarda alle modalità con cui il progetto può e trova attuazione e che in alcuni casi è in grado di valutarne anche gli esiti.

Nel caso della Bormioli di Parma l'ipotesi progettuale "intende essere un contributo all'interno di un più generale dibattito sulla - forma urbis - e sui

valori della governance locale" a Vergheto il Pru "ha rappresentato la - road map - entro la quale ricondurre l'azione dei singoli soggetti coinvolti", mentre a Portici il censimento degli spazi aperti diventa lo spunto "per la costruzione di strategie progettuali che suggeriscono un ripensamento delle politiche urbanistiche" e l'intervento sul fiume Savio a Cesena rappresenta "la possibilità di concentrare le cessioni da parte degli imprenditori che attueranno le aree industriali".

La riflessione offerta dagli interventi di riqualificazione urbana ed ambientale rimanda anche alla dimensione economica del progetto, alla loro sostenibilità e al contributo che questi possono offrire alla costruzione della città pubblica.

Passata la fase pionieristica e forse troppo contrattuale dei programmi integrati si può, a partire dai casi concreti, provare ad elaborare una dimensione degli strumenti perequativi che sappia legare processi di valorizzazione, domanda di qualità e servizi urbani. Sapendo che questa è la sfida che ci attende anche rispetto al tema ancora non risolto del regime dei suoli.

## La Bormioli di Parma

Marco Adorni

La Bormioli Rocco ha avuto un ruolo storico fondamentale per lo sviluppo economico, produttivo e l'equilibrio socio-culturale della città e del territorio di Parma. Prima ancora che una vetreria fu, infatti, *la fabbrica* di Parma, per dimensioni di manodopera, livello tecnologico, produttività ed estensione del raggio d'affari. La Bormioli, si può dire senza tema di smentite, è stata l'anima industriale di Parma, di cui ha attraversato lo sviluppo storico e i suoi snodi cruciali: essa è stata il simbolo del riscatto postbellico, il punto di riferimento delle lotte sindacali, l'avanguardia tecnologica della città, una sorta di "istituzione" a impatto sociale (e che dona, perciò, identità), un laboratorio politico e umano di generazioni di lavoratori, un *melting pot* di culture, saperi tecnici e umani, un organo di mediazione dei conflitti sociali. Le ciminiere che ancora sveltano su via San Leonardo vogliono dire ancora tutto questo. Dicono di un'anima che ancora rimane nella mente e nei cuori di tanti parmigiani.

La famiglia Bormioli possiede l'arte del vetro sin dal lontano XI secolo quando, nel borgo ligure di Altare, forma una delle comunità di maestri vetrai tra le più importanti e vitali d'Europa. Questa lunga durata "tecnologica" s'intreccia con la storia di Parma a partire dal XIX secolo.

I documenti storici, infatti, fanno risalire la prima apparizione dei Bormioli in città alla metà dell'Ottocento, con l'insediamento della vetreria all'interno del perimetro storico, in via Farnese

anche se l'evento realmente fondativo dell'identità Bormioli e del suo profondo legame con Parma si verificherà solo cinquant'anni più tardi, all'incirca all'inizio del XX secolo, con lo spostamento della vetreria nell'area protoindustriale cittadina a ridosso della stazione ferroviaria, il quartiere di san Leonardo.

### La Bormioli oggi

Il 5 maggio 2004, lo stabilimento Bormioli ha chiuso. Nel 2007 sono cominciati i lavori di dismissione e la città ha cominciato a interrogarsi sul futuro dell'area. Sono forti i timori di una rapida e disinvolta cancellazione di un importante patrimonio d'archeologia industriale ad alto valore storico, simbolico e identitario.

Alcuni consiglieri circoscrizionali del quartiere San Leonardo, segnatamente Cristina De Bernardis e Giuseppe Massari, si sono attivati, affidando al Centro Studi Movimenti di Parma<sup>1</sup> il compito di promuovere una serie di ricerche storiche e organizzare incontri pubblici e seminari di studio sulla secolare vicenda Bormioli e la sua attualità. Di recente, il Centro Studi Movimenti ha anche prodotto e pubblicato un film-documentario sulla Bormioli di Parma, intitolato *La Vetreria*<sup>2</sup>, basato sulle preziose testimonianze di operai, tecnici e dirigenti dello storico stabilimento di San Leonardo.

Nel frattempo, sempre più cittadini, e non solo del quartiere San Leonardo, si sono interessati al tema della riqualificazione dell'area.

Nel settembre 2007 nasce *Neopolis-*

*Coordinamento riqualificazione ex aree industriali di Parma*, con lo scopo di coordinare le fasi necessarie per promuovere una *progettazione partecipata* della riqualificazione non solo dell'area Bormioli ma anche di tutte le ex aree industriali cittadine. La nuova associazione vede anche il coinvolgimento del gruppo *Medaglie d'oro della Vetreria Bormioli Rocco e figlio* (stabilimento di Parma)<sup>3</sup>, rappresentato da Giorgio Giliotti, e di alcune personalità dell'ateneo cittadino, tra cui soprattutto l'arch. Marco Bennicelli della facoltà di Ingegneria che, nel corso dell'anno accademico 2006-2007, ha promosso ed avviato una ricerca storica, architettonica ed urbanistica dell'area Bormioli, coinvolgendo un gruppo di studenti ingegneri della laurea specialistica in Ingegneria civile. Gli studenti ingegneri sono stati affiancati ai colleghi architetti impegnati nello studio dell'ex area industriale Reggiane di Reggio Emilia. La collaborazione con il corso del laboratorio di Progettazione architettonica, tenuto dai professori Saverio Isola e Alberto Mambriani, ha attivato un proficuo confronto tra le diverse realtà industriali ed urbane analizzate, favorendo l'approfondimento delle diverse procedure urbanistiche adottate e delle diverse soluzioni architettoniche ipotizzabili. Da questo confronto sono emerse le prime importanti riflessioni circa l'approccio metodologico al problema del recupero delle vaste aree ex industriali ubicate all'interno delle realtà urbane. Successivamente si è operato per identificare casi studio analoghi, per tipo-

logia industriale, al fine di creare una specie di “atlante visuale” dei progetti di recupero eseguiti o in corso di redazione, selezionando i casi ritenuti più interessanti. Estremamente significativa è risultata l’esperienza progettuale, attualmente *in itinere*, relativa al progetto di recupero dell’ex vetreria di Altare di Savona redatto dallo studio di architettura Marco Ciarlo Associati. L’analogia tipologica, i legami storici fra la vetreria di Altare e quella di Parma e i legami familiari intercorrenti fra i diversi rami della famiglia Bormioli, altarese e parmense, hanno costruito un’ideale “affinità elettiva” che ha trovato effettivo riscontro nel seminario di studio *La fabbrica arrugginita*, tenutosi a Parma il 12 giugno 2007.

Il 23 novembre 2007, *Neopolis* ha organizzato, presso l’Aula magna dell’Università degli Studi di Parma, un convegno intitolato *Ricordi di vetro. Recupero e trasformazione della ex vetreria Bormioli Rocco di Parma*<sup>4</sup>, con l’intento, per un verso, di unire docenti universitari e professionisti, rappresentanti delle istituzioni locali e regionali, amministratori pubblici, associazioni civiche e culturali in una riflessione su alcuni progetti di riqualificazione di ex aree industriali in corso di realizzazione in diverse parti d’Italia; per l’altro, presentare i capisaldi di un’ipotesi progettuale di riqualificazione dell’ex area Bormioli che, qui di seguito, esponiamo.

### Il “progetto” di Neopolis

*Neopolis* considera la riqualificazione dell’ex area Bormioli un momento strategicamente rilevante per la città di Parma per più motivi. L’ipotesi progettuale che si è sposata intende essere un contributo all’interno di un più generale dibattito sulla *forma urbis* e sui valori della governance locale. Gli obiettivi (e relativi requisiti) che riteniamo come quelli salienti per il nostro progetto sono:

1) Riqualificazione come input primario (*big push*) di un generale processo di razionalizzazione della forma spaziale, temporale ed “esistenziale” del quartiere san Leonardo e quale fattore

propulsivo e dinamico capace di avviare un processo di generale valorizzazione (sociale, civica, commerciale) dell’intera porzione urbana tra la stazione ferroviaria, il complesso Euro Torri/Centro Torri e gli accessi autostradali. *Requisiti:*

a) riscrittura complessiva della funzionalità dell’area ex Bormioli in rapporto al quartiere san Leonardo: il che vuol dire trascendere il mero cambio di destinazione d’uso per pensare a una progettualità urbanistica aperta e polifunzionale, ovvero in grado di adattarsi/plasmarsi alle diverse esigenze (ambientali, sociali, civiche, culturali, etc.) degli abitanti di un quartiere critico, in quanto caratterizzato da una pressoché assoluta carenza di strutture a interesse collettivo, attraversato da importanti e congestionate arterie stradali e versante in uno stato di degrado sociale;

b) realizzazione di nuove attrezzature e nuovi servizi (musei, biblioteche, parchi, parcheggi a scala di quartiere) nell’ex area Bormioli in qualità di fattori: d’innalzamento qualitativo dello standard prestazione del quartiere; di concretizzazione di un nuovo concetto di «piazza storica» del quartiere, intesa quale luogo di servizi e spazi di relazione; di potenziamento delle attività commerciali della zona;

c) mutuabilità dell’ipotesi di dismissione creativa da approcci progettuali già sperimentati in altre aree simili, tra cui, a esempio, quelle della vetreria Bormioli di Altare di Genova o delle Reggiane.

2) Riqualificazione Bormioli come occasione di compartecipazione alle politiche territoriali di tutta la città. *Requisiti:*

a) dimensione «partecipativa» della progettazione come istanza metodologico-politica (al passo con le indilazionabili esigenze d’integrazione delle peculiarità del cittadino in quelle generali della comunità locale) con effetti migliorativi sul senso di appartenenza alla *civitas* e sul capitale sociale;

b) ampliamento della questione Bormioli alla più generale questione ex aree industriali di tutta la città, che implica un ripensamento della strategia generale sul territorio e città di Parma

realizzata in questi ultimi anni mediante l’operato delle Società di Trasformazione urbana (STU);

3) Conservazione degli edifici storici della vetreria Bormioli come momento di ricomposizione di una memoria e di un sapere sull’identità industriale cittadina nonché quale fondamento necessario al ripensamento dell’area come polo di attrazione turistico-culturale extra-cittadina. *Requisiti:*

a) definizione di una porzione storica della fabbrica che comprenda la salvaguardia degli spazi adibiti a produzione e le ciminiere della Vetreria Bormioli Rocco;

b) trasformazione degli edifici storici della Vetreria Bormioli Rocco, in accordo con quanto stabilito dalle sovrintendenze locali, adibendoli a funzioni di tipo culturale: Museo dell’industria della città di Parma, in cui conservare la memoria storica delle varie attività industriali cittadine, molte delle quali sono nate nel quartiere san Leonardo; creazione di un’apposita sezione dedicata al vetro e alla sua lavorazione, che ha visto proprio nella Bormioli un’eccezionale interprete.

### A mo’ di conclusione

Il gruppo di *Neopolis* si è speso e si spenderà sulla questione Bormioli non solo perché interessa direttamente la vita di alcuni di noi che abitano e operano nel quartiere di san Leonardo e nemmeno unicamente perché essa offra la possibilità di trasformare il rapporto asimmetrico amministratori/cittadinanza, ma soprattutto in quanto ci permette di ragionare su un lampante caso di manifestazione di uno dei caratteri dominanti del tempo presente, ovvero l’oblio nei confronti del passato del nostro territorio e del nostro paese. Il caso della Bormioli è, da questo punto di vista, paradigmatico. Ragionando sulla città di Parma ci si rende conto, a esempio, che se si vuole comprenderne l’attualità è necessario partire dalla cifra qualificativa del XX secolo, ovvero la storia della sua struttura industriale.

Ci pare di poter concludere che la contraddizione tra la ricchezza di tale sto-

ria e la sua totale assenza dai canali tradizionali della pubblicizzazione del territorio locale - che operano una banalizzazione di Parma come mera capitale della food valley (derivazione residuale, al pari dell'ossessione lirico-verdiana, dell'ottocentesca concezione di Parma quale «città giardino») - derivi da una sempre più evidente ragione strutturale, cioè la terziarizzazione/globalizzazione dell'economia parmense. Parma, conclamata sede dell'Authority alimentare, dimostra, dunque, a nostro parere, di rientrare a pieno titolo in quelle città di medie dimensioni che, perdendo la loro vocazione storica, si attrezzano a divenire non-luoghi, o meglio, luoghi di accentramento territoriale di mere funzioni di direzione e controllo della produzione e dell'economia globale del terzo millennio. Anche da questo punto di vista riteniamo sia necessaria la nostra azione per promuovere una progettazione partecipata della riqualificazione Bormioli. Perché è un'azione che promuove, anzitutto, il rispetto delle radici, delle nostre identità, della nostra storia. Del nostro tempo.

\*Neopolis.

#### Note

1. Dalla sua fondazione (ottobre 2000), il Centro Studi Movimenti di Parma ha come oggetto principale di ricerca i movimenti sociali e politici del '900; il Centro organizza incontri di studio, pubblica saggi e volumi, svolge attività didattiche nelle scuole e, infine, raccoglie e riordina fondi documentari e bibliografici sulla storia dei movimenti sociali e politici degli anni '60 e '70 al fine di renderli consultabili a studenti, insegnanti e ricercatori. Nel 2006, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza dei beni archivistici per l'Emilia Romagna ha segnalato il suo patrimonio come archivio di "notevole interesse storico".
2. Ricerca storica e sceneggiatura sono state curate da Marco Adorni e William Gambetta del Centro Studi Movimenti di Parma; il montaggio e la regia sono in collaborazione con Mario Ponzi di Fondazione delle Arti Edison di Parma.
3. Il gruppo è nato nel 1964 e raccoglie i lavoratori che, avendo prestato attività per almeno venticinque anni consecutivi nell'azienda, sono stati premiati con medaglia d'oro e attestato di benemerenzza. Attualmente gli associati sono quasi settecento.
4. Al convegno hanno partecipato, tra gli altri, il dott. Luciano Serchia, Soprintendente per i Beni architettonici e per il Paesaggio di Parma e Piacenza, il prof. arch. Aldo De Poli della facoltà di Architettura di Parma, il prof. arch. Aldo Castellano della facoltà di Architettura del Politecnico di Milano, l'arch. Michele Zanelli del Servizio riqualificazione urbana e promozione qualità architettonica dell'amministrazione regionale Emilia Romagna.

## Vergato: una "piccola esperienza" applicata

Pierluigi Milani\*

La comunità vergatese, in presenza della crisi industriale del settore metallurgico iniziata sul finire degli anni settanta, crisi che porterà nel 1992 alla chiusura dello stabilimento della ILM (Industria Leghe Metalliche), accetta la sfida di trasformare un momento di difficoltà in un'occasione di sviluppo.

A fronte della condivisione di un percorso concertato per la ricollocazione di tutte le unità lavorative coinvolte, l'Amministrazione comunale accetta di condividere con la proprietà (Gruppo industriale Maccaferri di Bologna) una proposta di recupero urbano dell'area industriale dismessa.

La volontà di individuare nel settore terziario l'ambito economico all'interno del quale proporre la riaffermazione di un primato territoriale del capoluogo vergatese diviene la scelta strategica fondamentale attorno alla quale costruire una nuova politica di sviluppo.

Già con il Prg del 1983 erano stati individuati alcuni temi urbanistici di fondamentale importanza per i luoghi centrali del capoluogo :

- la localizzazione di una nuova stazione delle autocorriere nelle aree limitrofe alla stazione FS, con previsioni di sviluppo edilizio;
- l'indicazione di un Piano particolareggiato di iniziativa pubblica per la riorganizzazione urbana della mai decollata piazza IV novembre.

L'elaborazione, seguita all'emanazione dei Programmi integrati ex art. 18 legge 203/1991, i Programmi integrati ex art. 16 legge 179/1992 e ancora i

Programmi di recupero urbano ex art. 11 legge 493/1993 ed infine i Programmi di riqualificazione urbana, ex Dm 21.12.1994 è risultata utile, per giungere all'individuazione di un proprio organico Programma di riqualificazione urbana del capoluogo.

Programma costruito con l'obiettivo di ricondurre, all'interno dei programmi comunali di intervento, quanti più investimenti privati possibili, dando corpo e attuazione a un percorso di sviluppo, disinnescando la mina di un possibile e/o eventuale approccio esclusivamente speculativo.

Un insieme di fattori che ha portato l'amministrazione comunale, nei fatti ancora prima che nelle intenzioni, ad anticipare la stessa emanazione della legge regionale 19/98 sulla Riqualificazione urbana.

Da subito, sul campo ancora prima che nelle volontà, il lavoro avviato si è costruito come "programma complesso", per le sue caratteristiche fondamentali:

- dimensione a scala urbana;
- integrazione fra le risorse e le azioni dell'amministrazione e quelle dei privati;
- integrazione funzionale tra tutte le esigenze di equilibrio dell'assetto urbano e le diverse necessità economiche.

Assumendo a modello le metodologie riscontrabili nella pubblicazione ministeriale "I Programmi di riqualificazione urbana" INU edizioni, Roma, 1997, si definivano :

- i costi unitari parametrici degli interventi pubblici e privati;

- i costi degli interventi privati;
- i costi degli interventi pubblici e la loro copertura finanziaria;
- i costi delle opere pubbliche in gestione ai privati;
- il costo complessivo del programma di riqualificazione urbana.

Il lavoro, da subito caratterizzato come "programma complesso", individuava una serie coordinata di interventi articolati in quattro temi urbani: l'ambiente; il lavoro; i servizi; la mobilità. Scopo dichiarato era quello di analizzare proposte direttamente correlate ad interlocutori conosciuti ed ipotesi di finanziamento disponibili.

Un percorso che ha portato l'Amministrazione Comunale ad approvare nel 2000 il primo Programma di Riqualificazione Urbana del Capoluogo. Uno strumento di pianificazione che ha rappresentato la "road map" dentro la quale ricondurre l'azione dei singoli soggetti coinvolti. Dal 2000 ad oggi, i fronti comuni dell'intervento pubblico e dell'intervento privato hanno consentito di realizzare e completare quasi tutti gli interventi programmati.

Interventi privati:

- costruzione di 170 unità residenziali;
- costruzione di 21 unità commerciali;
- costruzione di 21 unità terziarie;
- costruzione di una galleria commerciale;
- costruzione della biblioteca comunale P. Guidotti (accordo di programma stipulato tra il comune di Vergato, la regione Emilia-Romagna e la S.E.C.I. S.p.a. conclusosi nel Marzo 2004)
- costruzione del centro per l'impiego della Provincia, del polo di formazione professionale della C.M., della nuova sede del servizio postale; della nuova camera del lavoro territoriale, di una nuova piazza per il mercato settimanale; di parcheggi pubblici per 400 posti auto, di verde attrezzato per oltre 4000 m<sup>2</sup>;
- attuazione del Piano urbanistico di iniziativa privata (ex ILM), stimabile in circa il 70% della propria potenzialità urbana;

interventi pubblici:

- riqualificazione dell'area urbana di piazza Capitani e del collegamento pedonale/carrabile sul torrente Vergatello;

- costruzione del collegamento pedonale sul torrente Vergatello per il nuovo ospedale;
- riqualificazione delle vie Garibaldi, Marconi, Cavour;
- recupero ambientale del tratto urbano del torrente Vergatello;

Contestualmente alla realizzazione degli interventi elencati è continuata una laboriosa ed impegnativa attività di concertazione tra gli enti territoriali, gli enti erogatori di servizi pubblici e privati, gli operatori economici privati. Obiettivo comune ad ognuna delle singole azioni è sempre stato quello di ricondurre ogni vicenda all'interno di un disegno generale unitario ed organico. Un disegno capace di dispiegare una strategia d'intervento forte, autorevole ed efficace attorno ai quattro temi, sin dall'inizio, posti alla base dell'azione programmatica dell'ente locale e cioè: l'ambiente, il lavoro, i servizi, la mobilità.

L'approvazione del secondo Programma di riqualificazione urbana del capoluogo, nel corso del 2004, ha rappresentato una ulteriore tappa di questo percorso.

Una seconda serie d'interventi programmati nell'ambito urbano del capoluogo portava ad ulteriore compimento l'originario disegno strategico. Ad un complesso di interventi minori, chiamati a completare e perfezionare il più generale disegno urbano contenuto nel PRU 1 del 2000, venivano affiancati invece, con maggiore precisione e nuovo vigore, due temi strategici innovativi fondamentali:

- nel settore ambientale, il Parco del Reno e il recupero delle aree fluviali;
- nel settore della mobilità, la nuova stazione ferroviaria e le nuove modalità di interscambio tra il trasporto pubblico su gomma e quello su ferro.

Per il primo argomento faceva seguito, nel 2006, all'interno di un'azione concertata con la Comunità Montana dell'alta e media valle del Reno, l'approvazione di uno specifico Piano di riqualificazione ambientale dell'intero tratto fluviale del corso del fiume ricompreso nel territorio comunale.

Per quanto riguarda il secondo argomento, a partire dall'inizio del 2007, l'A.C. ha avviato un confronto con gli

enti territoriali (Provincia e Regione) e con RFI su una ipotesi di riqualificazione dell'area urbana della stazione ferroviaria di Vergato, un Programma di riqualificazione e ristrutturazione delle aree dismesse, con l'obiettivo di sviluppare esperienze di vera e propria trasformazione urbana, volte a favorire anche interventi edilizi finalizzati a sviluppare attività socio-economiche inserite nel contesto urbano attraverso modalità innovative di coinvolgimento di soggetti attuatori privati.

Un confronto, tuttora in corso, che sta definendo il quadro territoriale che coinvolgerà aree di proprietà pubblica e privata; il quadro economico delle risorse da destinare alla realizzazione delle infrastrutture d'interesse pubblico, indispensabili alla riqualificazione del servizio di stazione; la cornice urbanistica necessaria a generare le risorse indispensabili per il sostentamento economico dell'operazione di valorizzazione.

All'interno del lavoro in corso, l'Amministrazione Comunale ha già individuato nella costituzione di una Società di Trasformazione urbana (STU) ai sensi dell'art. 120 Dlgs 267 del 18.8.2000 lo strumento che sarà chiamato a gestire due fasi operative. In una prima fase la STU, interamente composta con capitale pubblico, sarà chiamata a gestire, attraverso la definizione di un Accordo di Programma, la procedura di trasformazione urbanistica delle aree interessate dagli interventi:

- le aree di stazione;
- le aree fluviali a ridosso della stazione ed interne al Parco fluviale;
- le aree verdi a servizio delle strutture sanitarie;
- un'area interessata da un insediamento di edilizia pubblica da riqualificare.

Nella seconda fase operativa la STU, aperta all'ingresso maggioritario di capitali privati, sarà chiamata a gestire l'intervento immobiliare (costruzione di residenze anche convenzionate, albergo e centro commerciale), l'urbanizzazione dell'area (parcheggi pubblici e verde attrezzato) e la costruzione di tutte le opere di urbanizzazione a diretto servizio della stazione ferroviaria (parcheggio scambiatore, sottopas-

P.R.U.2 VERGATO, CAPOLUOGO

individuazione ambiti di intervento - scala 1:5000



## IN FASE DI REALIZZAZIONE

## AMBITO A

"Aree di dismissione industriale"

## AMBITO B

"Piazze del mercato settimanale"

## AMBITO C

"Il centro storico"

## AMBITO D

"Aree dei servizi socio-sanitari"

## AMBITO E

"Aree della mobilità"

## IN FASE DI PROGETTO

## PROGETTO A5

"Giudice di Pace"

## AMBITO F

"Il centro storico"

## AMBITO G

"Ex Ragioneria"

## AMBITO H

"La Stazione"

## AMBITO I

"I Tessuti Connettivi"

so pedonale ai binari, nuova hall della stazione ferroviaria, nuova autostazione delle corriere).

Un intervento che si sta misurando con un piano d'investimenti capace di sostenere la realizzazione di opere infrastrutturali equivalenti ad un valore stimato in 3,5 milioni di euro ed opere di urbanizzazione stimate in 2,5 milioni di euro.

Nel complesso l'esperienza dei Programmi di riqualificazione urbana del comune di Vergato, piccola realtà montana di 7.500 abitanti, nel decennio 1997-2007, ha prodotto:

- investimenti privati nell'ordine di circa 30 milioni di Euro;
- investimenti pubblici nell'ordine di circa 2 milioni di euro;
- nuova occupazione nel settore terziario nell'ordine delle 150 unità;
- nuovi residenti nel capoluogo nel-

l'ordine delle 300 unità.

Un'esperienza che, nella sua naturale evoluzione, sta costruendo le condizioni per produrre nuovi investimenti per circa 30 milioni di euro; di questi, circa 2,2 milioni di euro saranno investiti in opere di urbanizzazione mentre 2,8 milioni saranno destinati alla realizzazione di infrastrutture di interesse pubblico senza aggravio alcuno sulle casse pubbliche.

Infine, non certo per importanza, una serie articolata d'interventi che hanno consentito all'A.C. di proporre o contribuire a proporre politiche di intervento in settori strategici per gli equilibri territoriali.

Non è un caso infatti, che negli ultimi anni si siano sviluppate nuove azioni programmatiche consistenti in progetti di grande valenza territoriale; progetti redatti in accordo con gli enti sovraor-

dinati, legati agli ambiti di intervento che da tempo vedono impegnata con riconosciuta autorevolezza l'A.C.

E' il caso del Parco fluviale del Reno, con la Comunità montana; è ancora il caso del passante autostradale tra la valle del Reno e l'A1, con Provincia e Regione; è infine il caso della nuova stazione ferroviaria nell'ambito del SFM di nuovo con Provincia, Regione, ATC ed RFI.

Un'azione d'iniziativa pubblica che ha saputo, con tenacia e coerenza, costruire occasioni di investimento per il capitale privato, riconducendole sempre all'interno di un insieme sistematico di obiettivi per i quali l'interesse pubblico ha costituito la discriminante di riferimento.

Gli interventi immobiliari privati, in questo quadro, sono stati chiamati a dare il loro contributo per raggiungere

obiettivi di interesse generale come:

- introdurre processi di riqualificazione dell'ambiente urbano e di quello naturale;
- incrementare il livello occupazionale;
- aumentare il livello dei servizi per i cittadini;
- potenziare le strutture a servizio della mobilità.

*\*Architetto libero professionista, consulente del comune di Vergato.*

## Riqualificazione urbana e ambientale

# La città delle colonie

*Michele Casadei \**

Nel territorio cervese sono presenti tre aree in cui sono concentrate colonie marine, edifici cioè utilizzati come sedi di vacanza per un tipo di soggiorno molto popolare nei decenni scorsi, ma che tende ormai ad essere sostituito da altre forme di turismo; molti di questi manufatti risultano infatti da tempo non utilizzati.

La zona più significativa per estensione e per concentrazione è localizzata a Tagliata e ricopre un'area di circa 110.000 mq con trentaquattro colonie per una volumetria complessiva di circa 260.000 mc.

L'area è situata in una zona di grande pregio ambientale essendo posta fra la pineta che fronteggia l'arenile e le aree a valle e a monte di viale Abruzzi e cioè del primo asse stradale parallelo al viale di lungomare.

Il numero di colonie di Pinarella è più ridotto in quanto su un'area di circa 31.000 m<sup>q</sup> vi sono tredici colonie per una volumetria totale di circa 75.000 mc. Sebbene di minori dimensioni rispetto a quelle di Tagliata, l'area di concentrazione di colonie di Pinarella non è da meno per ciò che concerne il pregio della localizzazione, poiché anche in questo caso il sito riguarda un'area posta fra la pineta e la direttrice parallela al mare, ma che vede anche la presenza di due colonie poste all'interno della pineta.

Il terzo sito che vede la presenza di colonie marine è quello di Milano Marittima, in cui le 7 colonie presenti si estendono su una superficie di 28.000 mq, per un volume complessivo di circa 45.000 m<sup>3</sup>.

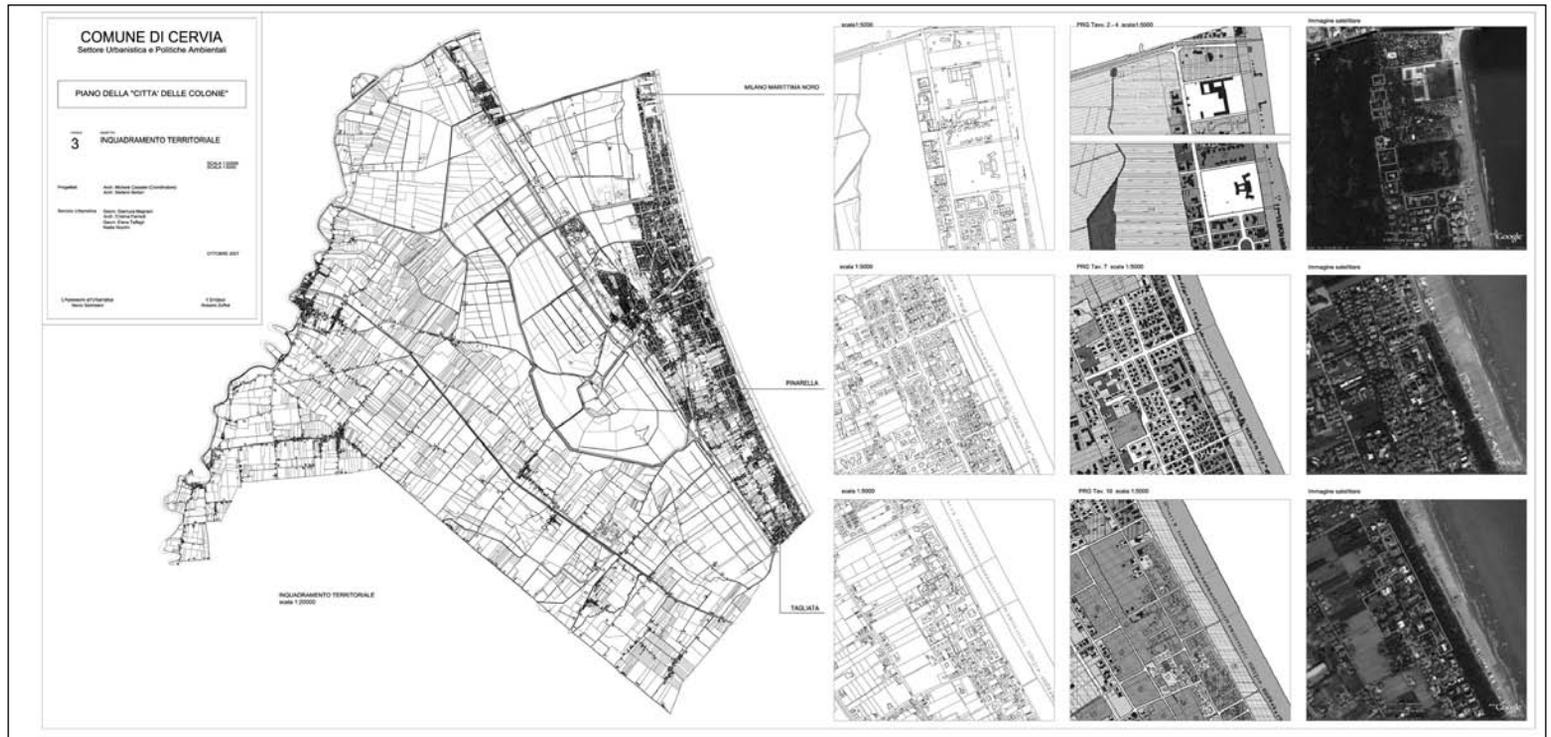
A Milano Marittima sono presenti anche due colonie di valore storico testimoniale e per questo sottoposte a specifico vincolo dalla Soprintendenza ai Beni architettonici e ambientali: esse sono la colonia "Varese" e la colonia "Monopoli di Stato".

Sulla base di quanto stabilito dal Piano paesistico regionale e dal Piano territoriale di coordinamento provinciale il comune di Cervia ha provveduto a redigere un piano urbanistico unitario finalizzato alla riqualificazione di queste aree, con esclusione tuttavia dei due edifici di valore storico e vincolati per i quali è presente una specifica normativa nel Prg che subordina il loro riuso ad interventi di restauro.

Le colonie oggetto del piano unitario non sono sottoposte a vincoli di carattere storico-culturale, tanto che per esse i piani sovraordinati già citati (Ptp e Ptcp) consentono (ed anzi incentivano) la demolizione e la ricostruzione con accorpamento, al fine di razionalizzarne i volumi e per definire una migliore distribuzione dell'assetto territoriale del tessuto urbano.

Il piano unitario di riqualificazione delle aree in cui sono concentrate le colonie marine, denominato "Piano unitario della Città delle colonie" costituisce un approfondimento del Prg e va sostanzialmente a definire in maniera più dettagliata le modalità attuative delle aree e formalmente si configura come un Piano di settore del Prg stesso e ne costituisce parte integrante.

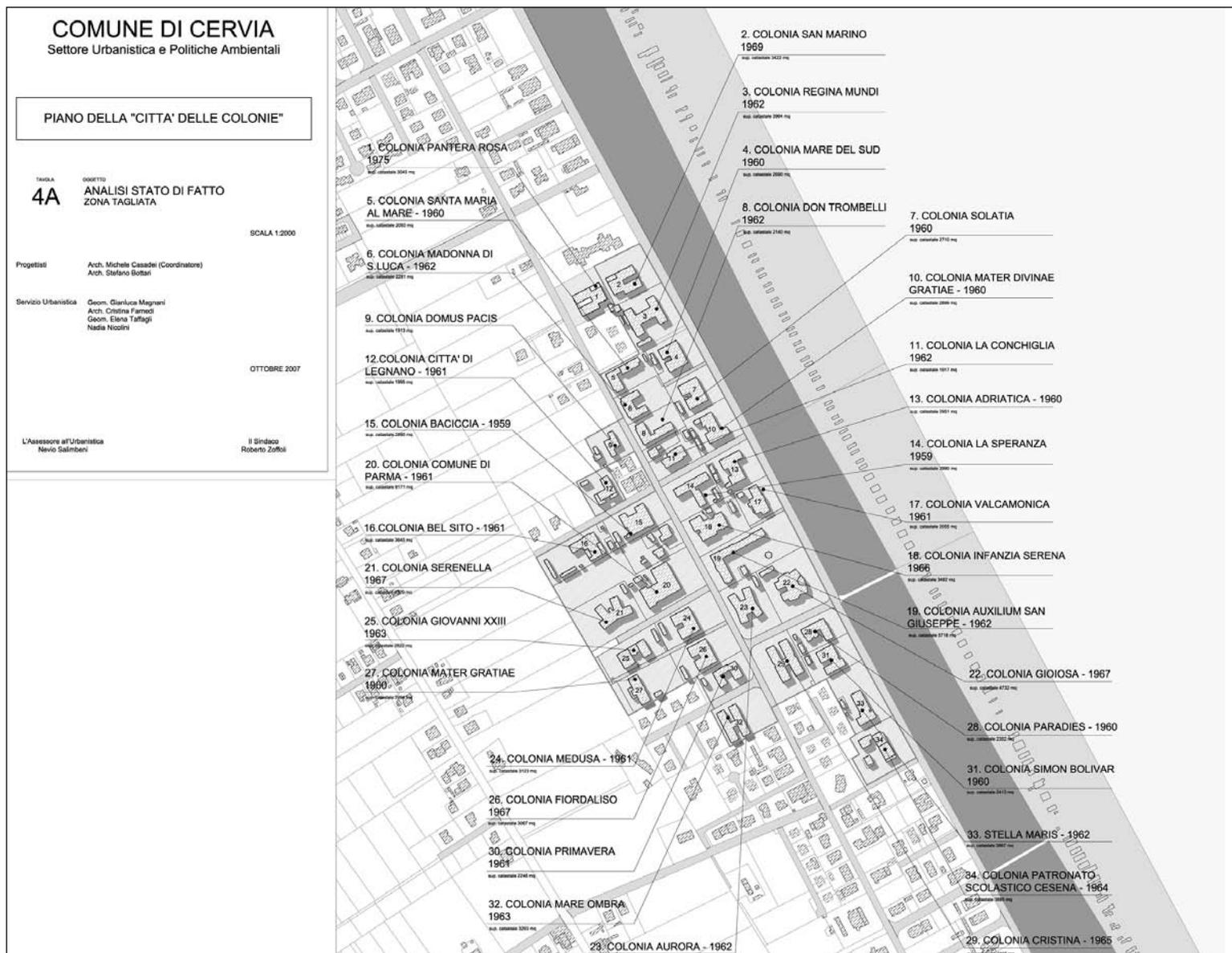
Sulla base di una preventiva analisi dello stato di fatto (catastali, rilievo, caratteristiche degli edifici, ecc.) sono



state individuate quattro zone omogenee, a cui corrisponde una specifica modalità di intervento. La zona 1, la più estesa, riguarda le aree di Tagliata e Pinarella e corrisponde alla parte di "Città delle colonie" il cui tessuto risulta essere più omogeneo e in cui è

necessaria una progettazione unitaria degli interventi. La zona 2 corrisponde alla parte di "Città delle colonie" la cui destinazione consolidata non è quella tipica della colonia di vacanza, ma comprende generalmente aree in cui sono presenti

edifici residenziali. Essendo posta all'interno del tessuto urbanistico dell'area di progetto, ne entra a far parte per continuità fisica. La zona 3 corrisponde ad un ambito puntuale ritenuto rilevante dal punto di vista architettonico e per il quale sono stati previsti specifici inter-



venti di recupero e di valorizzazione dell'esistente (esso coincide con la colonia di Modena).

La zona 4 riguarda le colonie poste a Milano Marittima e presenta una maggiore discontinuità delle aree sebbene la localizzazione lineare lungo il viale Matteotti, l'unica direttrice stradale parallela al mare e posta fra la pineta e l'arenile renda di fatto abbastanza semplice intervenire sul tessuto esistente. Le zone 2 e 3 riguardano un numero molto limitato di edifici e per esse è stato previsto l'intervento diretto, seppur a specifiche condizioni stabilite dalle norme del piano, tenuto conto che gli interventi su questi lotti non compromettono di fatto l'organicità dell'attuazione generale e non risulta indispensabile una verifica ulteriore.

Per quanto concerne le aree di cui alle zone 1 e 4 invece, parte sostanziale del piano della Città delle colonie, l'attuazione è stata subordinata alla presentazione di piani particolareggiati preventivi da approvarsi da parte del Consiglio comunale. Le zone sono state suddivise in comparti funzionali e ad ognuno di essi deve corrispondere una piano attuativo: i comparti individuati sono 10. Le destinazioni d'uso insediabili e gli indici urbanistico-edilizi sono contenuti nel Piano regolatore generale e sono stati stabiliti con una recente variante adottata poco prima della scadenza dell'11.4.2005, data ultima fissata dalla legge regionale quadro per l'adozione di varianti al Prg di particolare rilievo. Attraverso il principio della premialità si è inteso incentivare la massima parteci-

pazione negli interventi di riqualificazione urbanistica e pertanto il recupero del 100% del volume esistente è previsto solo nel caso di adesione di tutti i proprietari rientranti nel comparto. Per gli edifici che non entrano a far parte del piano sono consentiti solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. E' obbligatoria la cessione del 25% dell'area d'intervento (superficie territoriale) per la realizzazione di standard e per la riqualificazione funzionale delle aree, con particolare riguardo alla realizzazione di percorsi ciclabili e pedonali in senso monte-mare e di ampi marciapiedi pedonali paralleli al mare, oltre al verde di arredo e soprattutto ampi parcheggi. Le destinazioni d'uso consentite sono:  
- minimo 70% del volume edificabile con destinazione ricettivo- alberghiera;

- la rimanente parte può essere riconvertita ad uso residenziale, commerciale e per attività legate alla ristorazione. Gli indici fondiari massimi edificabili son stati fissati in linea con quanto previsto dal Prg per le zone analoghe a quella d'intervento:

- 5 mc/mq per le destinazioni ricettive,
- 3 mc/mq per le destinazioni commerciali e di ristorazione,
- 1,5 mc/mq per le destinazioni residenziali.

L'altezza massima degli edifici è stata limitata all'altezza degli alberi della pineta antistante, in modo da garantire un progetto organico con gli elementi naturali di pregio e mantenere inalterata l'attuale gradevolissima immagine di sky-line visibile dalla spiaggia in cui la linea d'orizzonte è fissata dalla chioma verde degli alberi della pineta.

Nel caso le volumetrie esistenti risultassero in quantità maggiore rispetto agli indici fondiari previsti non è possibile riconvertire la totalità della volumetria, ma è necessario procedere ad una sua parziale decurtazione.

In ogni comparto, nella parte più prossima al mare dovranno essere realizzati gli edifici (quelli ricettivi più a mare e quelli residenziali e commerciali in posizione più arretrata) ed in quella a monte i parcheggi pubblici e le attività non ricettive. Inoltre, le aree che il Piano unitario prevede in cessione all'uso pubblico sono state localizzate in modo che ad ogni comparto corrisponda il 25% della superficie esistente da destinare a tale uso, in modo che ogni comparto risulti funzionalmente attuabile in maniera autonoma. Il Piano unitario, attuabile per stralci, contiene uno specifico elaborato in cui viene definito il progetto di intervento, sulla base del quale devono essere predisposti i piani attuativi di ogni comparto. Il progetto generale è stato pensato con riferimento ad alcuni concetti guida.

Si è valutato in primo luogo di far sì che l'area assumesse una connotazione urbana e avesse una sua specificità e identità. La superficie da cedere per usi pubblici pertanto è stata destinata a creare percorsi pedonali e ciclabili di dimensioni adeguate ad una zona turistica di pregio.

I parcheggi sono stati localizzati nella parte più a monte al fine di mantenere

le aree a mare di maggior pregio il più possibile sgombre da auto e creando idonei percorsi ciclo-pedonali nel senso monte-mare, dai parcheggi alla zona dell'arenile. Sono stati creati parcheggi lungo le strade secondarie, là dove era possibile, al fine di reperire idonee aree di sosta (e/o di fermata). Su viale Abruzzi (la prima direttrice a monte parallela al viale di lungomare) sono state create due ampie rotonde al fine di assegnare una riconoscibilità ai luoghi e caratterizzarli dal punto di vista urbano. La più grande delle due rotonde (quella posta più a sud), in considerazione delle sue ampie dimensioni (quasi 60 metri di diametro), ha inoltre la funzione di piazza ed è stata localizzata in un punto preciso al fine di valorizzare la prospettiva di grande pregio in direzione verso mare costituita dall'ampia via Salentino. La rotonda-piazza si ritiene inoltre possa essere particolarmente idonea ad ospitare attività commerciali in genere, in modo da rendere più viva la zona in generale. Il 100% della volumetria può essere riconvertita previa demolizione e ricostruzione con accorpamento dei volumi e, come precedentemente ricordato, solo nel caso vi sia un'attuazione completa del comparto. Diversamente vi sarà una decurtazione del 10% del volume edificabile. In linea con quanto stabilito dal Ptcp, il Piano unitario della "Città delle colonie" incentiva l'accorpamento dei volumi al fine di ottenere una minore parcellizzazione delle aree oltre a perseguire la creazione di attività ricettive di dimensioni significative per essere economicamente vantaggiose mentre non è prevedibile l'accorpamento di attività fra loro non compatibili, come la residenza con le attività ricettive. Per quanto riguarda la residenza, va data preferenza a edifici monofamiliari o plurifamiliari di dimensioni consone alla tipologia consolidata nel territorio e adeguata per una zona turistica di pregio. Il Piano della Città delle colonie, redatto all'interno dell'ufficio Urbanistica del comune di Cervia, si propone di coniugare progettualità e attuazione, di trovare il difficile equilibrio fra precisione del progetto e reale attuabilità delle scelte in esso contenute.

Una soluzione che avesse definito con grande precisione il disegno generale, compresa la localizzazione di tutti i

nuovi fabbricati del comparto, e che avesse vincolato l'attuazione ad un momento unitario e con il concorso unanime di tutti i proprietari, in considerazione della grande parcellizzazione delle proprietà e del fatto che alcuni edifici sono ancora in uso, quasi certamente sarebbe rimasta solo un esercizio progettuale. Di converso, una soluzione che, per massimizzare la capacità di attuazione del piano, avesse lasciato ad ogni proprietario la possibilità di intervenire singolarmente avrebbe penalizzato completamente la riqualificazione dell'area in termini di realizzazione delle parti pubbliche, perché ogni proprietario avrebbe ceduto la piccola porzione di aree di propria competenza, senza di fatto riqualificare veramente l'area. La creazione di comparti di intervento, la definizione di un progetto urbanistico di riferimento e l'attuazione attraverso piani attuativi preventivi consentono di perseguire la giusta flessibilità che agevola l'attuazione del piano, ma nel contempo contengono gli strumenti per raggiungere la necessaria qualità.

*\* Dirigente del Settore urbanistica del comune di Cervia.*

*Il Piano unitario della Città delle colonie è pubblicato sul sito del comune di Cervia*



## La riconnessione della rete degli spazi aperti

Vincenza Santangelo\*

La città di Portici, nell'area vesuviana, è contraddistinta dall'altissima densità abitativa, 13.000 abitanti a kmq, che le conferisce il primato di città più densamente abitata d'Europa. Un primato nato dalla limitata estensione dei confini amministrativi, che ha consolidato nel tempo un immaginario di città densa e saturata.

L'ipotesi dell'esistenza di un grado di rarefazione all'interno di questa densità offre l'occasione di un censimento di spazi aperti e di dispositivi di modificazione dal basso, che diventano spunto per la costruzione di strategie progettuali che suggeriscono un ripensamento delle politiche urbanistiche partendo dalle pratiche urbane.<sup>1</sup>

### Paradosso della densità

Molto è stato detto sul concetto di densità. È sicuramente un connotato dell'urbanità. Può generare efficienza e piacere oppure generare un incubo. Da un lato la densità consente la socialità, la pluralità di incontri, la breve distanza dai servizi, elementi che sono alla base di una buona qualità urbana.

Dall'altro lato la densità implica l'affollamento, la congestione del sistema di circolazione, la carenza di spazi individuali, i problemi ecologico-ambientali.

La densità abitativa è un dato assolutamente relativo e mai esaustivo, data l'infinita pluralità di aspetti che indaga. Può essere legata al rapporto abitanti/spazio costruito, ma anche ai servizi e ai flussi che si generano all'interno del territorio, rendendolo denso e

saturo anche dal punto di vista degli usi e della fruizione. Ma, ragionando con un paradosso, è possibile individuare un grado di rarefazione all'interno di questa densità? È possibile individuare degli spazi aperti che si contrappongano agli spazi saturi per immaginare a partire da questi nuove strategie di rigenerazione urbana? Portici rappresenta un ambito interessante di sperimentazione.

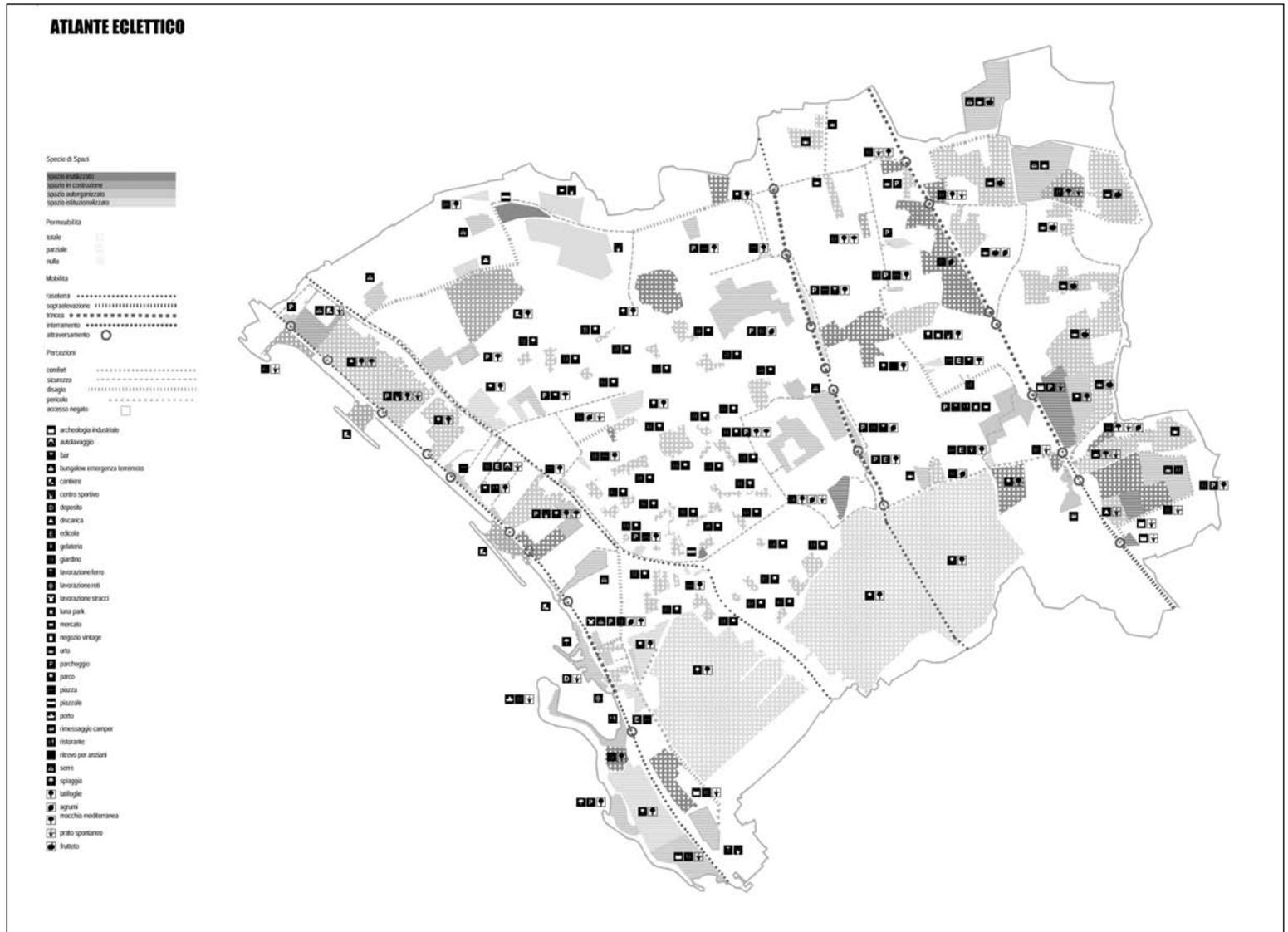
### Attraversare la densità cercando la rarefazione

Il lavoro parte da una ricerca degli spazi aperti condotta sulla mappa con uno sguardo zenitale<sup>2</sup>. L'insieme degli spazi individuati disegna un arcipelago di vuoti che emerge da un mare denso, quasi a delineare una sorta di negativo che si contrappone alla città costruita. La natura di questi spazi aperti solo in alcuni casi è chiaramente individuabile attraverso il solo sguardo zenitale; alcuni sono spazi verdi, altri sono spazi di pertinenza di complessi residenziali, altri ancora parcheggi, ma il più delle volte è quasi impossibile riuscire a comprendere dall'alto la natura di questi frammenti e le dinamiche che ne regolano il funzionamento.

Nasce l'esigenza di sguardi trasversali. Sguardi ravvicinati messi in atto camminando. L'arte del camminare diventa lo strumento che consente una visione quasi entomologica, che permette di creare un testo narrativo fatto dei luoghi che si esplorano, dando loro un ordine e un senso.

L'esplorazione si traduce in un taccuino che racconta e rappresenta l'espe-

rienza del camminare e attraversare la città alla scoperta della natura degli spazi aperti. Il taccuino rappresenta una lente attraverso cui guardare e comprendere questi spazi. Emergono spazi abbandonati e degradati; spazi in attesa di una trasformazione ma momentaneamente chiusi alla città; spazi pubblici che vengono reinventati dagli abitanti. Il più delle volte sono spazi dove gli abitanti mettono in atto pratiche e dispositivi di autorganizzazione, spesso eludendo la disciplina istituzionale attraverso mille forme di bracconaggio<sup>3</sup>. I parcheggi interrati multipiano e la destinazione a verde pubblico della superficie a raso negli spazi aperti condominiali sopperiscono alla carenza di parcheggi e aree verdi. I giardini e gli orti privati contigui nelle zone più sature vengono messi a sistema dai proprietari in modo da evitarne il degrado e da fornire allo stesso tempo servizi e attrezzature comuni, di cui risulta carente quella parte di città. Le corti del centro storico sfuggono alle condizioni di degrado fisico e sociale ospitando al loro interno le attività commerciali del mercato giornaliero, trasformandolo in un mercato diffuso. Mille e più specie di dispositivi progettuali rispondono ai desideri e alle abitudini degli abitanti. Tutte le informazioni raccolte, le pratiche desunte, i dispositivi individuati e le strategie dedotte attraverso le esplorazioni con i taccuini alla mano costruiscono un atlante eclettico, che può costituire una guida per comprendere questi spazi, e i modi della trasformazione della città.



### Progettare gli spazi di rarefazione

Le politiche previste dal PRG assumono attualmente tra i loro cardini il paradigma della densità, che si è sovrapposto alla città reale.

La ricerca e l'interpretazione della rarefazione attraverso l'atlante elettico intendono smentire questo immaginario di città densa, rivelando l'esigenza di un ripensamento delle politiche urbanistiche alla luce delle pratiche quotidiane riscontrate e suggerendo delle strategie progettuali "deboli", cioè capaci di governare l'imprevisto, l'innovazione e la reversibilità dei processi innescati e di orientare i sistemi aperti e auto-organizzati esistenti sul territorio<sup>4</sup>. Strategie di rigenerazione che partano dal basso e che mettano in atto una mediazione fra politiche e pratiche a partire dall'in-

tervento sugli spazi aperti.

Le strategie progettuali individuate intervengono su tre questioni principali: le connessioni, il verde e lo spazio sociale.

La strategia delle connessioni mira a riequilibrare sul territorio i flussi della mobilità, favorendo l'utilizzo dei mezzi pubblici grazie all'attivazione di tre nodi di interscambio, posti in punti strategici della città, e alla realizzazione di parcheggi, a gestione pubblica o privata, interrati o a raso. Questo sistema delle connessioni, in caso di emergenza, può diventare lo strumento che consente e regola l'evacuazione su tutto il territorio cittadino<sup>5</sup>.

La strategia del verde individua cinque tipi di sistemi: parco agricolo nelle aree a nord, parco monumentale

costituito dal Parco Borbonico, sistema dei parchi e giardini delle ville vesuviane, sistema balneare costituito dalle spiagge lungo la costa e il parco pulviscolare negli spazi frammentari e minimi.

La strategia degli spazi sociali individua vari sistemi di attrezzature balneari, turistiche, mercatali, per lo svago, piazze. Questi sistemi mirano a riequilibrare i pesi e i flussi commerciali, che attualmente insistono solo su una strada, via della Libertà, e offrono l'occasione per attivare una maggiore permeabilità economica-sociale nelle aree marginali.

Per mettere in atto queste strategie di rigenerazione urbana appare necessaria una progettazione a scala più ravvicinata. D'altro canto, le esplorazioni hanno evidenziato negli spazi aperti

una pluralità di dispositivi progettuali già in atto dal basso, come quelli che riguardano i parcheggi, le aree verdi e le aree mercatali. Questi dispositivi possono diventare spunto per l'attivazione di interventi alla piccola scala in grado di adattarsi in maniera flessibile al contesto e alle esigenze, costruendo nella totalità un network strategico-progettuale capace di ricollegarsi anche alla grande scala, dialogando con gli altri sistemi che governano l'area vesuviana.

La proposta è un network degli spazi aperti che strutturi e governi la città, scardinando il paradigma della densità e proponendo la rarefazione come nuova chiave di interpretazione e rigenerazione di Portici.

\* Dottoranda di ricerca, Università della Calabria.

#### Note

1. Questo intervento fa riferimento ad una ricerca avviata in occasione della tesi di laurea in urbanistica presso la facoltà di Architettura dell'Università Federico II di Napoli intitolata *Density*.

*Riconnessione della rete degli spazi aperti come strategia di rigenerazione urbana*, relatrice prof. L. Lieto, correlatrice arch. F. Ippolito, e successivamente approfondita.

2. S. Boeri, G. Basilico, *Sezioni del Paesaggio Italiano*, Art&Udine 1997

3. M. de Certeau, *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma 2001.

4. S. Boeri, A. Branzi, "Sui sistemi non deterministici", in *Lotus 107*.

5. Il comune di Portici rientra nella zona rossa, che è un'area costituita dai 18 comuni elencati nel Decreto n. 516/1983, istitutivo della Commissione Grandi Rischi. In questa zona, in caso di eruzione del Vesuvio, vaste aree potrebbero essere invase da flussi piroclastici e colate di fango, e coperte da spessi accumuli di prodotti da caduta.

## I waterfront storici delle città siciliane come alimentatori di qualità urbana

Daniele Ronsivalle\*

Dal 2001 il Centro regionale per la progettazione e il restauro (CRPR) della Regione Siciliana ha avviato la campagna di produzione della "Carta del Rischio del patrimonio culturale, dei territori culturali e dei paesaggi siciliani" che ha comportato la realizzazione di progetti di valutazione del rischio al livello regionale e comunale e di progetti di approfondimento alla scala locale che per specificità necessitano di sguardi dettagliati sulla natura della pericolosità e della vulnerabilità cui è soggetto il patrimonio culturale (teatri, città delle pendici dell'Etna, centri abbandonati della Valle del Belice).

Alla scala di Carta del rischio locale, il CRPR ha puntato l'obiettivo sulla sensibilità che le città di mare siciliane presentano, in relazione al fatto di essere al centro dell'attenzione per le trasformazioni cui tutt'oggi sono soggette.

In modo particolare, centrando l'attenzione sulle aree storiche (centri storici e borgate marinare) di Catania, Messina, Palermo, Siracusa e Trapani, il CRPR ha commissionato ad un gruppo di ricercatori e professionisti il lavoro di produzione del "corpo centrale" della Carta del rischio locale delle cinque città su menzionate, interpretando il tema del rischio cui sono soggette attualmente le città costiere della Sicilia come un'occasione per reinterpretare le azioni di trasformazione alla luce del valore attivo del patrimonio culturale, delle identità culturali e della domanda di cultura espressa dalle città.

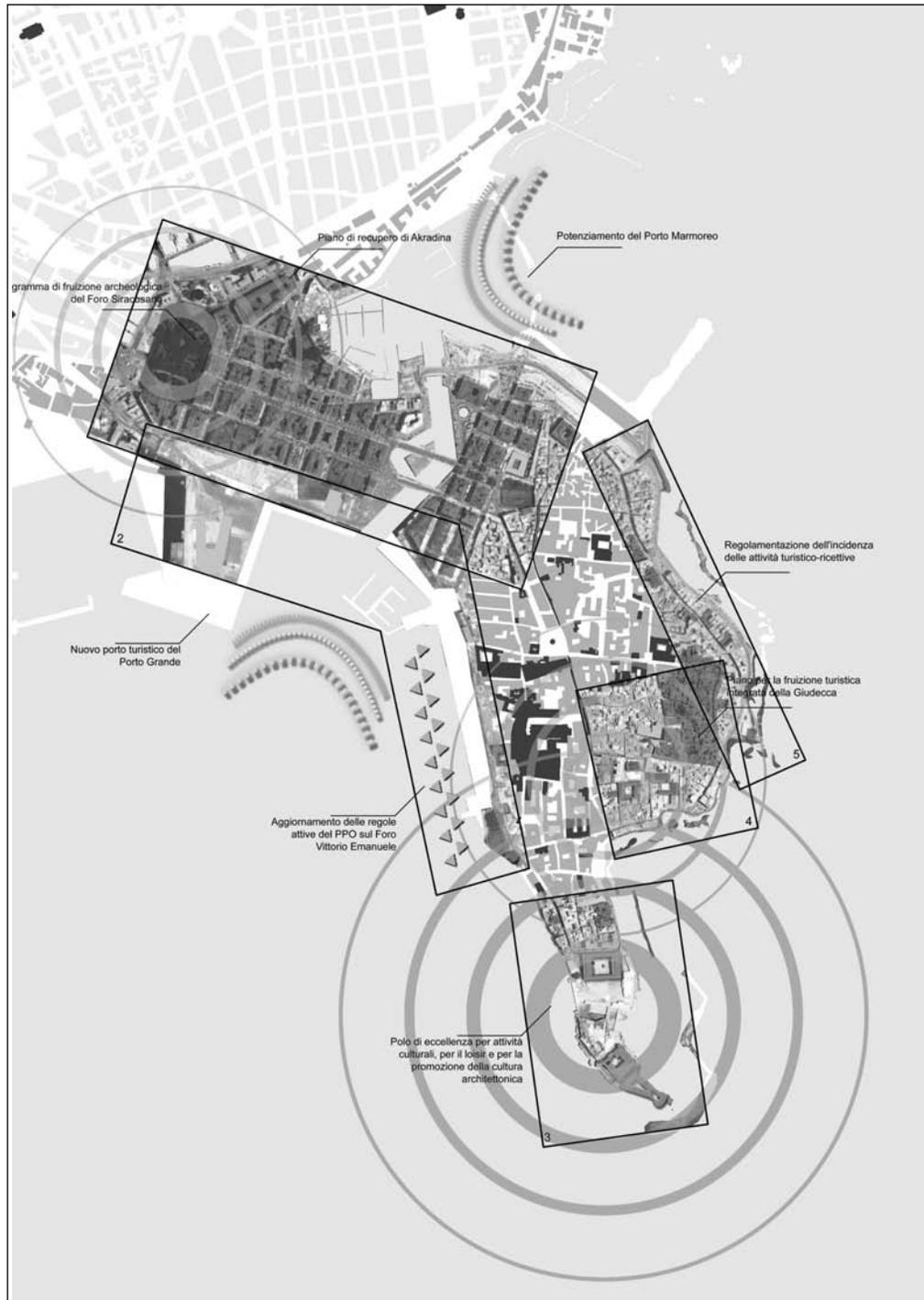
In particolar modo la condizione urba-

na rappresenta uno dei nodi più importanti nella valutazione dei rischi complessi (sia legati a fatti naturali che ad azioni antropiche) e, quindi, il gruppo di lavoro ha intrapreso una specifica indagine sulle condizioni urbane delle cinque città menzionate per studiare e valutare l'istante zero della condizione di rischio, ovvero quella condizione in cui non sussiste ancora l'emergenza, ma il territorio vive e si trasforma secondo le regole e le forme di organizzazione che le comunità si sono date e che, apparentemente, nessun evento esterno verrà mai a modificare o a stravolgere.

### I pregiudizi progettuali

Per la definizione del progetto, il gruppo di lavoro ha individuato alcuni "pregiudizi progettuali" sulle città in esame: ognuna di esse, infatti, presenta caratteri storico-identitari differenti e, quindi, può offrire un contributo specifico, secondo la seguente articolazione:

- Catania presenta un waterfront segnato dalla presenza della *grande infrastruttura* ferroviaria (il ponte ferroviario degli Archi della Marina e il "parco ferroviario" della stazione centrale sulle scogliere laviche) che seca ogni possibilità di aprire relazioni - allo stato attuale - con il porto, ma che nell'ottica della trasformazione può diventare occasione di progetto e di riqualificazione riconnettendo luoghi ed elementi utili al potenziamento della fruizione del centro storico;
- Messina offre al progetto la questione dell'*identità perduta* nel terremoto del 1908 che per brani singoli può



### Le fasi di lavoro

Per raggiungere gli obiettivi prefissati dal progetto, la metodologia adottata si è sviluppata a partire dalla produzione di un quadro comparativo in cui realtà europee simili per contesto territoriale, tipo di risorse culturali presenti e approcci alla trasformazione sono state analizzate al fine di produrre un quadro di buone pratiche per le cinque città siciliane.

Similmente sono stati posti in attenzione i luoghi della produzione storicamente legati al mare e il sistema difensivo storico costiero che sono stati oggetto di politiche, piani e progetti di riqualificazione nel bacino del Mediterraneo che suggeriscono soluzioni utili alla rifunzionalizzazione di specifici contenitori come le aree industriali dismesse, le saline, gli arsenali storici, il sistema difensivo costiero. A seguire, l'analisi strutturale delle cinque città siciliane ha rivelato i caratteri dell'identità dei waterfront confermando e precisando il pregiudizio progettuale inizialmente condiviso dal gruppo di lavoro con l'Amministrazione.

### La diagnosi e i risultati finali

La sintesi del lavoro e la diagnosi sulle cinque città siciliane si è risolta nella produzione di indirizzi progettuali e di compatibilità per la risoluzione delle condizioni di rischio attuali e potenziali all'interno dei quali poter operare le diverse scelte progettuali per gli interventi di trasformazione/conservazione. Le unità minime di intervento così definite sono i contesti, ambiti di studio riconosciuti quali sistemi di relazioni tra le diverse componenti del patrimonio culturale e ambientale, le dinamiche socio-economiche e le peculiari problematiche delle fasce costiere. Ciascun contesto è stato descritto nelle sue caratteristiche storiche, nel ruolo svolto all'interno della gerarchia urbana nonché nella consistenza del patrimonio e dei servizi culturali presenti. Sono stati evidenziati:

- le principali condizioni di rischio che minacciano il patrimonio culturale e l'identità storica dei luoghi;
- i bisogni e le aspettative espressi dai diversi users nei confronti della frui-

riemergere per formare una nuova armatura di identità, grazie anche al recupero di grandi elementi della sua storia, come le fortezze e le difese costiere della città;

- Palermo è la città in cui la *continuità del sistema portuale* ha scardinato le relazioni trasversali città-mare e che più di altre sta provando a riconnettere la città con il suo porto "eponimo";
- Siracusa, ed in particolare Ortigia, offre l'occasione di sperimentare come

*i siti della World Heritage List* possono essere trasformati e conservati alla luce della presenza di controllo attivo esercitato dall'UNESCO attraverso il piano di gestione;

- Trapani come *città-territorio* in cui la risorsa produttiva delle saline e della pesca, nella storia come nel presente, crea relazioni territoriali forti da controllare, verificare e indirizzare alla luce delle trasformazioni urbane e portuali in atto.

zione sia del patrimonio storico che dei servizi culturali;

Nel quadro così tracciato sono stati forniti indirizzi progettuali specifici per ciascuna condizione di rischio o opportunità presentata dai singoli contesti, in riferimento alla estrema varietà di situazioni che caratterizzano le aree di waterfront analizzate che non consentono la formulazione di indirizzi unici validi per gli interi scenari costieri.

Dal confronto con i casi di studio delle città d'acqua Nordeuropee e Mediterranee, selezionate in base a criteri di similitudine di risorse o di criticità, emergono buone pratiche per l'individuazione di processi di riuso/trasformazione compatibili con le peculiari situazioni urbane di Catania, Messina, Palermo, Siracusa e Trapani. Il confronto con le buone pratiche estratte da esempi di trasformazione e riuso del patrimonio storico costiero, individuate in altri contesti urbani, suggerisce inoltre la fattibilità di rifunzionalizzazioni virtuose dei beni culturali come volano di riqualificazione e sviluppo delle cinque città siciliane.

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

*\*\* Gruppo di lavoro guidato da Maurizio Carta e composto da Alessandra Badami e da chi scrive con la collaborazione di Daniele Gagliano e Anna Moscato.*

## Riqualificazione urbana e ambientale

# Riqualificazione di una cava nel Parco del fiume Savio

*Anna Maria Biscaglia\*, Otello Brighi \*\*, Maria Chiara Magalotti\*\*\**

Nell'ambito delle tematiche ambientali affrontate dal nuovo Prg di Cesena, nel 2003 il comune ha stretto un accordo per la realizzazione di un complesso termale e per l'acquisizione di un'ansa fluviale destinata ad area di rinaturazione.

### *Il Prg e la perequazione*

Il nuovo Piano regolatore di Cesena si forma nel solco del dibattito della nuova legge regionale n. 20 del 2000 e ne anticipa i contenuti innovativi. Viene infatti adottato nel 2000 ed approvato nel 2003. Contiene tutti gli elementi forti della legge, e, tra questi, il tema della perequazione che viene declinato eliminando quasi completamente il ricorso agli espropri e inserendo le aree per la città pubblica entro le nuove Aree di Trasformazione che vengono classificate in diverse classi di appartenenza in relazione allo stato di fatto e di diritto in cui si trovano. Le aree di riqualificazione, interne alla città, hanno indici più alti con 0,5 mq/mq mentre quelle di cintura hanno indici bassi con 0,15 mq/mq e consentono sia un passaggio graduale tra campagna e città sia di acquisire, oltre agli standard minimi di verde, anche aree aggiuntive utili a raccordare le diverse parti di città con corridoi verdi.

### *La riqualificazione urbana*

Ampie porzioni del territorio urbano sono individuate per la riqualificazione. Le vicende produttive di Cesena hanno segnato il localizzarsi, attorno alla stazione ferroviaria e in prossimità della via Emilia e del centro urbano,

di ampie zone per la lavorazione e la spedizione della frutta di produzione locale. Oggi queste aziende si sono evolute e ricollocate nelle zone industriali e le loro vecchie sedi possono entrare in gioco e divenire occasione di rilancio, qualificazione e addensamento della città. L'ex zuccherificio lungo il fiume Savio, progettato dall'arch. Gregotti e ormai completato, è il primo esempio di questo impegno. A seguire il comparto Europa in corso di elaborazione, progettato dall'arch. Natalini; conclude questa fase il comparto Novello che, con il concorso di idee internazionale in corso, mette in gioco circa 33 ettari di cui il 70 % di proprietà pubblica.

### *Il tema ambientale*

Il tema ambientale ha visto il Prg anticipare i principi dell'invarianza idraulica, posti come obbligatori per tutte le trasformazioni polifunzionali quando il Piano di bacino non era ancora approvato. Il Prg ha previsto quantità aggiuntive di aree di mitigazione degli impatti dovuti agli insediamenti, ha richiesto per il completamento polifunzionale parametri ecologici più efficaci (fascia verde di profondità di 7 metri fortemente alberata), ha segnalato la creazione delle reti ecologiche come uno degli obiettivi primari dello sviluppo, valorizzando le aree sorgenti di naturalità come la collina cesenate e la rete d'acqua della centuriazione romana ancora ben preservata anche grazie ad un assetto agricolo che ha garantito il permanere nel tempo dei fossi e del reticolo stradale.

### *Il Parco del fiume Savio*

Cardine di questa diffusione di naturalità è per Cesena il fiume Savio che entra nella città in direzione sud nord e costituisce il vero grande corridoio ecologico. Per questo se ne è valorizzata la naturalità, preservandolo da emungimenti e da coltivazioni in prossimità, acquisendo aree pubbliche lungo il corso, in primis nelle anse fluviali che possono fungere anche da casse di espansione in caso di piena. Inoltre si è posta attenzione al tratto urbano del fiume, non ancora adeguatamente valorizzato.

### **L'accordo con i privati**

Nel 2003 l'Amministrazione comunale di Cesena ha stretto un accordo con i privati ai sensi dell'art. 18 della Lr 20/2000 per la realizzazione di un nuovo centro termale e per l'attuazione di un importante tassello del progetto del Parco fluviale del Savio. Proprio per tutelare e valorizzare la presenza del fiume nella pianura cesenate, nel 1998 viene istituita l'area di riequilibrio ecologico denominata Parco del fiume Savio. Essa comprende il tratto fra Molino Cento e il Ponte Nuovo, poi esteso a monte fino alla località di Roversano dove si congiunge ai boschi collinari per una lunghezza totale di circa 10 km, che si snodano a partire dal centro storico. Il Parco del Savio nasce quindi dall'idea di rinaturalizzare e preservare il territorio lungo il fiume che conserva ancora oggi, relativamente integro, uno dei pochi ambienti naturali rimasti nell'ambito della pianura cesenate. Verso valle l'area di riequilibrio ecologico entra nel centro urbano della città dove, tra i due ponti storici di Cesena, assume la connotazione di parco urbano come principale luogo per il tempo libero.

Cuore del Parco fluviale è l'area denominata Ca' Bianchi distante circa 2 km dalla città, racchiusa in un meandro del fiume residuo di attività estrattive degli anni '60. Attualmente l'area, che ha un'estensione di 18 ettari, si trova ad una profondità di 5 ÷ 7 metri al di sotto della quota media dei terreni circostanti (33 m s.l.m.) e risulta incolta. Il progetto dell'area naturalistica, che

potrà essere realizzato solo dopo un'ulteriore estrazione di materiale inerte, prevede la realizzazione di un bacino ad area umida, un giardino botanico, percorsi naturalistici-didattici e punti di osservazione, un percorso per le canoe e un vivaio forestale. In particolare la zona umida, finalizzata alla costituzione di un habitat per diverse

specie di uccelli, avrà una superficie di 5 ettari e una profondità di m 5 con sponde di pendenza variabile per permettere la nidificazione e la sosta di specie ornitiche diverse, peraltro già abbastanza presenti (nitticora, airone, garzetta, martin pescatore, gallinella d'acqua, anitre di varie specie, ecc.). La fruizione del Parco avverrà attraverso





percorsi attrezzati e una pista ciclabile che percorre il perimetro più esterno per oltre dieci chilometri.

Al progetto del parco fluviale si collega, in corrispondenza dell'abitato di Borgo Paglia, un'ulteriore porzione di terreno situata in riva sinistra del fiume di circa 15 ettari, anch'essa oggetto di escavazione in passato ed attualmente sede di un'attività di lavorazione di ghiaia ed inerti per la produzione di calcestruzzo. Tali terreni godono di un'ottima accessibilità essendo direttamente connessi all'ingresso sud della E45 che si snoda lungo la valle del Savio.

Nel corso del 2003 la Soc Calcestruzzi proprietaria dei terreni ha proposto all'Amministrazione un progetto di trasformazione finalizzato alla realizzazione di un nuovo complesso termale immerso nel verde e dell'area umida prevista dal progetto del parco fluviale. L'iniziativa, che presuppone il trasferi-

mento dell'attività di lavorazione degli inerti, causa di consistente disturbo alle abitazioni nelle vicinanze, è stata accolta favorevolmente dall'Amministrazione.

Con l'inserimento dell'accordo nell'iter di approvazione della variante generale è stato anche possibile apportare una modesta modifica al limite della Zona di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua, zona ricompresa entro il limite morfologico (art.17 punto b) del Ptcp. Tale modifica si è resa necessaria per meglio articolare l'edificazione anche in considerazione dell'andamento altimetrico dell'ansa e dell'attuale morfologia dell'edificato urbano posto al margine superiore dell'area ribassata risultante dall'attività di escavazione.

L'accordo prevede la possibilità di edificazione di un centro benessere e termale che sfrutta anche la sorgente di acqua sulfurea di particolare pregio

esistente lungo il fiume Savio. Il centro intende proporsi per un utilizzo di breve soggiorno, con un bacino di utenza contenuto e locale, in risposta ad una domanda orientata al benessere e agli aspetti estetici, piuttosto che sanitari. Sono previsti l'impianto vero e proprio costituito da servizi termali e di medicina estetica dotato di un corpo ricettivo per circa centoventi posti letto con funzioni annesse quali sala pranzo, sale di soggiorno, bar, terrazza panoramica e un secondo corpo ricettivo di dimensioni analoghe, capace di una trentina di mini alloggi mono/bicamera, caratterizzato come residence per persone anziane autosufficienti che potranno godere di tutti i servizi e le terapie legate alle terme. All'esterno del centro è previsto un ampio parco privato di uso pubblico per la sosta, la ricreazione e, in parte, per attività sportive. L'area del parco termale sarà caratterizzata dalla pre-



senza di un grande viale alberato pedonale che collegherà il parcheggio pubblico di attestamento con il parco termale e il centro termale, concludendosi in una zona di accesso al livello inferiore. Dalla zona di parcheggio si potrà accedere direttamente al percorso che porta ad attraversare il fiume o in un attracco per barche e/o canoe. Sarà anche possibile dallo stesso parcheggio imboccare una pista ciclopedonale lungo il fiume.

Accanto al centro termale, a corona dell'ansa fluviale e in continuità con l'edificato della città consolidata, sono previsti lotti edificabili residenziali a bassa densità in continuità con il tessuto esistente.

Per quanto riguarda la riva destra, l'accordo prevede la cessione gratuita di 18 ettari di terreno previa escavazione, da parte della proprietà, di una consistente quantità di ghiaia e la rinaturazione dell'area destinata a divenire area umida e cassa di espansione del fiume Savio a tutela del centro urbano dalle piene. L'accordo comprende anche la cessione al Comune di una casa presente nell'area, da destinare a Centro visite del parco, i movimenti di

terra post escavazione per la sistemazione morfologica dell'area nonché l'esecuzione delle principali opere previste all'interno del progetto dell'area umida: i due parcheggi per i visitatori, la sistemazione della strada intorno al lago in stabilizzato, la pista pedonale fino al guado, la torre e il capanno di osservazione.

#### **Un impegno che continua**

L'attuazione dell'accordo, maturato in sede di variante generale, completa uno degli obiettivi primari dell'Amministrazione comunale connesso al rafforzamento della principale risorsa ambientale del territorio.

Obiettivo che si lega anche alla concessione in uso al Servizio tecnico di bacino, da parte di un istituto bancario, di un'ansa fluviale per 20 ha a valle della città da utilizzare, ai fini di sicurezza idraulica, come cassa di espansione. Per rafforzare e dare corpo all'obiettivo di valorizzazione del fiume Savio il Comune, in virtù di un recente accordo con la provincia di Forlì-Cesena, ha ulteriormente acquisito, in adiacenza a questa ansa, un'area

di 13 ha. E' inoltre in corso d'attuazione un ambizioso progetto di valenza paesaggistica ambientale che coinvolge i comuni di Cesena, Cesenatico e Cervia. L'obiettivo è di realizzare un anello di piste ciclabili di oltre 80 km che partendo da Cesena giunge lungo il fiume Savio alle antiche saline di Cervia e si raccorda lungo i canali d'acqua a Cesenatico risalendo a Cesena sugli argini del rio Pisciatello. Va rammentata, infine, la possibilità nell'immediato futuro di concentrare proprio lungo il Savio le cessioni da parte degli imprenditori che attueranno le aree industriali ecologicamente attrezzate, indirizzo approvato dal Ptcp ma fortemente condiviso e apprezzato dal comune di Cesena che persegue la valorizzazione del fiume utilizzando energie pubbliche e private per un comune obiettivo.

*\* Dirigente del Settore Programmazione urbanistica del Comune di Cesena.*

*\*\* Responsabile del Servizio Programmazione urbanistica.*

*\*\*\* Responsabile del Servizio Aree di trasformazione.*

## Il «parco cimiteriale» di Napoli

M. Giulia Marziliano\*

Sarà completata nei prossimi mesi la fase di procedura di approvazione del piano mediante il quale viene riqualificata una vasta area urbana che, per storia, funzioni e ubicazione, costituisce un luogo centrale tra i più significativi di Napoli.

A ragione di alcuni vincoli di natura idrogeologica, e a causa della rilevanza degli investimenti e della complessità del progetto, non è ancora completata la procedura di approvazione del piano urbanistico attuativo adottato nell'aprile 2006 e riferito al parco cimiteriale di Napoli-Poggioreale<sup>1</sup>. Con tale strumento si conclude la fase di pianificazione dei cimiteri di Napoli, avviata con l'approvazione del piano regolatore cimiteriale (2005) volto alla concreta attuazione del "Parco della Memoria" di Poggioreale.

Attualmente il complesso dei cimiteri di Poggioreale deriva dall'aggregazione di sette impianti cimiteriali, tutti di gran pregio storico-architettonico e paesaggistico, sorti in epoche diverse a partire dalla seconda metà del XVIII secolo. Se le prime sepolture sulla collina di Poggioreale risalgono ai luttuosi eventi recati dalla peste del 1656, tuttavia sarà nel XIX secolo, a seguito dell'insediamento del Cimitero dei *Colerosi*, del Cimitero Monumentale, e di quelli di Santa Maria del Pianto, di Santa Maria della Pietà e del Cimitero Britannico, che Poggioreale si caratterizza compiutamente come polo cimiteriale<sup>2</sup>. Dai versanti collinari emergono il Cimitero di Santa Maria del Popolo

agli Incurabili, anche detto delle 366 *Fosse* (con impianto quadrato che, realizzato nel 1762 per dare sepoltura al popolo indigente, intende rappresentare il calendario perpetuo); il Cimitero monumentale, detto *Nuovo* (1813); il Cimitero di Santa Maria del Trivio, detto Sepolcreto dei *Colerici* o anche dei *Colerosi* (1837); il Cimitero di Santa Maria del Pianto (1865), sviluppatosi intorno alla omonima "Chiesa Madre", edificata nel 1657; il Cimitero ebraico (1875); il Cimitero di Santa Maria della Pietà (1889); e infine gli ampliamenti della seconda metà del Novecento che determinano il *Nuovissimo*. Gli impianti sono strutturati in maniera autonoma e "introversa: poche sono le relazioni che istaurano con la città, essendo queste limitate ai punti di ingresso e alle interferenze visuali tra i sistemi. Per queste ragioni il complesso cimiteriale può essere considerato una città nella città, più che una parte di questa"<sup>3</sup>.

La complessità e le caratteristiche riferite al parco cimiteriale di Poggioreale vengono introdotte da un primo studio di fattibilità (1999), formalmente definito dalla variante generale al piano regolatore (2001), e sono state ulteriormente sviluppate nel secondo studio di fattibilità (2002), quindi successivamente precisate dal piano regolatore cimiteriale (2003). Quest'ultimo, peraltro, recependo quanto prescritto della variante generale al piano regolatore, ha demandato la definizione progettuale di tale parco alla redazione del piano

urbanistico di dettaglio.

Dai suddetti studi emerge che la variante generale al Prg., approvata dal Consiglio comunale il 26.5.2004, prevede (zona FD, art. 49 delle N.T.A.) la riqualificazione dell'ambito cimiteriale di Poggioreale all'interno di un parco di circa 66 ettari di estensione che pone a sistema aree sepolcrali e aree di uso pubblico, da attrezzarsi con "una sistemazione a prato e alberature, in armonia con il paesaggio agricolo della zona" nella quale le "architetture cimiteriali trovano una sistemazione a scala paesaggistica". In effetti gli studi di fattibilità prefigurano la formazione di una significativa area di verde (parco cimiteriale e urbano) che connette zone di frangia degradate e marginali, recuperandole a un disegno urbano organico e funzionale alla più generale qualificazione di ambito. Ancora al fine di operare una significativa riqualificazione anche delle aree al contorno, viene proposto di inserire, nell'ambito di progetto, un'area esterna: un ulteriore ampliamento di 37 ettari (di cui 19 per aree a parco pubblico), 12 per aree cimiteriali, 3 per parcheggi e aree di accoglienza, e ulteriori 3 ettari ove prevedere la ristrutturazione urbanistica di insediamenti urbani esistenti. Tale ristrutturazione urbanistica propone la riconfigurazione complessiva del margine occidentale dell'insediamento cimiteriale, dove i tessuti edilizi degradati (soprattutto capannoni produttivi dismessi) sono adiacenti alle zone storiche e monumentali dei cimiteri, quindi condizio-

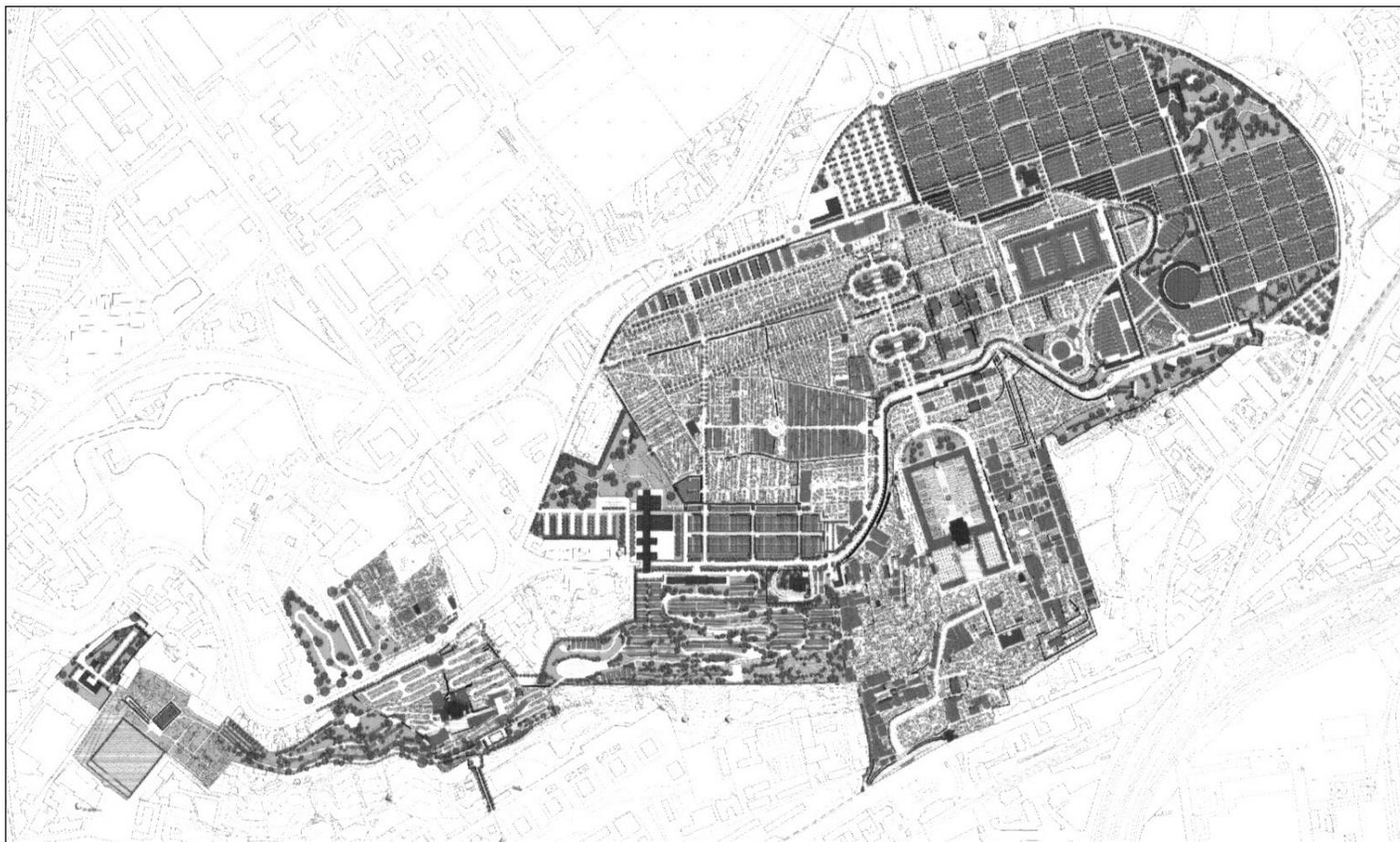


Figura 1 - Configurazione delle soluzioni planivolumetriche e morfologiche. Progetto definitivo del Parco cimiteriale di Poggioreale (dicembre 2005).

nando - negativamente - le potenzialità del restauro urbano e di valorizzazione complessiva dell'area. Successivamente il piano regolatore cimiteriale, approvato dal Consiglio comunale l'1.3.2005, pur definendo le quote di ampliamento e il dimensionamento dei nuovi campi di inumazione da realizzare a Poggioreale, ne rimanda al piano urbanistico attuativo la definizione, unitamente con l'individuazione sia delle aree da assoggettare a tutela monumentale sia delle azioni di recupero e di riordino degli impianti esistenti. Al piano di dettaglio è quindi demandato il compito di "individuare i monumenti funerari e le zone di pregio architettonico e storico-artistico, le aree, le funzioni e le articolazioni del parco cimiteriale, le connessioni con il contesto urbano, la riconfigurazione delle aree di frangia, i sistemi della accessibilità e della mobilità interna e gli adeguamenti delle attrezzature e dei servizi".

Dunque le tesi espresse negli atti di programmazione riconoscono alla sistemazione e al potenziamento dell'attrezzatura cimiteriale il ruolo di fattore di catalizzazione di un processo di riqualificazione imperniato sulla valorizzazione delle risorse naturalistiche e paesaggistiche e dei contesti locali edificati. Alla base di tale tesi è la riconferma dell'inscindibile "legame tra aree cimiteriali, frange urbane e parti naturali che, non circoscrivibile allo sviluppo di uno strumento di settore, necessita di approfondimenti analitici e progettuali propri della progettazione urbanistica di dettaglio".

#### Lineamenti del progetto

Al fine di connettere gli impianti cimiteriali all'interno di un progetto organicamente inteso, il piano urbanistico attuativo aggiunge ben 136.000 mq derivanti da quattro aree di ampliamento previste. Posti in continuità - solo spaziale - con le

presistenze, tali ampliamenti sono contraddistinti da un'unità tipologica di base che sceglie la pianta quadrata come rimando citazionale al modello storico morfologico dapprima attuato da Ferdinando Fuga e, successivamente, dagli edifici per la tumulazione collettiva. Articolando gli ampliamenti agli impianti cimiteriali si è così portata a definizione un'importante "attrezzatura" urbana di 110 ettari, cospicua urbanisticamente e per la densità delle valenze storico-culturali che esprime.

Al fine di superare la frammentazione, la disorganicità e l'inadeguatezza della condizione insediativa esistente, dunque il complesso di Poggioreale è ritenuto un ambito dotato di potenzialità tali da rivestire un ruolo maggiormente articolato e composito, da destinarsi - oltre alla specializzazione della funzione cimiteriale - anche agli usi di svago connessi e integrati alle storiche componenti residenziali e produttive. In questa concezione di

parco territoriale<sup>4</sup>, di matrice culturale evidentemente radicata nelle interessanti esperienze attuate dalle *Horticultural Societies*, il parco intende quindi ricomprendere la funzione cimiteriale ma, tuttavia, non intende esaurirsi in essa.

Un tale processo di riqualificazione allora necessita di una attenta analisi e di una profonda modificazione dello stato di fatto, al fine di compenetrare le possibili relazioni tra i diversi elementi costituenti la nuova attrezzatura urbana che dovrà porsi in struttura dialettica con i contesti locali e le reti metropolitane. A tale scopo sono state individuate quattro linee guida per la redazione del piano attuativo che intende: a) creare una rete di percorsi finalizzati alla connessione delle aree vocate a funzioni diverse; b) articolare il rapporto con il contesto adiacente al parco cimiteriale; c) razionalizzare il sistema distributivo cimiteriale; d) riconfigurare le aree di margine tra parco cimiteriale e contesto edificato, sovente caratterizzato da degrado edilizio e da fenomeni di dismissione e/o sottoutilizzo.

Il vasto complesso è stato quindi esaminato analiticamente attraverso rilievi intesi a fornire una dettagliata restituzione dei diversi materiali costitutivi. Da tali rilievi è derivata la suddivisione dell'area in 83 ambiti, individuabili sia dalla localizzazione e sia dai tratti morfologici e funzionali omogenei. Per ognuno di essi è stata predisposta una schedatura con: descrizione fotografica e testuale dell'ambito stesso; individuazione della destinazione urbanistica prevista dal Prg e della eventuale presenza di attività specificamente connesse agli usi cimiteriali; ogni tipo di informazione necessaria, inerente la morfologia dei manufatti, le aree non edificate, il loro uso e il livello manutentivo in cui esse versano.

L'indagine del contesto urbanistico locale è stata articolata secondo i seguenti tematismi: a) scomposizione in ambiti omogenei; b) uso del suolo e altezza degli edifici, su base cartografica dell'amministrazione provinciale, anno 1998 - in scala 1:5000, con specifica delle diverse classifica-

zioni funzionali delle superfici e dei volumi edilizi; c) individuazione delle principali criticità delle condizioni ambientali; d) indicazione delle zone territoriali omogenee (estratto dal Prg. vigente).

Gli studi preliminari svolti hanno quindi individuato le tre condizioni necessarie che, al fine di garantire la riuscita della transizione da cimitero a parco, il piano deve assicurare; esse sono: accessibilità, riconoscibilità, integrazione. Dalla presenza di vincoli di natura cimiteriale, infrastrutturale o ambientale, è derivata la decisione di apportare un sostanziale cambiamento d'uso dei nodi critici: non più edificati e di uso privato, ma invece aperti, non edificati e di uso pubblico, tali nodi sono stati considerati come i "luoghi notevoli" in cui concentrare le politiche d'intervento per la ristrutturazione complessiva dell'ambito. Dunque i nodi maggiormente problematici sono stati trasformati nelle "chiavi" della riorganizzazione del margine cimiteriale anche ai fini di una riconoscibilità del parco a livello urbano e territoriale. Condizione, quest'ultima, che appare certamente fondativa per la completa riuscita dell'operazione urbanistica da porre in essere.

\*Architetto Urbanista.

#### Note

1. Con un costo complessivo stimato, per la sola infrastruttura cimiteriale, di circa 140.000.000 di Euro, il piano è stato redatto dalla Unità di progetto interdipartimentale del Comune di Napoli, costituita con disposizione n. 4 del 13 febbraio 2004 del Direttore generale, e definita: Unità di Progetto - piano esecutivo del parco cimiteriale di Poggioreale. In tale Unità sono confluite le competenze del Servizio autonomo servizi cimiteriali, già Unità di Progetto Servizi tecnici cimiteriali e Servizio cimiteri; del Servizio pianificazione e progettazione infrastrutture di trasporto della Direzione centrale infrastrutture; del Servizio pianificazione aree di recente formazione del Dipartimento urbanistica; e del Servizio giardini della Direzione centrale patrimonio e logistica.

Coordinatore responsabile del gruppo di progettazione: architetto Francesco Crispino, Direttore SASC - Comune di Napoli; consulenti scientifici e per la progettazione: Studio architetti Benevolo; progettazione architettonica e urbanistica: Francesco Crispino, Leonardo Benevolo, Alessandro Benevolo, Enrico Formato, Paolo Giordano; progettazione infrastrutture e trasporti: Elena Camerlingo, Ezio Leone, Italo Ricci; progettazione giardini: Vincenzo Campolo, Fernando Ferranti.

2. Si vedano: Paolo Giordano, *Ferdinando Fuga a Napoli. L'Albergo dei Poveri, il Cimitero delle 366 Fosse, i Granili*, Del Grifo, Lecce 1997; Fabio

Mangone (a cura di), *Cimiteri napoletani: storia, arte, cultura*, Massa, Napoli 2004; Fabio Mangone (a cura di), *Museo a cielo aperto: Guida al Monumentale di Poggioreale*, Guida del Comune di Napoli - Assessorato ai Cimiteri, Massa, Napoli 2004; Mauro Felicori (a cura di), *Gli spazi della memoria: architettura dei Cimiteri Monumentali europei*, Sossella, Roma 2005; Paolo Giordano, *Il Cimitero delle 366 Fosse: storia, aneddoti, racconti, contemporaneità*, Guida del Comune di Napoli - Assessorato ai Grandi Eventi e Assessorato ai Servizi Cimiteriali, Stagrame, Casavatore (Na) 2006.

3. Le parti di testo qui citate fra virgolette sono tratte da: "Elaborato P14, *Relazione del progetto definitivo, Piano Urbanistico Attuativo per il Parco Cimiteriale di Poggioreale*, Assessorato alla Programmazione e alla Gestione delle Aree e dei Servizi cimiteriali, Comune di Napoli, dicembre 2005". Detta *Relazione* (pp. 1-80) è corredata da n. 2 Appendici: *Appendice n. 1, La collina cimiteriale di Poggioreale* (pp. 1-12), a cura di Paolo Giordano; e *Appendice n. 2, Il Cimitero Monumentale di Poggioreale a Napoli* (pp. 1-23), a cura di Fabio Mangone.

4. Per una più ampia trattazione inerente questo progetto, si veda il mio scritto: «Il piano urbanistico dei "Luoghi sacri della Memoria" a Poggioreale - Napoli», in *HydroGeo, La rivista bimestrale di tecnica, cultura e scienza del territorio*, numero doppio 4-5, agosto-ottobre 2006, pp. 12-27.

## La strada come strumento di costruzione del paesaggio

Emanuela Morelli\*

Che cosa è una strada? Un sentiero? Un'autostrada? Un percorso solcato dal passaggio di uomini, mezzi, prodotti e culture diverse e su cui si sono costruite culture e memorie di intere generazioni? Uno strumento per organizzare lo spazio vitale di una comunità? È ormai scontato pensare che la strada abbia con il paesaggio un rapporto decisamente negativo in quanto oggi essa è spesso causa di profondi e non radicati processi di trasformazione nel territorio che alterano l'assetto paesistico. Queste alterazioni a loro volta innescano gravi processi di degrado quali la perdita di ricchezza delle risorse naturali e delle relative funzioni ecologiche, di diversità, riconoscibilità e identità.

La ricerca *Strade e paesaggi della Toscana*, finanziata dal Dip. Politiche Territoriali e Ambientali della Regione Toscana<sup>1</sup>, ha dimostrato come in realtà la strada - intesa non solo come opera utile a facilitare il transito di persone, animali e merci, ma anche come cammino, itinerario, struttura organizzatrice dello spazio - sia una componente fondamentale del paesaggio antropico. Il "bel paesaggio" della Toscana è anche il frutto dell'evoluzione di un'antica e fitta trama viaria che si è trasformata nel corso dei secoli con modalità distinte a seconda dei luoghi, delle popolazioni e delle epoche, strutturandone e influenzandone i continui processi di stratificazione. Il profondo cambiamento di questo rapporto è avvenuto in epoca moderna con l'introduzione di nuovi modi di concepire e costruire le strade e la completa omis-

sione del paesaggio come componente progettuale. Tale mutamento è avvenuto a tutte le scale per la meccanizzazione del movimento dell'uomo che deve raggiungere alte velocità: nel raggiungere un luogo, nel "produrre sempre di più", nel visitare i luoghi,...

Altro dato prioritario la velocità di progetto che determina poi le caratteristiche dell'infrastruttura. Le nuove realizzazioni e gli adeguamenti stradali sono costituiti da tracciati il più omogenei possibile, caratterizzati da particolari requisiti tecnici dati da norme standardizzate e omologate per tutto il paese italiano e/o europeo.

Nella priorità di soddisfare tali norme viene dimenticato e disprezzato il ruolo paesaggistico della strada, negando ogni possibilità di rapporto con i luoghi, dato che il contesto attraversato diviene un insieme di oggetti da scansare e/o da forzare e lo spazio aperto un vuoto privo di peculiarità facilmente colmabile. Tracciati, rotatorie, scarpate rinverdate, muri di ripa di cemento, sono utilizzati con modalità non curanti dei connotati del contesto paesaggistico attraversato.

Con i due principi "tutto è paesaggio" e "il paesaggio è tutto", la Convenzione Europea del Paesaggio estende finalmente il concetto di paesaggio a tutto il territorio e riafferma la sua fondamentale importanza. Essa difatti dichiara che "il paesaggio deve essere giuridicamente riconosciuto e tutelato indipendentemente dal valore attribuitogli"<sup>2</sup>, ovvero è un bene immateriale della collettività, a prescindere dal valore assegnato, sia che esso sia considerato

eccezionale, della vita quotidiana o degradato. La strada quindi non dovrebbe essere più concepita come "un male inevitabile", ma piuttosto, laddove essa può stare, come un'occasione per fare paesaggio, per progettare con il paesaggio.

Il paesaggio innanzitutto è soggetto vivo, ha natura sistemica, essendo costituito da una molteplicità di elementi relazionati tra loro, spazi aperti e spazi costruiti, vuoti che non sono superfici piatte da colmare ma "contenitori" di risorse, e pertanto rifiuta un approccio parziale (ovvero da un esclusivo punto di vista<sup>3</sup>) e che lo considera come bene immobile e statico.

Conseguentemente le decisioni riguardanti su *dove, cosa e come* trasformare hanno la necessità di essere supportate da un'opportuna fase analitico-diagnostica utile ad individuare elementi e funzionamenti che determinano i diversi livelli di valore che, a loro volta, contribuiscono ad identificare le priorità e le scelte decisionali della società coinvolta: attraverso la chiave paesaggio difatti possono essere attuati interventi territoriali e ambientali sostenibili in quanto il suo studio permette di individuare non solo le permanenze, ciò che deve essere sottoposto a tutela, ma anche ciò che è compromesso e degradato, da riqualificare, quali le risorse, le componenti da utilizzare nei relativi progetti di riqualificazione e trasformazione.

Per comprendere se una strada può o meno contribuire alla qualità del pae-

saggio, deve essere pertanto indagato come questa modifica il funzionamento del paesaggio stesso, il quale a sua volta garantisce la presenza o meno di determinate risorse e caratteristiche. Il paesaggio è permeato da un delicato intreccio di reti diverse in cui fluiscono le energie utili a determinare il suo stato di salute. L'insieme delle reti è una struttura che aiuta a comprendere come la realizzazione di ogni singola infrastruttura possa minacciare la qualità e l'integrità del paesaggio attraverso tre ordini di problemi: tutte le reti insistono nel *medesimo ambito spaziale* e quindi una progettazione monobiettivo che non valuti l'intero sistema di sistemi può portare la prevaricazione di una sulle altre, rompendo così inevitabilmente flussi vitali per il paesaggio e generando frammentazione; alcune di queste opere antropiche, anche se utili a risolvere determinati problemi, sono comunque fonti di inquinamento e di disturbo per le componenti biologiche presenti e quindi influenzano negativamente il funzionamento complessivo. Conseguenza questa che il sistema di reti ecologico-ambientale opportunamente potenziato e valorizzato potrebbe invece assorbire e quindi minimizzare; queste infrastrutture si trasformano in tanti fili che si diramano nel territorio aperto, diffondendo processi di urbanizzazione che, se non preventivamente indagati e controllati, possono alterare la matrice paesistica presente e innescare processi di degrado, marginalizzazione e frammentazione. Le strade nel loro insieme sono una struttura gerarchica fondamentale aperta, in cui i singoli segmenti possono essere abbandonati, ripresi anche dopo secoli, e quindi flessibile che segue il medesimo processo di sedimentazione e stratificazione che avviene nel paesaggio. Da un punto di vista paesaggistico un modo con cui la viabilità può essere letta è quello di dividerla in due grandi categorie di strade che esprimono il modo con cui esse si rapportano con gli ambiti paesistici attraversati. La prima categoria si riferisce a quelle vie che potrebbero essere definite grandi direttrici in quanto *attraversano* vasti territori relazionandosi generalmente a più ambiti paesistici. Si tratta di un

rapporto tra strada-paesaggio che si esplica fundamentalmente attraverso un unico tracciato, con un manufatto oggi decisamente invasivo, che si confronta innanzitutto con la scala vasta del paesaggio ma che al tempo stesso si scontra con la scala locale dei luoghi<sup>4</sup>. Qui la strada contiene una sua organicità in quanto percorso/viaggio e può avere la possibilità di strutturare la stratificazione antropica e influenza la trasformazione del paesaggio attraverso la sua accessibilità e la sua permeabilità trasversale. Fondamentali sono i punti di incontro tra strada-luoghi, che devono garantire il reciproco ancoraggio, la continuità (non solo visiva ma anche ecologica-ambientale) del tessuto attraversato, e l'identificazione dei luoghi a cui il tracciato si rapporta e, comunque, appartiene.

La seconda categoria comprende non più un singolo elemento ma un sistema di strade che si rapporta con il paesaggio a scala locale<sup>5</sup>. Partendo dalle strade di competenza provinciale e comunale, che dovrebbero porsi come spina centrale del sistema viario, sino a scendere a quel reticolo minuto di vie costituito da sentieri, strade bianche, poderali, vicinali, eccetera... si evidenzia un disegno complessivo che detiene un'importante capacità organizzativa per l'insediamento umano, in confronto ad esempio alle grandi infrastrutture, in quanto porta a *fruire* e a *costruire* direttamente il paesaggio a cui il sistema stesso appartiene.

Risulta, quindi, evidente che la visione "monobiettivo" non è sufficiente a soddisfare il progetto paesistico di una strada, ma al contrario occorre ribaltare l'approccio e costituire un insieme di obiettivi a cui la strada può concorrere.

La ricerca mette a fuoco in questo caso le principali problematiche che interessano strade e paesaggi della Toscana e, in forma di sintesi, ipotizza una serie di obiettivi e di temi per la progettazione stradale nel paesaggio regionale coerentemente alle disposizioni e agli obiettivi del Piano di Indirizzo Territoriale. Non si tratta di mettere in discussione la sicurezza del tracciato, ma neanche di disegnare in modo astratto una linea su una carta geografica - una linea che cerca di scansare,

forzare la morfologia, i centri urbani e il complesso di caratteristiche presenti - bensì di costituire un insieme di obiettivi a cui la strada può rispondere contemporaneamente e per propria natura efficacemente, arricchendo così il progetto di quel aspetto creativo che dovrebbe caratterizzare ogni opera dell'uomo.

La densa stratificazione storica del paesaggio toscano, fortemente condizionata dalle vie di comunicazione realizzate, indica la Toscana come un luogo esemplificativo per evidenziare che per operare nel paesaggio si deve progettare con il paesaggio stesso. Pertanto per poter guidare le trasformazioni future in modo innovativo, ma anche coerentemente alla propria storia, è opportuna una profonda conoscenza dei connotati paesaggistici presenti e delle leggi che li regolano e tengono uniti, determinare gli obiettivi che si intendono raggiungere, le priorità da perseguire, le modalità con cui ottenerle.

\* Università di Firenze.

#### Note

1. Gli esiti della ricerca sono stati pubblicati in Emanuela Morelli, (2007), *Strade e paesaggi della Toscana: il paesaggio dalla strada, la strada come paesaggio*, ed. Alinea, 2007.

2. Cfr. Riccardo Priore, (2005), *Verso l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio in Italia*, "Aedon, Rivista di arti e diritto on line", 3.

3. Le molteplici definizioni che interessano il paesaggio, indicano modalità e approcci diversi. Questo non significa che siano necessariamente in contrasto l'una con le altre, se si considera che è il loro insieme, secondo una visione sistemica che riesce a guardare contemporaneamente al locale e al sistema, agli aspetti ecologici e naturali, così come quelli antropici o percettivi, che può aiutare a comprendere la dinamicità e la complessità del paesaggio stesso.

4. Ha cioè la funzione di collegare punti tra loro distanti, ma contemporaneamente attraverso e si presenta come un susseguirsi di luoghi.

5. In questo caso la funzione non è quella di collegare punti distanti ma di fornire una fruizione capillare all'interno di un territorio, rendendo questo così accessibile in "ogni suo punto".

## Piste ciclabili con i “piedi” per terra

Vittoria Crisostomi\*, Maria Ciuffreda\*\*, Daniela Re\*\*\*

Troppo spesso le piste ciclabili sono l'unica proposta, come azione conclusiva e risolutiva, di un approccio strettamente ambientalista alle questioni della mobilità e della pianificazione. In Comuni ampi come quello di Roma, in cui sono particolarmente evidenti gli aspetti di criticità nella gestione della mobilità, si è arrivati a definire un piano quadro della ciclabilità coerentemente coordinato con il restante sistema delle infrastrutture<sup>1</sup>.

Tra i due estremi dell'azione progettuale e del piano settoriale raramente le piste ciclabili sono state proposte come uno degli anelli di una progettazione integrata tra trasporti e territorio nella quale, per ogni azione, sia possibile commisurare con le altre l'utilità ed il contributo complessivo all'efficacia del sistema.

Questo per due ordini di motivi: la scarsa abitudine delle amministrazioni a lavorare per programmi tecnici ed economico finanziari; la difficoltà di gestire gli stessi in forma unitaria e coordinata nel tempo, fino al loro completamento.

Tuttavia, pur non trattandosi ancora di esperienze concluse, si intendono qui citare due esempi nei quali le piste ciclabili sono ingredienti fondanti della manovra urbanistica e danno un contributo significativo all'assetto del territorio.

Nel *Prusst Asse Tiburtino*, il programma intercomunale di riqualificazione dei sistemi produttivi lungo la direttrice Tiburtina, si prevede il riordino completo della rete di accessibilità tra-

mite circuiti gerarchicamente ordinati: un circuito portante di adduzione dalla rete locale alla rete autostradale, ottenuto attraverso il potenziamento e completamento di tracciati in parte esistenti ma non connessi, con riposizionamento dei nodi; un completamento della rete locale di distribuzione, la realizzazione delle complanari all'A24 nel tratto urbano, il potenziamento del servizio metropolitano della linea FM2 da Roma a Bagni di Tivoli, una pista ciclabile di bordo al parco dell'Aniene che, dalla stazione metro di Ponte Mammolo raggiunge il Polo Tecnologico, intersecata da percorsi pedonali che la mettono in relazione con il quadro dei casali storici. In questo sistema la pista ciclabile svolge una funzione di snodo tra il sistema riordinato della mobilità ed il sistema storico naturalistico.

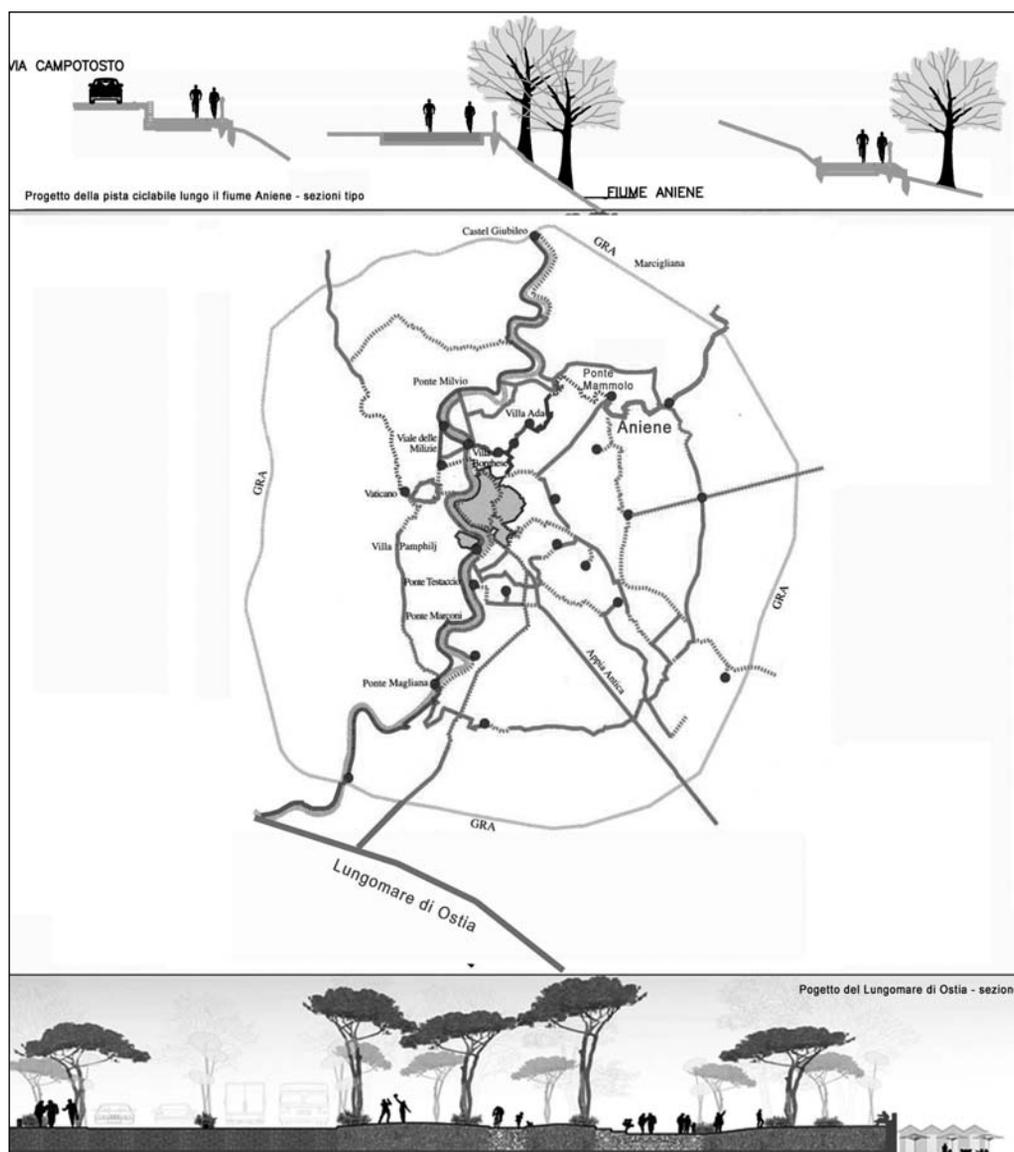
Questa pista ciclabile, programmata fin dai primi anni '80 lungo il corso del fiume Aniene, è stata successivamente inserita tra gli interventi pubblici finanziabili attraverso il programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (Prusst) dell'asse Tiburtino, elaborato dal settore Promozione Territoriale del dipartimento di Urbanistica del Comune.

All'interno del Prusst la realizzazione della pista ciclabile è stata concepita con un duplice obiettivo: da un lato come elemento trainante ed indispensabile per la riqualificazione della valle dell'Aniene e come condizione di compatibilità e di bilanciamento ambientale tra insediamenti produttivi dell'asse tiburtino e il sistema ambientale e sto-

rico culturale; dall'altro, come percorso alternativo alla via Tiburtina, per collegare il nodo di scambio della stazione metropolitana di Ponte Mammolo, con il Polo Scientifico e Tecnologico o più in generale, con il sistema insediativo e produttivo del quadrante est. La pista ciclabile sarà utilizzata anche a fini ricreativi o amatoriali, in quanto è stata concepita come elemento di un sistema integrato di percorsi ciclo-pedonali esistenti e di progetto tra i quali, inseriti nel Prusst, rientra il sistema di connessione dei casali storici, elementi caratterizzanti l'Agro Romano e testimonianze di interesse storico ambientale, situati a pettine lungo l'antica dorsale di crinale della via Tiburtina, prospicienti la valle dell'Aniene a sud e la valle del fosso di Pratolungo a nord.

Nel *programma di riqualificazione del Lungomare di Ostia* e dei sistemi dell'entroterra, invece, l'idea guida è quella di allontanare i tracciati di viabilità per il traffico privato dall'arenile, ricostruendo lungo gli stabilimenti un parco lineare a profondità variabile, che intercetti le occasioni di svago e i punti di contatto con la pineta di Catelfusano prima e di Castelporziano poi, percorribile solo a piedi o in bicicletta.

In questo caso la pista ciclabile svolge un ruolo fondativo del progetto di infrastrutturazione complessiva dell'area e completa con occasioni di utilizzazione urbana le piste già esistenti, nate sotto il segno della fruizione ambientale.



Il settore Promozione Territoriale del dipartimento Urbanistica del Comune di Roma ha elaborato un "Programma degli interventi per la riqualificazione di Ostia, del Lungomare e dei sistemi dell'entroterra", che è in fase di approvazione dalla Giunta Comunale.

Il cuore del progetto è costituito dal ridisegno e dalla riqualificazione del Lungomare di Levante.

Il lungomare, da piazza Magellano fino alle spiagge di Castelfusano in direzione della riserva di Capocotta, si presenta con caratteri di discontinuità e scarso valore attrattivo. Verso i bordi della città, il grande stradone che separa gli stabilimenti dalle aree retrostanti rappresenta l'unico segno forte in un tessuto edilizio diradato. La fruizione della zona è caratterizzata dalla stagionalità, con una situazione di conge-

stione nel periodo estivo, mentre durante il resto dell'anno si riduce ad un semplice asse di scorrimento per i mezzi motorizzati.

L'idea portante del progetto è quella di creare un "parco lineare", una fascia di verde attrezzata che, partendo da piazza Magellano, raggiunga le spiagge di Castelfusano. Il parco lineare che sorgerà a ridosso degli stabilimenti privilegia una fruibilità ciclabile e pedonale, a questo fine si è scelto di arretrare la strada carrabile. Una pista ciclabile interna al parco attrezzato presenta diversi vantaggi quali la sicurezza per i ciclisti e la vicinanza agli stabilimenti ed è un asse portante della progettazione del verde e preconditione alla realizzazione del parco stesso.

Il programma prevede anche dei collegamenti perpendicolari ciclabili in cor-

rispondenza delle fermate della ferrovia Roma-Lido e dell'accesso alla pineta di Castelfusano, situata a ridosso del lungomare. Si è quindi cercato di disincentivare l'uso del mezzo privato collocando, in corrispondenza del capolinea della ferrovia Roma - Lido, alcuni parcheggi di scambio. È inoltre previsto un sistema di navette a servizio degli stabilimenti e la riduzione della strada carrabile ad una corsia per i mezzi privati a vantaggio di una corsia riservata ai mezzi pubblici. Con il programma di riqualificazione urbana si cercherà di modificare l'utilizzo e le modalità di accesso a questa zona di Roma, puntando su una gestione sostenibile ed integrata della mobilità.

\*Architetto, Dirigente dell'U.O.10 Promozione Territoriale, Dipartimento VI, Comune di Roma.

\*\*Architetto, U.O.10 Promozione Territoriale, Dipartimento VI, Comune di Roma

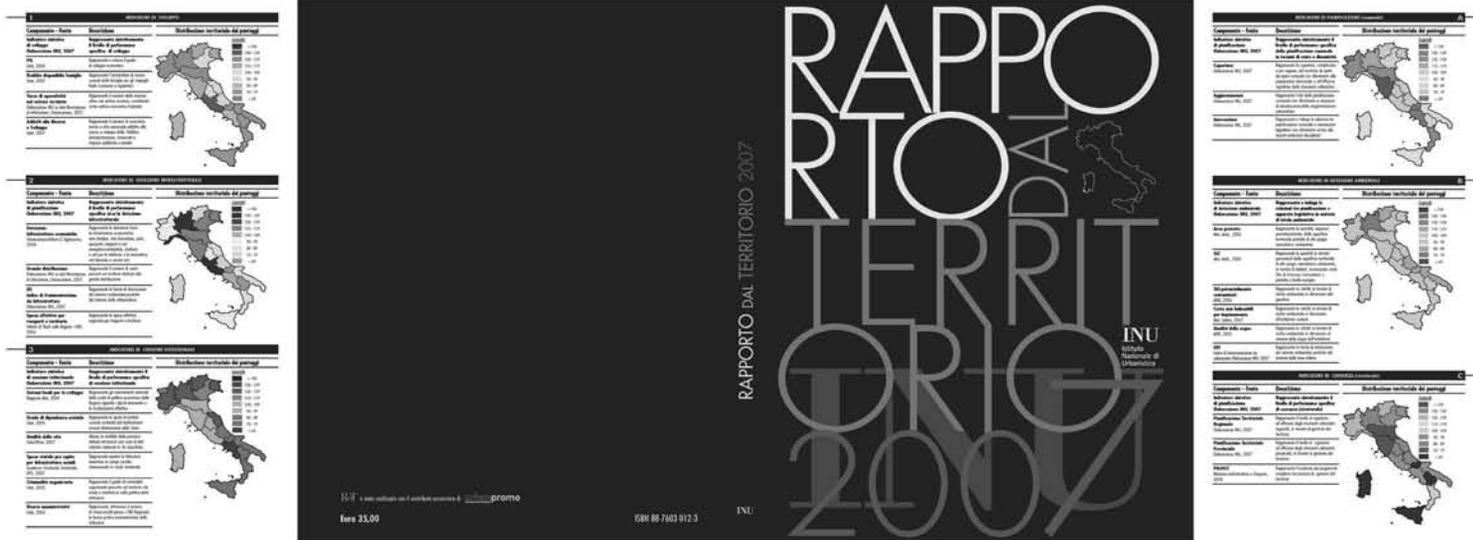
\*\*\*Architetto, U.O.10 Promozione Territoriale, Dipartimento VI, Comune di Roma

#### Note

1. Fin dai primi anni '80 l'Amministrazione ha elaborato studi e progettazioni di itinerari ciclabili, ma per la prima volta, con l'entrata in vigore della L.208/91, il Comune si è dotato di uno strumento programmatico-operativo per la realizzazione di percorsi ciclabili: un programma di itinerari lungo le direttrici delle principali aste fluviali, Tevere e Aniene, con diramazioni verso parchi e ville storiche e verso il litorale romano. È in quest'ottica che nel 1997 è stato redatto un piano della rete dei percorsi ciclabili urbani integrato al piano generale trasporto urbano, che ha definito un sistema dei percorsi ciclabili, quale altra componente del traffico, da utilizzare come alternativa sostenibile al sistema della mobilità cittadina. Particolare attenzione, infatti, è stata dedicata sia alla continuità della rete sia alla connessione, attraverso piste ciclabili, dei nodi di scambio tra il trasporto pubblico e la rete metropolitana e ferroviaria.

# RAPPORTO DAL TERRITORIO 2007

Istituto nazionale di urbanistica



## Monitoraggio dell'attività di pianificazione in Italia



### Volume nazionale

Pagine 416, illustrazioni a colori, € 35,00

### Volumi regionali

Piemonte, € 10,00 - Provincia autonoma di Trento, € 10,00 - Umbria, € 6,00  
Marche, € 6,00 - Puglia, € 6,00 - Abruzzo, € 10,00

## ACQUISTI E PRENOTAZIONI - Sconto riservato ai soci INU: 20%

NOME \_\_\_\_\_ COGNOME \_\_\_\_\_

INDIRIZZO \_\_\_\_\_ CAP \_\_\_\_\_ CITTÀ \_\_\_\_\_ PR \_\_\_\_\_

TELEFONO \_\_\_\_\_ E-MAIL \_\_\_\_\_ P.IVA \_\_\_\_\_

### Modalità di pagamento prescelta:

- c.c.p. n. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44 – 00186 Roma"
- contrassegno al postino
- bonifico bancario IBAN IT95F050400337500000010739V
- contanti presso la sede di INU Edizioni
- prego emettere fattura

### INFORMATIVA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE N. 196/2003

INU EDIZIONI attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati ai fini della registrazione del Suo ordine di acquisto del volume nazionale del Rapporto 2005 e per l'invio della pubblicazione. I dati verranno ricopiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno altresì essere 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 inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Data \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

INU EDIZIONI SRL, PIAZZA FARNESE 44 – 00186 ROMA  
TEL. 06/68195562-68134341, FAX 06/68214773 MAILTO [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

## Ancora... a sud delle politiche urbane

a cura di Daniela De Leo

Nel numero 216, solo qualche mese fa, proponevamo di non perdere l'occasione della nuova fase di programmazione per aprire una riflessione che ci facesse apprendere dalle pratiche, dalle esperienze che si andavano concludendo, al fine di fare di più e meglio per le città italiane del Mezzogiorno, in questo nuovo periodo di programmazione, probabilmente uno degli ultimi dal punto di vista della rilevanza delle risorse disponibili. Dopo qualche tempo e a valle di un dibattito che si può definire abbastanza debole e decisamente sottotono, sembra si possa dire che anche questo campo di riflessione oltre che di pratiche sia affetto da una generale timidezza e, forse, da una significativa quanto poco rassicurante disattenzione e assenza di aspettative nella possibilità di trarre concreti elementi di innovazione e di efficacia per l'intervento nelle aree urbane, nonostante vi siano ancora numerose sfide aperte per le politiche urbane e territoriali.

Mentre sono ancora chiari ed evidenti, anche grazie al supporto di dati statistici, alcuni dei più significativi effetti indotti sulle modalità di programmare interventi urbani connessi all'esperienza più che decennale dell'Iniziativa comunitaria Urban, sembra respirarsi, oggi, una minore dose di aspettativa e fiducia nella possibilità di trattare e superare i limiti dell'azione integrata (oltre che della capacità istituzionale) di governare con lungimiranza risorse straordinarie nell'ordinarietà dell'azione politica e amministrativa, nonostante si continui ad invocare, da più parti, un qualche tipo di impulso per il rinnovamento degli strumenti di intervento. Uno dei più urgenti nodi del problema sembra essere connesso a una non proprio brillante fase del rapporto tra cittadini e istituzioni e tra saperi esperti e responsabilità politiche, ma l'urgenza della riflessione su questi aspetti non sembra animare troppo i contesti disciplinari. Nonostante questo, i contributi qui proposti, mettendo in luce, da un punto di vista meno istituzionale rispetto al numero precedente, alcuni degli aspetti centrali della nuova programmazione, consentono di evidenziare alcuni deficit e problemi del periodo appena concluso. In particolare *Massimo Zupi* individua soprattutto nell'assenza di quadri regionali, linee di assetto, priorità di intervento e polarità di sviluppo, le carenze di una programmazione frammentaria che ha scomposto e ricomposto il territorio in differenti unità di riferimento, con conseguente sovrapposizione di stru-

menti e duplicazione di progetti; *Mario Vella* si sofferma sui risultati del monitoraggio degli interventi di programmazione negoziata e, in particolare, delle Intese Istituzionali, rilevandone l'eccessiva lunghezza delle procedure e la sostanziale debolezza della progettazione: i dati economici relativi all'ammontare delle attività realizzate indicano che, in media, è stato portato a termine solo il 18,1% dei lavori. Una percentuale che risente del "relativo" grado di sviluppo degli investimenti e quindi degli APQ, stipulati in gran parte dal 2005; *Carmelina Bevilacqua*, invece, a partire dalle riflessioni su servizi e competitività si sofferma sulla portata innovativa nel campo della programmazione regionale data dalla spazializzazione delle politiche di sviluppo; mentre *Aldo Perotti*, esplora il rapporto tra programmazione e attuazione a partire dal caso della Campania.

Se gli obiettivi di servizio (rifiuti, servizi sociali, acque, istruzione) costituiscono certamente un'importante innovazione strategica nel rapporto tra politiche aggiuntive e ordinarie, appare sempre più necessario, come stabilito nel QSN, che le Regioni differenzino in maniera significativa obiettivi, strumenti operativi, procedure di selezione tra città maggiori, sistemi territoriali e aree più deboli. Nelle città di maggiori dimensioni bisogna indurre investimenti "alti" nelle aree possibili, ma, anche, richiedere una diversa attenzione, finora molto debole, per le aree del disagio estremo, dando priorità a settori e servizi ordinari urgenti e deficitari.

## QSN 2007/2013: specificità Vs emergenza

Massimo Zupi\*

Attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) la programmazione comunitaria persegue gli obiettivi di «Convergenza» e «Competitività regionale e Occupazione». L'obiettivo Convergenza intende promuovere condizioni che favoriscano la crescita nonché fattori che portino a una convergenza reale per le regioni meno sviluppate. Questo obiettivo interessa, in 17 Stati membri, 84 regioni con una popolazione di 154 milioni di persone, nonché, su una base di esclusione progressiva (phasing-out), altre 16 regioni con 16,4 milioni di abitanti. L'obiettivo Competitività intende rafforzare l'attrattiva delle regioni nonché l'occupazione a livello regionale promuovendo l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità.

Saranno ammesse a fruire di tali finanziamenti 168 regioni, le quali rappresentano 314 milioni di abitanti. Tra di esse, 13 regioni, in cui vivono 19 milioni di abitanti, rappresentano le aree di phasing-in e sono oggetto di stanziamenti speciali in virtù del loro precedente status di regioni "Obiettivo 1".

In Italia, cinque regioni meridionali sono interessate dall'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia con la Basilicata in condizione di phasing-out) e soltanto tre (Abruzzo, Molise più la Sardegna in situazione di phasing-in) nell'obiettivo Competitività. Partendo da questi presupposti il QSN 2007/2013 identifica

due sfide prioritarie per le politiche urbane:

- *la centralità economica delle agglomerazioni metropolitane per il sistema paese*: il loro consolidamento determinerebbe benefici effetti sulle politiche pubbliche relative alla mobilità, ai servizi per cittadini e imprese, alla tutela ambientale;

- *la concentrazione del disagio in aree periferiche e peri-urbane*: che rende necessario intervenire sulla lotta alle marginalità, con particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove la necessità di fronteggiare le emergenze sociali e di recupero fisico e socio-economico nelle città dovrà trovare risposte specifiche nella programmazione operativa.

Si delinea un'unica strategia, attualmente applicabile solo nelle regioni "competitività" e che sarà applicabile nelle regioni "convergenza" solo una volta rimosse le condizioni di arretratezza. Pertanto non si intravede, per il Mezzogiorno, una strategia che tenga conto delle sue specificità, bensì esse vengono identificate con la marginalità ed il degrado sociale e fisico.

Tale impostazione appare confermata anche dagli obiettivi specifici fissati dal QSN:

- sostenere la crescita delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città;
- elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana;
- favorire il collegamento delle città

attraverso le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza. Si tratta di obiettivi incompatibili con una considerazione di fondo: in molti casi il Mezzogiorno si compone di "regioni senza città", nelle quali i centri maggiori faticano a raggiungere un adeguato livello di strutturazione e, non riuscendo a raggiungere una dotazione di servizi e di infrastrutture di rango elevato, non sono in grado di costruire adeguate relazioni con un contesto territoriale più ampio. Le grandi aree urbane meridionali non rappresentano ancora un fattore di competitività bensì un fattore problematico, infatti esse crescono esclusivamente dal punto di vista demografico, ma non da quello economico. In secondo luogo il QSN non tiene conto del vuoto gestionale e di indirizzo che caratterizza le regioni meridionali, che parte da una mancanza di coordinamento a livello centrale-regionale e arriva ai comuni più marginali. Ciò ha determinato, a mio avviso, il sostanziale fallimento della precedente programmazione 2000/2006 che, in assenza di quadri regionali che sostanziasse la strategia, indicando linee di assetto, priorità di intervento, polarità di sviluppo, ha sofferto di una programmazione frammentaria che ha scomposto e ricomposto il territorio in differenti unità di riferimento, con conseguente sovrapposizione di strumenti e duplicazione di progetti. Ne è scaturita la scarsa coerenza programmatica interna ed esterna di piani e azioni, nonché la scarsa sinergia degli interventi, spesso traducibili non tanto

in programmi quanto in liste di progetti privi di una visione di insieme. Solo in questo modo è possibile spiegare, a mio avviso, gli scarsi risultati ottenuti in termini di sviluppo dai 51 PIT della Campania, dai 30 PIT della Sicilia, dai 23 PIT della Calabria (cui vanno aggiunti altri 33 Progetti Integrati di tipo diverso). La strategia di rafforzamento di città e reti urbane attraverso logiche non limitate ai soli interventi infrastrutturali che incoraggino l'effettivo sviluppo di funzioni è sicuramente da condividere. Ma ciò non è ottenibile trascurando elementi importanti come una più adeguata definizione e aggiornamento degli strumenti ordinari di pianificazione, controllo e gestione urbanistica e ambientale (in assenza dei quali è difficile progettare la promozione di funzioni elevate).

Gli ultimi quindici anni sono stati dominati dall'esperienza dei programmi complessi o integrati, interventi puntuali che, almeno teoricamente, dovevano incidere non solo sull'aspetto del degrado fisico ma anche sulla costruzione di percorsi localizzati di sviluppo economico e sociale.

Il programma Urban ha interessato, nel corso dei due cicli di programmazione 1994-99 e 2000-06, ben 23 città del Mezzogiorno. Ma oltre ad Urban sono stati avviati molti altri interventi finanziati sia dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (come per esempio il programma Sistema che interessa 8 aree territoriali meridionali o il cosiddetto Progetto innovativo urbano che interviene sul degrado fisico e sociale di 11 fra aree portuali e ferroviarie urbane nel Mezzogiorno) sia dal Fondo Aree Sottoutilizzate, gli Accordi di Programma Quadro per le aree urbane o anche i progetti finanziati dalla cosiddetta riserva per le aree urbane, senza dimenticare i Contratti di Quartiere. Se nonostante questo coacervo di programmi e risorse, oggi ci troviamo di fronte agli stessi problemi che con questi interventi si intendeva affrontare e risolvere, è evidente che esiste un'esigenza di concentrazione e di coordinamento. A tal fine, va concentrata e indirizzata su progetti di valenza strategica la spesa del ciclo 2007/13 dei fondi strutturali e reso sta-

bile l'utilizzo delle risorse del FAS destinate a processi di riqualificazione urbana.

Pertanto le politiche urbane nei confronti del Mezzogiorno dovrebbero porsi ad integrazione di quelle fissate nelle seguenti priorità specificate dal QSN:

- rilanciare la programmazione sostenendo con particolare vigore le esperienze di pianificazione metropolitana e di "area vasta", le uniche in grado di intervenire su problemi (quali la crisi ecologica e della mobilità, il fabbisogno abitativo, lo spreco di territorio) che affliggono molte aree urbane meridionali;

- incrementare la capacità cooperativa fra città piccole, medie e aree metropolitane meridionali favorendo la diffusione di strumenti programmatici per la costituzione di reti di città capaci di sostenere strategie condivise di sviluppo che intervengano sulla debolezza strutturale dell'armatura urbana meridionale;

- potenziare le forme di incentivazione fiscale per il recupero del patrimonio immobiliare esistente con particolare attenzione ai fabbisogni abitativi delle fasce sociali più deboli e favorendo il riuso con finalità abitative di immobili localizzati nei piccoli e medi centri storici.

Attraverso tali politiche mirate, è possibile individuare tra le specificità dell'area meridionale gli elementi di unicità passibili di valorizzazione, superando una volta per tutte la condizione di emergenza permanente.

*\* Dottore di Ricerca in Tecnologie e Pianificazione Ambientale - Dipartimento di Pianificazione Territoriale, Unical.*

## URBIT - Urbanistica Italiana Srl è lieta di annunciare la QUINTA EDIZIONE di URBANPROMO

Venezia, Istituto Veneto di Lettere, Scienze ed Arti, Palazzo Franchetti, 12-15 novembre 2008

URBANPROMO è Evento Collaterale della 11. Mostra Internazionale di Architettura organizzata dalla Biennale di Venezia.

### Le finalità e il target di Urbanpromo

Urbanpromo è un evento di marketing urbano e territoriale che si propone di fare crescere la cultura della fattibilità urbanistica, economica e ambientale dei progetti, migliorando la qualità dei processi di pianificazione e progettazione, e rendendo il mercato più aperto e concorrenziale. Urbanpromo crea occasioni di partenariato pubblico privato e di collaborazione interdisciplinare facendo interagire Enti detentori di poteri di pianificazione; proprietari pubblici e privati di complessi immobiliari da valorizzare; promotori immobiliari; imprese di costruzione; istituti di credito e fondazioni bancarie; investitori nell'immobiliare; società di intermediazione; realizzatori e gestori di infrastrutture e reti dei servizi; soggetti pubblici, privati e del mondo cooperativo coinvolti nella programmazione, realizzazione e gestione di servizi; istituti di ricerca; professionisti e studiosi.

### I temi di Urbanpromo 2008

A Urbanpromo 2008 sono affrontati temi che oggi sono al centro dell'attenzione di coloro che si occupano di trasformazione urbana e di sviluppo locale. Le quattro giornate di UP08 si concentrano su tre filoni tematici:

- pianificazione strategica e marketing territoriale
- partenariato pubblico privato nel *real estate* e nel *facility management*
- infrastrutture e mobilità per uno sviluppo sostenibile

### Urbanpromo 2008 si articola in sei momenti:

- quattro giornate di convegni, incontri, colloqui, presentazioni di casi
- mostra e catalogo dei progetti e delle opportunità di investimento
- dossier, a diffusione nazionale, con schede redazionali dei progetti e dei loro promotori
- sito web, con l'archivio dei progetti di Urbanpromo
- iniziative di valorizzazione di progetti, pubblicazioni, opere di giovani ricercatori

Per informazioni:

Segreteria organizzativa: Daniele Pascale  
organizzazione@urbit.it - tel. 051 648 68 86

Relazioni esterne: Valentina Cosmi  
relazioniesterne@urbit.it - tel. 051 648 68 86

Ufficio stampa: Mila Sighera  
ufficiostampa@urbit.it

## Programmazione negoziata e monitoraggio degli interventi

Mario Vella\*

Le Intese Istituzionali di Programma e i loro strumenti attuativi, gli Accordi di Programma Quadro APQ, sono una delle principali esperienze di programmazione negoziata. Attraverso queste si è riuscito a fare dialogare amministrazioni centrali e locali su progetti e programmi di sviluppo locale. Un risultato che non deve apparire scontato e che va analizzato alla luce delle non sempre proficue esperienze di dialogo tra amministrazioni pubbliche in materia di politiche di sviluppo. Un confronto spesso caratterizzato da una difficile mediazione tra molteplici esigenze, approcci, procedure tecnico-amministrative. In questo contesto si inserisce l'esperienza delle Intese Istituzionali nella programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo urbano.

### La programmazione dello sviluppo urbano nelle Intese Istituzionali di Programma

Nell'ambito delle disponibilità del FAS, istituito con la Finanziaria 2003, il Cipe ha voluto finanziare una linea di programmi dedicati al miglioramento sia della dotazione infrastrutturale che della progettazione innovativa nelle città e nelle aree metropolitane, da attuarsi attraverso APQ<sup>1</sup>. Tra il 2004 e il 2005 il Cipe ha assegnato a questa linea di programmi 477,6 milioni di risorse FAS, di questi circa 437 milioni sono destinati alle regioni del Mezzogiorno, aggiungendo così un'ulteriore politica urbana a quelle consolidate di Urban, dei Prus, dei Prusst.

Per l'effettivo successo di questi finanziamenti, il Governo, di concerto con le Regioni, ha indicato alcuni specifici criteri da seguire: taglio minimo degli interventi (1 milioni), loro selezione preferibilmente mediante procedure di evidenza pubblica, celere impegno delle risorse anche con meccanismi sanzionatori, aggregazione dei piccoli comuni nella definizione dei programmi. Le risorse messe a disposizione del Cipe hanno agito da volano, attraendo ulteriori risorse finanziarie.

Nel complesso, sul tema dello sviluppo urbano, gli APQ relativi alle aree urbane hanno portato all'attivazione di oltre 800 interventi (2005-07) per un valore complessivo di 1.341,5 milioni, di cui 1.256 nel Mezzogiorno. Alle risorse già citate si sono aggiunte i FAS a carattere ordinario (600 mil.), a carattere ordinario statale e regionale (20,7 mil.) e di altri Enti (145,3 mil.).

Attraverso gli APQ si è arrivati ad una programmazione congiunta Governo-Regioni di un'ingente mole di investimenti, è stato creato un quadro strategico degli investimenti nel settore e promossa la convergenza di iniziative e finanziamenti provenienti da diverse fonti.

Di particolare rilievo, nel Sud, sono gli accordi firmati con la Campania, che prevedono la redazione dei piani strategici di Napoli, Avellino, Caserta, Salerno e Benevento, la ristrutturazione del Real Albergo dei poveri a Napoli, il restauro del Palazzo Capo Sele a Portici. Quelli firmati con la

Puglia consentono il recupero del Monastero di S. Chiara a Lecce, la redazione del Piano Strategico di Lecce e il risanamento del Quartiere Tamburi a Taranto. Quelli firmati con la Sardegna, prevedono il recupero del complesso Lo Quater ad Alghero e la creazione della Mediateca del Mediterraneo a Cagliari.

Per quanto riguarda il Centro-Nord, gli accordi con la Lombardia permettono il recupero dell'area del Naviglio Grande, quelli con la Liguria il recupero dell'ex Hotel Milano a Genova, la riconversione del palazzo Comunale e dell'ex Tribunale ad Oneglia, il recupero della passeggiata a mare a Bordighera.

Tra gli APQ sottoscritti prima del 2004: gli interventi di riqualificazione e mitigazione ambientale nei comuni confinanti l'aeroporto di Malpensa; la rilocalizzazione di importanti uffici e strutture governative dal centro storico di Trento verso aree semicentrali e periferiche, al fine di riqualificare l'area centrale cittadina e potenziare i servizi sanitari e culturali offerti ai residenti (480 mil.).

### Avanzamento e monitoraggio

Attraverso un monitoraggio semestrale, gli APQ dispongono di un quadro aggiornato dell'avanzamento economico e procedurale degli interventi programmati. È possibile verificare l'effettivo stato di avanzamento dei programmi finanziati, i problemi incontrati e le soluzioni adottate dai responsabili di procedimento, nonché i risultati conseguiti.

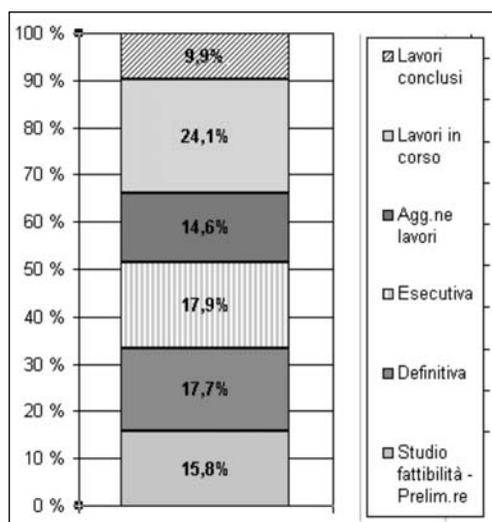


Fig. 1: Stato di avanzamento degli interventi per fase procedurale

I dati economici relativi all'ammontare delle attività realizzate indicano che, in media, è stato portato a termine solo il 18,1% dei lavori. Una percentuale che risente del "relativo" grado di sviluppo degli investimenti e quindi degli APQ, stipulati in gran parte dal 2005<sup>2</sup>.

I dati procedurali ci forniscono un'altra prospettiva nell'analisi dello stato di avanzamento (cfr. Fig.1): solo il 34% degli interventi ha lavori aperti o conclusi e un uguale ammontare di interventi è ancora in fase progettuale (studio di fattibilità, progettazione preliminare o definitiva). Questi ultimi progetti devono cioè

essere ancora pienamente definiti nei loro contenuti tecnici ed economico-finanziari, superare quindi le diverse verifiche tecnico/amministrative, per entrare, in ultimo, nella fase realizzativa. La delicatezza di questa fase è confermata da altri indicatori come gli slittamenti nei cronoprogrammi procedurali; i dati mostrano, infatti, come, nel corso della fase attuativa, i progetti sono caratterizzati da sensibili e frequenti "ripianificazioni" temporali e, talvolta, anche economiche e finanziarie. Questo fenomeno non riguarda il solo settore dello sviluppo urbano ma interessa l'intero panorama italiano della programmazione per lo sviluppo. È da ritenere collegato alla lunghezza e complessità della procedure di definizione e approvazione dei progetti, ma, anche, alla

debolezza della progettazione degli interventi, talvolta sviluppata con eccessiva celerità e insufficienti approfondimenti. Limiti che vengono al pettine nelle successive fasi progettuali e di cantiere. La carente progettazione dell'intervento può rendere più impegnativa la sua realizzazione, poiché obbliga, ogni sei mesi, a una sua ripianificazione dal punto di vista procedurale e/o economico e, di conseguenza, finanziario. Una situazione che ha un impatto diretto sull'intera programmazione degli investimenti. Il livello regionale o ministeriale spesso non può fare altro che rilevare un

procedere degli investimenti a ritmi inferiori a quelli attesi, con conseguenze anche sui tempi di attuazione dei processi di sviluppo economico e sociale, sulla finanza pubblica e sulla crescita complessiva del paese. Tale situazione si affronta in modo efficace certamente migliorando il processo di selezione degli interventi. Si tratta di una fase molto delicata nella programmazione delle opere pubbliche, il cui corretto svolgimento ha un impatto di rilievo sull'intera vita di ogni progetto e programma. In questa fase, devono essere individuati quelli che hanno adeguate e verificate condizioni tecniche ed economico-finanziarie per potere essere portati a termine, sottoponendoli, inoltre, a regolare monitoraggio per verificare *in itinere* la sussistenza di queste condizioni. Nel monitoraggio continuo dei programmi, le Regioni e i Comuni possono svolgere un compito fondamentale: esaminando regolarmente e in dettaglio i dati sull'andamento degli interventi finanziati, evidenziando gli eventuali ritardi e facendo emergere, quindi, i fattori/problemi che li hanno determinati, spingendo i responsabili di procedimento ad individuare adeguate soluzioni. In questo modo le amministrazioni forniranno un significativo contributo per accrescere l'efficacia delle politiche pubbliche e, quindi, anche nel settore urbano, si potranno portare a termine con tempi e risorse certi i molteplici e impegnativi programmi di sviluppo che interessano le città.

Un contributo di estremo rilievo

soprattutto in questo periodo che vede l'avvio della nuova programmazione 2007-2013 nella quale le politiche urbane, attraverso la Priorità 8 "Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani", svolgeranno un ruolo importante per rafforzare i processi di sviluppo economico e sociale, soprattutto nelle sue aree più deboli.

\* Dirigente del Servizio Ministero dello sviluppo economico

Note

1. Cfr. punto 12 della Del. Cipe n. 34/2005.

2. Gli accordi siglati tra il 2000 ed il 2003 mostrano percentuali di avanzamento superiori, oscillanti tra il 40% ed il 65%.

## Servizi e competitività

Carmelina Bevilacqua\*

L'attività di programmazione a livello regionale attiene a come innescare processi di sviluppo e, per tanto, la politica di sviluppo a tale livello non può prescindere dalla spazializzazione delle sue scelte. Ciò significa diversificare le politiche e gli strumenti a seconda delle caratteristiche dei differenti contesti amministrativi che compongono una Regione (nel caso italiano abbiamo le province, le comunità montane, i comuni) dal momento che esiste una dicotomia forte tra Regioni che riescono a mantenere alte le spinte propulsive dello sviluppo e Regioni che storicamente permangono oggetto di politiche di convergenza per ridurre i differenziali di sviluppo (che poi significa di produzione, di crescita, ma anche di qualità della vita, di benessere sociale, ecc.). Tale dicotomia è in parte dovuta a come il governo del territorio si integra, diventando pregnante, con le politiche di sviluppo.

La riforma della politica di coesione cerca di tradurre il concetto basilare che l'approccio integrato dello Spazio Europeo ha formulato per introdurre la diversità territoriale dell'Europa come ricchezza nel grande processo di ristrutturazione mondiale messo in atto dalla globalizzazione: in tale arena di nuovi mercati, nuove domande, nuove produzioni bisogna competere con l'offerta diversificata e, nello stesso tempo, concentrata di servizi (servizi avanzati legati alla produzione e allo scambio di informazioni). La concentrazione dei servizi disegna la nuova geografia dei sistemi urbani individuando *global cities*, *gateway cities* come nuove polari-

rità e centralità urbane (\*\*). Un territorio arretrato, ora, non si misura più solo in termini di crescita economica e dotazione infrastrutturale. Gli indicatori che consentono di misurare la capacità di un territorio di "evolversi" dalla situazione di arretratezza economica riguardano la dotazione di servizi. Il tema rilevante, che l'Europa ha posto per il ciclo di programmazione 2007-2013, riguarda la riduzione del gap tra regioni ad economie lente rispetto a quelle più sviluppate, attraverso azioni programmatiche che annullino le differenze nell'offerta di servizi pubblici. In particolare, i servizi di interesse generale (SIG) sono considerati dalla Commissione Europea e dal Parlamento Europeo fondamentali per la coesione socioeconomica e importanti per il contributo all'accrescimento della competitività dell'UE. A tal proposito, si è innescato un interessante dibattito sulla distinzione tra SIG (Servizi di Interesse Generale) e SIEG (Servizi di Interesse Economico Generale) considerando questi ultimi come servizi rispondenti a qualsiasi attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico. Rispetto a tale tematica l'Italia ha previsto nel QSN i cosiddetti *Obiettivi di servizio* per le regioni catalogate nell'*Obiettivo Convergenza* che raggruppa, difatti, le regioni Campania, Puglia, Sicilia, Calabria, mentre la Basilicata e il Molise si trovano nella condizione di *phasing out*, ovvero in uscita dalle condizioni di arretratezza.

Il programma per le regioni dell'Ob. Convergenza prevede l'introduzione di un meccanismo premiale – cui sono

associate risorse finanziarie per circa 3 miliardi di euro – volto a stimolare la performance delle amministrazioni regionali e locali al fine di realizzare risultati misurabili e visibili ai cittadini nell'offerta di servizi di particolare rilievo per il benessere delle comunità locali (*la gestione dei rifiuti urbani, la qualità del servizio idrico, i servizi di cura per l'infanzia e la popolazione anziana, la qualità dell'istruzione*). Si tratta di servizi che presentano nelle regioni del Mezzogiorno standard quantitativi e qualitativi molto lontani sia dalla media europea sia da quella del Centro-Nord. In tale contesto il rapporto tra servizi e investimenti pubblici, o meglio tra programmazione e offerta dei servizi, diventa fondante sia per l'attività di pianificazione che per quella di programmazione, ai diversi livelli di competenza amministrativa. Ecco perché le città ritornano ad avere un ruolo di forte impulso per la modernizzazione dell'intero sistema territorio su cui insistono. La maggior parte dei nuovi "servizi" generati dal sistema economico globale, difatti, si è localizzata lungo una rete di città con funzioni di nuove centralità. Questa rete è dinamica nel senso che fagocita sempre nuove aree urbane, anche se in contemporanea crescono nelle stesse città aree di degrado sociale e decadimento infrastrutturale. La globalizzazione costruisce la sua identità e la sua riconoscibilità attraverso il concetto di rete dinamica, in continua espansione, che consente lo scambio di informazioni, le transazioni finanziarie internazionali, le operazioni di capitali nell'ambito di mercati inter-

nazionali, ovvero globali, la crescita di mercati del lavoro internazionali per professionisti esperti di servizi avanzati e specializzati. La città per essere competitiva deve appartenere a questa rete in base al suo grado gerarchico e a livello di concentrazione delle funzioni urbane con caratteristiche globali che può raggiungere. Ma perché le città devono essere competitive? La città competitiva porta sviluppo e crescita nella regione di appartenenza; la sua sostenibilità, tuttavia, è condizionata dalla capacità politica ai vari livelli amministrativi di gestire altre variabili che si "accendono" nel passaggio globale-locale, e cioè aumento di illegalità, di immigrazione clandestina, di esclusione sociale di nuove povertà sociali, con un aumento considerevole delle disparità urbane. Ma anche di nuove domande legate agli scambi globali, come attività di *leisure*, arte e cultura. Il tutto è strutturato dalla capacità di diffondere nel sistema delle attività legate ai cosiddetti servizi avanzati, le tecnologie informatiche (ICT), vere padrone della nuova rete delle centralità urbane nell'era della globalizzazione.

La diffusione delle ICT consente di concentrare in luoghi strategici le funzioni centrali dell'economia globale e l'offerta di servizi avanzati. In questo quadro la produzione nella logica tradizionale dello spazio economico non è legata ad una precipua localizzazione, ciò che crea vantaggi competitivi è la concentrazione dei servizi avanzati che danno luogo a tali produzioni. Il territorio diventa un'unica infrastruttura di contesto e sostegno della competitività, della coesione e dello sviluppo.

La trasformazione urbana si manifesta come politica di rigenerazione dei sistemi urbani, motori della crescita di un'economia basata sulla conoscenza (Strategia di Lisbona), di uno sviluppo armonico e di quel policentrismo che ritroviamo alla base degli orientamenti strategici dello Spazio Europeo (SSSE) e nodo concettuale delle ricerche ESPON (urban-rural). La politica di coesione supporta le città sia dal punto in vista della messa a punto di nuovi strumenti di attuazione, sia prevedendo, nella filosofia complessiva della nuova programmazione, un'attenzione strutturale ai sistemi urbani richiamando lo spazio

europeo e le esperienze maturate in seno a ESPON (urban-rural prospective) come possibile guida a una programmazione unitaria.

Per quanto riguarda i contenuti della nuova programmazione, la politica di coesione pone una speciale attenzione ai bisogni delle aree urbane e rurali al fine di raggiungere uno sviluppo bilanciato e di rimuovere gli ostacoli alla crescita. A tal fine, viene promosso un approccio integrato territorializzato che sappia incidere oltre che su crescita e occupazione anche nella promozione dell'inclusione sociale e del miglioramento delle condizioni ambientali. Nell'ambito dei programmi operativi, i fondi strutturali possono finanziare operazioni di supporto alla finanza di progetto per il coinvolgimento di imprese attraverso fondi di venture capital, fondi di garanzia e prestiti. Queste operazioni organizzate nell'ambito di obiettivi relazionati allo sviluppo urbano sostenibile si attuano attraverso forme di PPP (Partenariati Pubblico Privati) previste in specifici programmi che la commissione definisce *programmi integrati per lo sviluppo urbano sostenibile*. Per consentire un più facile approccio all'implementazione di queste iniziative la Commissione Europea insieme alla Banca Europea degli Investimenti e il Consiglio della Banca Europea di Sviluppo ha lanciato i seguenti strumenti:

- JESSICA – strumento ideato per promuovere e facilitare lo sviluppo di iniziative di ingegneria finanziaria (*project financing*) per la realizzazione di progetti inclusi in piani integrati di sviluppo urbano (legati alla progettazione strategica delle città);

- JEREMIE – strumento ideato per promuovere e facilitare lo sviluppo di imprenditorialità (regimi di aiuto alle imprese) in aree urbane dove l'attività produttiva è ostacolata da un mercato debole per l'esistenza di un alto rischio a investire in Ricerca e Sviluppo;

- JASPER – strumento ideato per supportare la preparazione di grandi progetti nelle regioni appartenenti all'obiettivo convergenza per il periodo 2007-2013.

Inoltre, sempre con il fine di facilitare l'inclusione della dimensione territoriale e urbana nella programmazione, la

commissione ha promosso un'iniziativa lodevole per stimolare le amministrazioni locali a fare sempre meglio attraverso il confronto con altre realtà. Tale iniziativa denominata URBACT si presenta sotto forma di Audit dei sistemi urbani europei, una sorta di banca dati per analisi di *benchmark* di tutte le città europee e per lo scambio di esperienze e *best practices* per tutto il periodo 2007-2013.

Le regioni sono tenute a sviluppare il Quadro Strategico Regionale e i programmi operativi seguendo alcuni principi fondanti le strategie regionali, ovvero la riduzione delle disparità intraregionali attraverso una equilibrata distribuzione dell'offerta di servizi; la creazione e il potenziamento dell'economia basata sulla conoscenza; la considerazione della dimensione territoriale per la costruzione della strategia e l'attuazione della programmazione; l'inclusione della città come motore di sviluppo competitivo. Le disparità sono, dunque, relazionate ai gap strutturali che le regioni a *economia lenta* devono ridurre, l'economia della conoscenza e la città è relazionata alla competitività che deve essere potenziata o, quantomeno, supportata. La dimensione territoriale e urbana della programmazione traduce localmente lo spirito dello spazio europeo e conduce ad una forte portata innovativa in campo della programmazione regionale, ovvero alla spazializzazione delle politiche di sviluppo.

\* Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

\*\* Le gateway city sembrano ricoprire un ruolo importante nella struttura policentrica dello spazio europeo in quanto nodi di interscambio nodale che consentono di creare la rete policentrica ai differenti livelli o scale di interconnessione economica e produttiva. A scala globale la global city è facilmente individuabile: sono quelle città storicamente importanti che nate come città di produzione tradizionale, si sono agevolmente trasformate in luoghi di concentrazione di tutti i servizi avanzati: sono i luoghi dell'offerta speciale non solo di business ma anche di cultura, di alta formazione. Le gateway city, pur ricoprendo un ruolo più basso nella gerarchia delle città a livello globale (sono di fatto di rango inferiore rispetto alle global city), hanno tuttavia un ruolo di primaria importanza nelle economie locali. A livello regionale/nazionale le gateway city sono i nodi della rete dei flussi di informazione, merci e persone. Sono i nodi, dunque, della rete policentrica europea che consentono una più immediata accessibilità multimodale in entrata e in uscita dei contesti geo-economici moderni, che nascono sui principi dell'economia della conoscenza.

## Politica regionale e città

Aldo Perotti\*

La nuova politica regionale unitaria immagina di coordinare diverse fonti di finanziamento, i Fondi Strutturali e il FAS, in unico disegno "strategico" facendo del QSN uno dei documenti fondamentali per il futuro dell'Italia. Il documento parte dall'analisi del contesto per poi discutere della politica regionale e, quindi, articolare le scelte strategiche secondo una logica di priorità o temi prioritari. Il Quadro, poi, specifica come l'attuazione della strategia avvenga attraverso un complesso di programmi operativi, nazionali, interregionali e regionali, le risorse finanziarie assegnate e, infine, le modalità di attuazione ovvero la governance del quadro e dei programmi. Nella sua articolazione il QSN risponde a quanto richiesto dai regolamenti comunitari che ne hanno previsto la stesura, definendo i programmi per le regioni Convergenza, Competitività Regionale e Occupazione e i programmi per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, evoluzione dei programmi Interreg della programmazione 2000-2006.

Il paese, purtroppo, conserva una evidente suddivisione in due aggregati territoriali ben distinti, il Mezzogiorno e il Centro-nord, geograficamente invariati nel tempo a dispetto di quelli che possono essere i cambiamenti di un parametro economico di valutazione, il Pil, che ha fatto in modo che alcune regioni del Mezzogiorno non facciano oggi parte delle regioni della Convergenza.

Per quanto riguarda la dimensione urbana, un apposito capitolo affronta il

tema delle aree urbane descrivendo in dettaglio la situazione italiana, evidenziando anche le differenze con altri paesi europei. Ne emerge un quadro molto articolato in cui la disomogeneità appare l'unico elemento comune con il risultato che, nella grande maggioranza dei comuni capoluogo al centro delle aree metropolitane, è in atto un calo di popolazione, mentre crescono i comuni di cintura urbana (il fenomeno è evidente a Torino, Milano, Firenze, Roma e Napoli).

Tuttavia, la lettura combinata dell'andamento demografico e dell'attrattività economica urbana, evidenzia una forte differenziazione dei percorsi di sviluppo che riflette, da una parte, la congiuntura nazionale, dall'altra, l'intreccio tra le dinamiche dell'invecchiamento, dell'immigrazione e della dispersione insediativa che si combinano in specifiche dinamiche locali.

Una particolare attenzione è posta al tema delle Funzioni Urbane Superiori (FUS - Alta formazione e ricerca, editoria e cultura, produzione high tech, servizi finanziari). Il dato statistico di riferimento è la percentuale di addetti nei settori specifici sul totale degli addetti. Tale dato registra, quasi ovunque, un indicativo incremento e sembra costituire un indicatore di crescita economica. Dall'analisi deriva l'importanza, ai fini dello sviluppo, delle città in quanto sedi elettive di quelle funzioni proprie dei settori della ricerca, dell'innovazione e dei servizi avanzati, in pratica uno dei pilastri della strategia di Lisbona.

Dall'analisi il QSN passa alla definizione

ne delle strategie e le città acquisiscono, anche in riferimento agli orientamenti comunitari, un ruolo di particolare importanza divenendo l'ottava Priorità del QSN, "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani". Alla priorità è sotteso un unico Obiettivo Operativo: promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con le reti materiali e immateriali.

L'obiettivo operativo è declinato in tre obiettivi specifici:

sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali regionali e sovracomunali di riferimento;

elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo; valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi;

favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza.

Il testo del QSN chiarisce come i programmi operativi regionali e nazionali potranno concorrere a questi obiettivi. In generale l'attenzione è posta sulla necessità di un'attenta pianificazione e programmazione degli interventi unita

alla necessità di individuare dei criteri di selezione indirizzati al raggiungimento dei target di servizio per i servizi minimi essenziali specialmente per le regioni del Mezzogiorno.

Sono rinviati alle politiche ordinarie o, comunque, a risorse aggiuntive, gli interventi di politica abitativa sociale per l'inammissibilità di tali investimenti al cofinanziamento da parte dei Fondi Strutturali. Sono attribuiti alla Priorità 6 i temi delle infrastrutture per la mobilità, alla 8 quelli delle infrastrutture di servizio, dei servizi alla cittadinanza e alle imprese. Ci si concentra più su interventi di tipo "software" che "hardware" prevedendo azioni di pianificazione, di riorganizzazione, riqualificazione, miglioramento e "interconnessione" dei sistemi urbani dai quali non ci si può attendere un impatto urbanistico di immediata visibilità quanto, piuttosto, una migliore "vivibilità" delle città. Il QSN prevede di trasformare il volto delle nostre città essenzialmente attraverso piani integrati di sviluppo che terranno conto di una pluralità di fattori tra cui l'individuazione dei "territori del mutamento" e di quelle localizzazioni infrastrutturali che rappresenteranno delle economie esterne per i sistemi urbani. In tale direzione, anche il coordinamento degli interventi (e dei tempi di intervento) risulterà di particolare importanza in considerazione del fatto che sui territori interverranno in maniera coordinata sia i Fondi Strutturali che il FAS, prevedendosi, tra l'altro, su molte iniziative, la possibilità di intervento di capitali privati. Su quest'ultimo punto il QSN apre a qualsiasi forma di compartecipazione raccomandando sempre l'attenta valutazione di tutti gli scenari.

Le Regioni, a seguito del QSN, hanno avviato e, oggi, in gran parte concluso, l'iter per l'approvazione dei POR dove trovano attuazione proprio le indicazioni del QSN.

### Il caso campano

La lettura del caso della Regione Campania risulta utile per comprendere meglio quali siano le azioni in attuazione delle politiche del QSN. Il POR Campania prevede un apposito Asse 6 – Sviluppo urbano e qualità della vita,

in attuazione della Priorità 8 del QSN, con un obiettivo specifico unitario di Rigenerazione Urbana e Qualità della Vita e tre obiettivi operativi:

*città medie* (Obiettivo Operativo 6.1): realizzare interventi integrati di sviluppo urbano per migliorare le funzioni urbane superiori e assicurare condizioni di sviluppo sostenibile, sociale ed economico, delle città medie.

L'obiettivo prevede piani integrati di sviluppo urbano nelle città medie, riqualificazione ambientale, rigenerazione economica e sociale, riqualificazione e valorizzazione dei waterfront, riorganizzazione e valorizzazione degli spazi urbani sottoutilizzati o non utilizzati per la realizzazione di parchi urbani, centri commerciali naturali, laboratori artigianali, aree espositive e spazi di aggregazione, potenziamento della mobilità locale, promozione della legalità e della sicurezza;

*Napoli e area metropolitana* (Obiettivo Operativo 6.2): realizzare piani integrati di sviluppo urbano sostenibile nell'area metropolitana di Napoli, al fine di ridurre il degrado sociale e ambientale e favorire la competitività del sistema policentrico delle città. Si prevedono piani integrati di sviluppo urbano per il centro storico di Napoli e per le periferie che prevedano anche l'accoglienza di gruppi sociali a elevato contenuto culturale, quali studenti, ricercatori universitari; la progettazione, sperimentazione e realizzazione di cronometre, banche del tempo, altri servizi e applicazioni per favorire l'armonizzazione dei tempi delle città alle esigenze dei cittadini, riqualificazione dei beni ecclesiastici vincolati e una loro rifunzionalizzazione a uso pubblico, sociale e culturale, corredata di piano di gestione, diffusione della legalità e la sicurezza, quali il riutilizzo ai fini sociali o produttivi dei beni confiscati alla camorra.

*città solidali e scuole aperte* (Obiettivo Operativo 6.3): potenziare e qualificare il sistema delle infrastrutture sociali, per l'istruzione e di conciliazione, attraverso i Piani Sociali di Zona, al fine di contribuire ad elevare l'accessibilità e l'integrazione dei servizi territoriali per i cittadini. Questo obiettivo contempla l'implementazione dell'offerta di servizi territoriali sociali e

sociosanitari con la realizzazione di centri polifunzionali di quartiere, dotati di laboratori creativi e informatici, di strutture per la diffusione della cultura e dello sport, nonché riqualificazione delle strutture già esistenti, anche confiscate, da destinarsi ai giovani e agli adolescenti, realizzazione di centri di accoglienza per i soggetti più esposti a rischio, potenziamento di asili nido, ludoteche, servizi di "trasporto sociale", messa in rete dei servizi territoriali di segretariato sociale, sportivi, culturali e per il tempo libero nelle scuole, promozione di un sistema di aiuti alle imprese sociali.

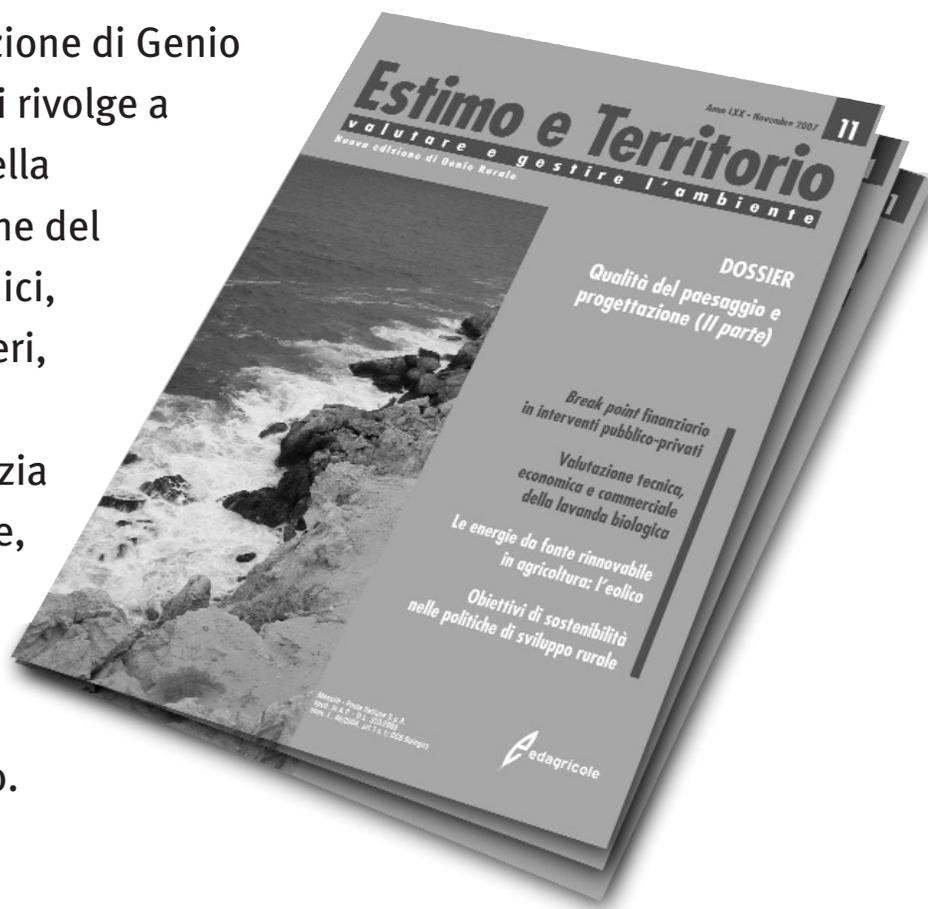
Si prevede, infine, con un investimento di oltre 50 mil., la realizzazione degli interventi per l'area dell'ex-Italsider di Bagnoli e il Recupero del Real Albergo dei Poveri di Napoli.

*\*Ingegnere, Servizio Fondi Strutturali del Ministero dello sviluppo economico.*

valutare e gestire l'ambiente

# Estimo e Territorio

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



## LA RIVISTA È VENDUTA SOLO IN ABBONAMENTO

Per informazioni contatti il SERVIZIO CLIENTI:  
Tel. 051.6575820 • Fax 051.6575900  
E-mail: servizioclienti.edagricole@ilssole24ore.com  
Sito internet: www.edagricole.it



Spedire il buono d'ordine a  
**Il Sole 24 ORE Business Media S.r.l.**  
Servizio abbonamenti • Casella Postale 397  
Ufficio Postale Bologna Centro • 40100 Bologna  
Oppure via fax al numero 051.6575900

**Sì**, desidero abbonarmi per un anno (11 numeri) a **ESTIMO E TERRITORIO**  
GRU8  
al prezzo di **€ 62,00** anziché ~~€ 69,00~~

## MODALITÀ DI PAGAMENTO

con il bollettino di conto corrente postale che mi invierete

con carta di credito (escluse carte Electron)



Titolare Carta \_\_\_\_\_

Firma del Titolare \_\_\_\_\_

N° \_\_\_\_\_ Scad. \_\_\_\_\_

Cognome/Nome \_\_\_\_\_

Professione/Azienda \_\_\_\_\_

Via \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_

Cap \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ Prov. \_\_\_\_\_

Telefono \_\_\_\_\_ E-mail \_\_\_\_\_

**Informativa ex DLGS. n. 196/03** (Tutela della Privacy). Il Sole 24 ORE Business Media S.r.l. - Via Patecchio 2, 20141 Milano - Titolare del trattamento, raccoglie presso di Lei e tratta, con modalità connesse ai fini, i dati personali il cui conferimento è facoltativo ma serve per fornire i servizi indicati e, se lo desidera, per aggiornarla su iniziative ed offerte delle società del Gruppo. Responsabile del trattamento è il Direttore Operativo presso il quale, all'indirizzo di cui sopra, risulta disponibile l'elenco completo ed aggiornato di tutti i Responsabili del trattamento. Potrà esercitare i diritti dell'art. 7 del D.LGS. n. 196/03 (accesso, correzione, cancellazione, ecc.) rivolgendosi al sopraindicato Responsabile. I Suoi dati potranno essere trattati da incaricati preposti agli ordini, al marketing, al servizio clienti, all'amministrazione e potranno essere comunicati alle società del Gruppo Il Sole 24 ORE per il perseguimento delle medesime finalità della raccolta, a società esterne per l'evasione dell'ordine e per l'invio di materiale promozionale ed agli istituti bancari.

**Consenso.** Attraverso il conferimento del Suo indirizzo e-mail, del numero di telefax e/o del numero di telefono (del tutto facoltativi) esprime il Suo specifico consenso all'utilizzo di detti strumenti per l'invio di informazioni commerciali.

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

## ABBONARSI È UTILE, COMODO E CONVENIENTE

### PREZZO BLOCCATO

Se nel corso dell'anno il prezzo della rivista dovesse aumentare, non le sarà mai chiesto alcun aumento.

### NESSUN NUMERO PERSO

Nel caso di disguido postale, potrà subito richiedere al Servizio Clienti (tel. 051 65 75 820, e-mail: servizioclienti.edagricole@ilssole24ore.com, fax 051 65 75 900) le sue copie non ricevute a nostre spese.

### RIMBORSO ASSICURATO

Potrà interrompere il suo abbonamento in qualsiasi momento con il rimborso di tutte le copie della rivista non ancora consegnate.

### SCONTI E AGEVOLAZIONI

In più, Lei avrà diritto a ricevere biglietti omaggio o a prezzi scontati per l'ingresso alle principali fiere e manifestazioni riguardanti il suo settore di attività.

### DEDUCIBILITÀ FISCALE

Il costo dell'abbonamento è deducibile fiscalmente in quanto strumento di lavoro (ai sensi degli artt.54 e 56 del T.U.I.R.).



## Il Piano Paesaggistico della Sardegna: problematiche, sfide e opportunità

Sebastiano Bitti\*

La pianificazione della Sardegna attraversa una fase di straordinaria rilevanza, caratterizzata dal processo di adeguamento di tutti gli strumenti di pianificazione, ai diversi livelli e nei diversi settori, alla normativa statale in materia di beni culturali, recentemente riformata e compendiate organicamente nel cosiddetto *Codice Urbani* (Dlgs 22 gennaio 2004, n. 42, poi modificato dal Dlgs 24 marzo 2006, n. 157).

Si tratta di un processo di straordinaria complessità perché viene ad interessare i più diversi campi di attività umane sul territorio e altrettanto numerosi settori economici ed assetti sociali e culturali. A questa varietà di contenuti corrisponde, ovviamente, una analoga varietà nel panorama delle diverse normative interessate dal processo di riforma che, nel segno generale di un adeguamento del nostro attuale ordinamento alle disposizioni comunitarie, interviene riformando radicalmente alcuni assetti normativi più datati, mentre per altri prevede una sostanziale riconferma.

Pur in presenza di queste complessità, con l'approvazione dello strumento di pianificazione a scala regionale, può dirsi sostanzialmente conclusa in Sardegna, quantomeno per i comuni costieri, la prima basilare fase di questo processo di riforma. Si tratta ora di passare alla seconda fase: quella che consentirà l'adeguamento della pianificazione comunale e provinciale agli indirizzi e alle prescrizioni del Ppr.

L'elemento centrale di questo secondo passaggio diventa quindi la puntuale e fedele coniugazione della norma paesistica con la complessità delle situazioni

di fatto e di diritto che permeano le realtà locali. La sfida non è data quindi solo dall'affrontare con spirito innovativo la consueta dicotomia tutela/ sviluppo, ma anche –o forse soprattutto– dal temperare una molteplicità di aspettative, interessi, diritti che nel corso degli anni hanno consentito che si stratificassero sul territorio anche più o meno robusti impegni giuridicamente rilevanti.

In altre regioni l'esigenza di un organico coordinamento tra i diversi principi, indirizzi e caratteri propri di ogni settore e di ogni ambito territoriale ha indotto all'elaborazione di un Piano territoriale regionale di coordinamento che ha consentito di formulare soluzioni adeguate a coniugare esigenze e ad armonizzare principi e prescrizioni di diversa natura. La regione Sardegna non è dotata di questo strumento per cui buona parte del peso di questa attività di coordinamento ricade sugli strumenti urbanistici comunali, i quali si troveranno molto probabilmente ad affrontare questo passaggio senza il supporto di un quadro pianificatorio adeguato a livello provinciale.

A monte e a fondamentale corredo di ogni altra successiva valutazione occorre quindi tenere a mente che non ci si trova in presenza di un quadro di certezze nitide e condivise, che consenta di procedere in modo diretto e spedito sulla base di esperienze consolidate e procedure predefinite, ma al contrario di fronte ad un impegnativo *work in progress* con tutte le inevitabili implicazioni di aleatorietà, incertezza e sperimentabilità.

### Forma e contenuti del piano

La normativa del Piano Paesaggistico è articolata in tre parti: la prima riguarda le disposizioni generali, la seconda l'assetto territoriale e la terza le norme finali.

La *prima parte della normativa*, che reca le disposizioni generali, è suddivisa in due titoli: uno contenente i principi e l'altra la disciplina. A questi due elementi nella seconda parte che contiene la lettura del territorio si affianca poi un pre-liminare elemento quello contenente la definizione/catalogazione del bene. Già da queste prime caratteristiche appare evidente che lo schema di base adottato per la costruzione del testo risulta di taglio molto attuale e di estrema trasparenza.

I principi ispiratori del Piano Paesaggistico regionale della Sardegna sono:

- il controllo dell'espansione delle città;
- la gestione dell'ecosistema urbano secondo il principio di precauzione
- la conservazione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale;
- l'alleggerimento della eccessiva pressione urbanistica, in particolare nelle zone costiere;
- le politiche settoriali nel rispetto della conservazione della diversità biologica;
- le strategie territoriali integrate per le zone ecologicamente sensibili;
- la protezione del suolo con la riduzione di erosioni;
- la conservazione e recupero delle grandi zone umide;
- la gestione e recupero degli ecosistemi marini;
- la conservazione e gestione di paesag-

gi di interesse culturale, storico, estetico ed eco-logico;

- una più adeguata compatibilità delle misure di sviluppo che incidano sul paesaggio;

- il recupero di paesaggi degradati da attività umane.

In termini di efficacia le disposizioni del Ppr sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni e delle Province e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e negli altri atti di pianificazione anche di aree protette, qualora siano meno restrittive.

Formalmente il piano è costituito da:

- una relazione generale e relativi allegati, che motiva e sintetizza le scelte operate;

- n. 6 carte in scala 1: 200.000, con la perimetrazione degli ambiti di paesaggio costieri e l'illustrazione degli assetti ambientale, storico-culturale, insediativo e degli usi civici;

- n. 141 carte in scala 1:25.000 dei territori ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri;

- n. 27 schede su caratteristiche territoriali e indirizzi progettuali degli ambiti di paesaggio costieri corredate da 27 tavole cartografiche in scala 1:100.000 e dall'atlante dei paesaggi;

- n. 38 carte in scala 1:50.000 relative alla descrizione del territorio regionale non ricompreso negli ambiti di paesaggio costieri.

- Le norme tecniche di attuazione e relativi allegati

La seconda parte delle disposizioni generali contiene come si è già detto le regole e ha costituito, come è ovvio, già un importante terreno di confronto ed anche di conflitto tra le diverse componenti sociali, culturali e politiche della società sarda. La disciplina prevista dal piano è articolata in un quadro delle azioni strategiche, nella specifica disciplina dei beni paesaggistici e dei beni identitari, nella disciplina generale e specifica degli ambiti di paesaggio e nella disciplina transitoria attualmente oggetto delle maggiori contese anche in sede di giustizia amministrativa.

La disciplina del piano individua cinque grandi categorie su cui esplicitare la propria azione che sono:

- gli ambiti di paesaggio contenenti

beni paesaggistici individui o d'insieme;

- i beni paesaggistici individui, categorie di beni ad identificazione puntuale;

- i beni paesaggistici d'insieme, composti da una pluralità di elementi;

- le componenti di paesaggio che sono la trama dei vari ambiti di paesaggio;

- i beni identitari, materiali o immateriali, della cultura sarda.

Rispetto a tali categorie si esplicano delle azioni strategiche di conservazione, mantenimento, miglioramento o ripristino dei valori paesaggistici riconosciuti.

Oltre ai beni paesaggistici definiti dal Decreto Urbani sono soggetti a tutela le aree sottoposte a vincolo idrogeologico, i territori dei parchi e delle aree protette e le riserve e i monumenti naturali definite dalla normativa regionale.

Come strumenti attuativi il piano oltre a quelli della pianificazione provinciale e comunale e delle aree protette introduce lo strumento delle intese tra Regione, Province e Comuni interessati. Le intese sono orientate alla definizione di azioni strategiche in attuazione delle previsioni del P.P.R. ed hanno lo scopo di orientare gli interventi ammissibili verso obiettivi di qualità paesaggistica. In termini procedurali valgono le disposizioni statali e regionali in materia di conferenze di servizio.

La disciplina generale del piano è estremamente severa: risultano infatti sottoposti a vincolo di integrale conservazione i terreni costieri compresi in una fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia.

Per gli ambiti trasformabili il piano contiene apposite schede tecniche per ogni ambito di paesaggio.

Il piano individua ripartisce il territorio in 27 ambiti di paesaggio. Viene infine definita una disciplina transitoria, a doppio regime a seconda che si tratti di un comuni dotati di Piano Urbanistico Comunale (PUC) ovvero di comuni nei quali siano ancora vigenti strumenti urbanistici più datati che non sono stati adeguati neanche alla previgente normativa paesistica, cioè ai vecchi PTP poi annullati.

La *seconda parte della normativa* del Piano Paesaggistico è dedicata all'assetto territoriale. Si tratta della parte più consistenze ed anche più rilevante sotto

l'aspetto territoriale, in quanto propone una lettura complessiva del territorio operata attraverso le sue tre componenti fondamentali: quella ambientale, quella storico-culturale e quella insediativa. Per ciascuna di queste tre componenti il piano propone una ipotesi di riconoscimento delle diverse fattispecie territoriali per giungere a una sorta di classificazione tematica che per ogni assetto individua i beni paesaggistici, i beni identitari e le componenti di paesaggio e la relativa disciplina generale costituita da indirizzi e prescrizioni.

La *terza parte della normativa* del Piano Paesaggistico contiene una miscellanea di norme finali nelle quali vengono stabiliti i termini per l'adeguamento degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e comunale; previste norme relative alla cartellonistica commerciale lungo le strade, nei confronti di alcuni impianti energetici. Di estremo interesse infine la norma contenuta nell'articolo 111 che prevede una riqualificazione delle opere architettoniche incongrue e una valorizzazione delle opere di qualità. Non è stata invece ancora emanata la norma regolamentare di applicazione del nuovo istituto previsto dall'articolo 109: cioè la verifica della compatibilità paesaggistica.

### Le opportunità del Ppr

La fase di attuazione del Ppr non può consistere in semplici prese d'atto e adeguamenti in conformità, ma in processi politico-amministrativi che leggano e governino l'intero e articolato panorama degli interessi pubblici e privati in gioco. Nella rete di tutela dei beni sono presenti alcune "smagliature" cui bisogna porre rimedio immediato; nel processo di applicazione ed attuazione sono presenti nodi critici, in termini sia di metodo che di merito: occorre lavorare a una loro composizione, che metta in sicurezza i valori fondamentali di questo importante processo di riappropriazione della dimensione culturale, paesistica e territoriale. E occorre che tutti i soggetti interessati possano concorrere in modo responsabile e trasparente. In questo senso è fondamentale che la prossima stagione

di pianificazione garantisca la possibilità di adeguati, tempestivi ed efficaci processi di copianificazione tra enti e di conseguenti, puntuali e coerenti processi di *feed-back* tra i diversi strumenti di pianificazione generali, di settore e locali, a partire dagli strumenti di area vasta.

La gran parte degli indirizzi e molte delle prescrizioni debbono essere calati puntualmente nei diversi ambiti territoriali, per acquisire l'efficacia di una visione condivisa e l'efficienza di una proposta effettivamente adeguata al contesto. Passare dalla scala 1:25.000 (su cui è redatto il Piano Paesaggistico) alla scala di 1:5.000 o 1:2.000 dei Piani urbanistici comunali non significa operare un mero ingrandimento, ma passare a una più approfondita e articolata lettura delle singole componenti del quadro territoriale. Da una lettura di tipo "geografico" – che indaga la morfologia degli ambienti e dei manufatti che compongono il paesaggio ed il flusso delle loro interazioni reciproche – si passa ad una lettura di tipo "storico" – che si sforza di valutare l'attuale assetto del territorio come l'esito di un complesso di fatti dotati di una specifica rilevanza culturale, giuridica, politica e sociale: la cronaca, insomma, dell'evoluzione del contratto sociale che nel tempo ha legato le diverse componenti della società locale e la stessa al suo territorio.

I Comuni, in questa fase attuativa, possono e devono svolgere un ruolo fondamentale per un corretto processo di definizione dei diversi livelli di tutela e delle relative prescrizioni generali e specifiche. Si tratta di un passaggio di straordinaria delicatezza che da sempre oscilla tra due opposti rischi: da un lato il pericolo che, nella fase di concertazione locale, possano perdere nitidezza e vigore quei sacrosanti principi di difesa salvaguardia e rigorosa tutela del paesaggio che costituiscono l'anima e il fondamento di legittimità giuridica del Piano paesaggistico, come il riconoscimento del valore paesaggistico unitario e integrale del sistema costiero sardo; dall'altro, il rischio che una norma unitaria, anche articolata per ambiti tipologici (il complesso dunale, la sughereta, etc.), inneschi processi di omogeneizzazione dei singoli paesaggi costieri e del-

l'interno che pongano a rischio il valore più caratteristico e prezioso del paesaggio sardo: la sua conformazione "cantonale", per tessere di mosaico, che Le Lannou aveva da subito individuato, insieme alla irregolarità dei cicli meteorologici e alla bassa densità di popolazione, come uno dei tratti più fortemente distintivi ed originali dell'Isola.

### Un doveroso completamento

È urgente procedere all'emanazione di una nuova legge urbanistica; il nuovo Piano Paesaggistico è un elemento necessario, ma non sufficiente per una corretta gestione del territorio sardo: molti dei suoi strumenti più innovativi ed importanti, come ad esempio la copianificazione, sono privi di efficacia in assenza di un quadro normativo che li recepisca e li disciplini. Un immediato rimedio parziale può certo consistere nell'emanazione di specifiche norme di accompagnamento del Piano, ma è assolutamente indispensabile dotarsi di uno strumento legislativo adeguato alla recente evoluzione del quadro normativo nazionale e comunitario. Si tratta di passare da una legge urbanistica tradizionale – finalizzata a regolare l'intensità di sfruttamento delle risorse – ad una moderna legge di governo del territorio che coordini l'insieme delle politiche, delle azioni e degli interventi che hanno ricadute territoriali.

In questo senso sembrano ormai maturi i tempi per portare a una sintesi organica alcune delle più importanti azioni poste in essere dalla Regione nello scorso biennio. Per esempio l'azione di costruzione dal basso di una nuova stagione della programmazione regionale, attuata attraverso i Laboratori territoriali, abbisogna di un quadro di riferimento che consenta, area per area, di elaborare criteri di selezione, di calibrare incentivi e disincentivi economici, di elaborare strumenti che evidenzino e privilegino gli interventi più adeguati alla salvaguardia attiva dei valori paesaggistici ed ambientali. Occorre, insomma, che politiche attivate in diverse aree geografiche, settori di attività e campi d'azione amministrativa vengano coordinate nel modo più aperto e diretto in funzione di quella che è stata assunta come la principale risorsa:

il paesaggio. È necessario dunque inserirsi nel dibattito nazionale intorno alla nuova proposta di legge urbanistica, che assume questo insieme di temi come il nuovo campo di lavoro non più eludibile, per passare da una pianificazione intesa come mera scrittura di regole a un ben più complesso ed articolato dispiegamento di politiche coordinate e finalizzate.

Come ha acutamente osservato Roberto Gambino: *"il significato innovativo di questo piano probabilmente non si trova perfettamente tradotto in tutti gli attuali elaborati che lo compongono. Quindi il problema è anche aperto. C'è un processo che è stato avviato e dentro questo processo dobbiamo cercare di cogliere e di salvare al massimo gli aspetti profondamente innovativi."*

\* Inu Sardegna.

## L'opera e il palcoscenico

Laura Ferrari\*

Il dualismo tra paesaggio e infrastrutture supera la mera dimensione dell'opposizione e dell'alternanza per diventare un rapporto di simultaneità e coesistenza, nello spazio e nella progettazione.

L'essere sostenibile dei sistemi di mobilità che innervano il nostro territorio non può essere ricondotto alle sole dimensioni dell'ambiente, dell'economia e della società. Se è certo che queste tre dimensioni rappresentano il fondamento su cui poggia il principio stesso della sostenibilità, è tuttavia indispensabile osservare i sistemi della mobilità o meglio il complesso sistema delle reti che sostiene e da forma al movimento di persone, merci ed informazioni anche rispetto ad altre dimensioni, ugualmente rappresentative delle innumerevoli esternalità, positive e negative, che ciascun sistema porta con sé. La quarta dimensione a cui si vuole volgere lo sguardo è quella dello spazio entro cui i diversi sistemi hanno luogo, intrattengono rapporti ed esplicano effetti ed interferenze<sup>1</sup>. La forma e le modalità con cui questi si rapportano e si inseriscono nello spazio, infatti, è fondamentale rispetto alla necessità di rendere sostenibile una qualsiasi azione sul territorio<sup>2</sup>. Lo spazio è ancor prima dell'ambiente, della società e dell'economia la dimensione preponderante entro cui si misura il progetto e coloro che sono chiamati a definirne la forma, gli usi e le relazioni. Non solo, lo spazio è l'esito del legame che intercorre tra il "pensare" ed il "fare" e, al tempo stesso, il luogo in cui l'uomo sperimenta le relazioni

con l'altro da sé.

Lo spazio a cui volgiamo lo sguardo assume, però, entro questo contesto una forma ma soprattutto una accezione molto particolare. Qui lo spazio è il paesaggio, ovvero lo spazio così come percepito dall'uomo che vi riconosce l'infinita varietà dei segni naturali ed antropici che il tempo ha lasciato sedimentare; alcuni di questi segni, fortemente antropici, coincidono con gli stessi sistemi che consentono il movimento. Se ci pensiamo bene tanto lo spazio (paesaggi) quanto i sistemi della mobilità (infrastrutture) sono concetti molto vicini. Le infrastrutture sono reti di relazione tra cose, luoghi e persone; il paesaggio è l'orditura in cui trovano relazione l'uomo, lo spazio e la natura ma non solo.

"Paesaggio e infrastrutture sono [dunque] entrambi luoghi di relazione, strutture che stanno fra noi e le cose"<sup>3</sup>. È dunque anche entro la varietà delle definizioni e dei discorsi che ruotano ora attorno al paesaggio ora alle infrastrutture che va ricercata la sostenibilità, da intendersi non solo e non tanto come compatibilità con l'ambiente, come efficienza/fattibilità economica ed equità sociale ma ancor più come coerenza, armonia e sinergia tra temi, discipline, progetti, politiche e soprattutto tra punti, linee, superfici e materiali o ancora tra uomo, architettura, spazio e natura.

In questo senso diventa fondamentale guardare ai sistemi della mobilità non più in opposizione al paesaggio, perché il paesaggio non è più solo permanente, non rimanda più solo ai tempi lun-

ghi della stratificazione dei segni che l'uomo vi riconosce, non è più solo conservazione di quell'immagine riconosciuta e riconoscibile o meglio degli "iconemi"<sup>4</sup> di cui ci parla Eugenio Turri. Così come l'infrastruttura oggi non è più solo il progresso, la velocità tanto esaltata dai futuristi<sup>5</sup> o ancora elemento di frattura e distruzione. Oggi paesaggio e infrastruttura devono viaggiare (e in alcuni casi già lo fanno) lungo la direzione della simultaneità, ovvero entro i reciproci rapporti tra cose coesistenti e non più (o non solo come finora è successo) nella direzione della sequenzialità o peggio ancora dell'alternanza, ovvero prendendo in considerazione solo una cosa alla volta senza guardare alle reciproche interferenze fra le cose.

Oggi paesaggio e infrastruttura devono essere guardate come parti di una stessa entità; le infrastrutture e i sistemi della mobilità diventano occasioni per dare forma allo spazio, per "creare paesaggi"<sup>6</sup>.

Le infrastrutture sono l'"opera" da mettere in scena, il paesaggio ne è il "palcoscenico". Non si da l'uno senza l'altro ma in questo caso lo spettacolo non ha più inizio né fine perché ne siamo totalmente immersi, inermi o interattivi, ogni qualvolta la nostra mobilità (lenta o veloce) ci permette di vedere e di percepire lo spazio e il mondo che muove con noi e intorno a noi.

"Nuove infrastrutture per nuovi paesaggi", "la strada come paesaggio", "landscape, roadscape". Sono molti i titoli o gli slogan in letteratura che

rimarcano il ruolo strutturante e morfogenetico delle infrastrutture; è ormai affollato il lessico che richiama ed incita alla simultaneità.

Se questo ruolo strutturante è fondamentale ed ampiamente riconosciuto, è pur vero che le infrastrutture non sono solo una componente del paesaggio, uno “strumento” “con cui organizzare e guidare, non solo fisicamente, lo spazio dell’uomo. [...] una sorta di misura con cui disporre gli oggetti nello spazio antropico”<sup>7</sup>. Le infrastrutture non sono solo oggetti con cui dare forma al paesaggio, gli iconemi rispetto ai quali costruiamo l’immagine di un paese.

Le infrastrutture negli ultimi anni sono tornate ad essere luoghi o meglio, occasioni in cui sperimentare nuovi modi di fruire lo spazio ed il territorio. È dunque anche rispetto a quest’altra dimensione che occorre osservare i sistemi della mobilità e la loro organizzazione alle diverse scale.

Certo da sempre all’infrastruttura viene riconosciuto un potere sociale ed estetico. Non è solo un mezzo di comunicazione ma anche di relazione sociale, di conoscenza, di scoperta, di “viaggio”. Nel percorrerla vi “sostiamo” anche solo per brevi istanti. Il mondo intorno a noi non “scorre” più nel riquadro dei finestrini ma si ferma per metterci in condizione di scoprire, per proporci una visione, una sola o forse tante a seconda della capacità della nostra mente di dare spazio alla memoria, al pensiero e all’immaginazione.

Se ci pensiamo d’altronde sempre più spesso ci capita di sostare, di fermarci, di rallentare.

Sulle strade perché la sproporzione tra i veicoli e i luoghi destinati ad accoglierli ha raggiunto livelli tali da farci collassare ormai quotidianamente.

Sulle ferrovie perché (pur senza voler essere polemici) il livello di efficienza ha raggiunto davvero il fondo!

Sui tram perché la promiscuità degli usi cui la città ci costringe mette sempre più in difficoltà il suo funzionamento.

Non più e non solo per scelta, dunque, rallentiamo per osservare più attentamente, per scrutare lo spazio e le figure intorno a noi. Certamente questo non è un bene per le ragioni che ci costringono a rallentare, ma (forse)

non è neanche un male perché nell’attesa riusciamo a cogliere cose che la velocità nasconde o più semplicemente filtra.

Abbiamo detto però che l’infrastruttura è anche un “luogo”<sup>8</sup> in cui abitiamo (anche solo temporaneamente) al pari della nostra casa o dell’ufficio. In fondo, “abitare” non significa solo risiedere stabilmente; noi abitiamo tutti i luoghi che attraversiamo; con ciascuno di essi stabiliamo dei rapporti (di senso, di affetto, di utilità, ...). Abitare d’altronde presuppone “una molteplicità di forme di interazione sociale e spaziale: differenti modi di “usare”, occupare e strutturare il territorio”<sup>9</sup> e lo spazio.

La mobilità delle persone, il nostro essere nomadi tra i luoghi di vita e di lavoro ha di fatto ampliato la dimensione stessa di luogo, ha portato a riscoprire l’infrastruttura come un luogo di socialità. La riconosciamo come tale anche se finora quello dell’infrastruttura è stato “uno spazio, che non si è ancora riusciti a costruire come luogo, ma di cui è palese il ruolo collettivo, perché è lì che la società vede e riconosce se stessa”<sup>10</sup>.

Le funzioni che vi si concentrano, l’incessante movimento di persone che su di essa vi si svolge e i tempi lunghi in cui vi sostiamo portano ad identificarla come “luogo”, a configurarla come spazio pubblico, nonostante l’impossibilità di definirne l’inizio o la fine; impossibilità legata alla natura stessa delle infrastrutture che esalta il suo essere oltre i confini dello spazio e del tempo.

L’infrastruttura si perde all’orizzonte. Nel percorrerla non riusciamo a delinearne tutti i confini; le riconosciamo dei limiti ma non riusciamo a percepirla in tutta la sua estensione. Si compone di frammenti, di “punti”, in ciascuno di questi frammenti l’infrastruttura è un luogo in cui gli elementi e i materiali che la compongono e che appartengono ora alla scena ora all’opera, a nessuno o ad entrambi, interagiscono dando luogo ad innumerevoli nuovi paesaggi.

Sono ormai molti i territori in cui i sistemi della mobilità hanno funzionato come pretesto per disegnare lo spazio, per dare forma al paesaggio, per

trasformarlo in luogo o più semplicemente per rispondere ad alcune aspettative di chi abita, percorre, osserva lo spazio della città e della metropoli o meglio ancora i luoghi della “città diffusa” che contraddistingue ormai l’immagine della città contemporanea.

In effetti finora si è parlato di spazio, di paesaggio e di luogo senza quasi mai fare riferimento alla città. È pur vero che parlare di paesaggio o dei paesaggi dell’infrastruttura non esclude il richiamo alla città. La città è parte del paesaggio, è il luogo in cui ci riconosciamo e a cui riconosciamo valori, storia, identità.

Se il paesaggio, infatti, è interazione e stratificazione di forze naturali ed antropiche, un processo di cui l’uomo è parte attiva (in quanto contribuisce alla sua trasformazione) e parte passiva (in quanto spettatore), la città è il luogo in cui l’interazione tra forze naturali e forze antropiche raggiunge il suo apice, a scapito (sfortunatamente) delle prime.

La città è dunque paesaggio anche se la sua struttura, il suo palinsesto è prepotentemente sbilanciato verso gli elementi antropici. Questo però non significa che sia più bello o più brutto di un paesaggio in cui prevale la dimensione naturale; sono due cose differenti. A renderlo più bello o più brutto contribuisce l’essenza stessa del suo essere, l’armonia dei rapporti tra pieni e vuoti (tra le note e lo spartito) o ancora la percezione di chi lo abita o semplicemente lo osserva. La definizione che abbiamo di un paesaggio è mediata, infatti, dal pensiero, dal ricordo, dalla memoria e, forse, perché no dall’abitudine; il “paesaggio è qualcosa di così individuale che non possiamo più definirlo, ognuno di noi avrà la sua definizione”<sup>11</sup>.

Anche la città dunque è paesaggio, è quello che più comunemente viene chiamato “paesaggio urbano”, in contrapposizione al “paesaggio agricolo”, al “paesaggio naturale” o, più in generale, al “paesaggio aperto”.

Nel trattare di infrastrutture non si può escludere l’uno o l’altro, tutti sono egualmente interessati o meglio attraversati. Il ruolo preminente di un’infrastruttura è quello di mettere in comunicazione e nell’assolvere a que-

sta funzione la linea “corre” nello spazio, attraversa i luoghi, lascia una traccia, crea un paesaggio.

Nella città questa traccia si confonde, può confondersi nella fitta trama di punti, segni, figure. Negli altri paesaggi invece affiora, emerge, può addirittura imporsi sugli altri segni.

È qui d'altronde che risiede la complessità del progetto di paesaggio e dei sistemi della mobilità.

\* Politecnico di Milano.

Note

1. Le riflessioni che seguono restituiscono una sintesi dei pensieri maturati nell'ambito dell'assegno di ricerca condotto presso il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.

2. Se ci pensiamo, d'altronde, “lo *sprawl*, la città diffusa, oggi non esisterebbero senza questo essenziale strumento di movimento [l'auto] e questo è il motivo per il quale le automobili e lo spazio che esse divorano dovrebbero essere il punto di partenza per qualsiasi discussione sulla questione urbana contemporanea [...]. Allo stesso modo in cui è necessario considerare con la dovuta attenzione le problematiche legate al rumore, all'inquinamento e alla pericolosità [...], dovrebbe essere attribuita una certa priorità a che le infrastrutture della mobilità abbiano più attenzione e considerazione riguardo alla loro progettazione ed alla loro estetica” (Richard Ingersoll, *Prologo*, in Marco Adriano Perletti, *Nel riquadro dei finestrini. L'architettura urbana nello spazio cinetico*, Libreria Clup, Milano 2005, pag. 8).

3. Cesare Micheletti, *Una lettura orizzontale*, in Loredana Ponticelli, Cesare Micheletti, (2003), *Nuove infrastrutture per nuovi paesaggi*, Skira, Milano 2003, pag. 19. A questo riguardo si vedano anche i contributi di Paolo Bürgi e Andreas Kipar raccolti nella stessa pubblicazione.

4. Ovvero di quella “serie di elementi costitutivi del territorio che impressionano per la loro evidenza, bellezza, grandiosità, singolarità, o perché magari si ripetono, come leitmotiv caratteristici e inconfondibili” (Eugenio Turri, *L'immagine della pianura lombarda: gli elementi dell'identità*, in AA.VV., *Gli iconemi: storia e memoria del paesaggio*, Electa, Milano 2001, pag. 9).

5. “Noi affermiamo che la magnificenza del mondo si è arricchita di una bellezza nuova: la bellezza della velocità” (Manifesto del Futurismo, 1909).

6. Su questo tema sembra interessante riferirsi al dibattito condotto nell'ambito delle rassegne “Creare paesaggi” promosse a partire dal 2002 da Regione Piemonte e Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Torino.

7. Emanuela Morelli, *Strade e paesaggi della Toscana. Il paesaggio dalla strada, la strada come paesaggio*, Alinea, Firenze 2007, pag. 5.

8. “Le strade non conducono semplicemente ai luoghi; esse sono luoghi”; così d'altronde osserva John Brinckerhoff Jackson in *A sense of place, a sense of time*, Yale University Press, New Haven London 1994.

9. Provincia di Milano, *Per la città abitabile. Scenari, visioni, idee. Progetto Strategico Città di Città*, Milano 2007.

10. Luca Lanini, *L'elogio della velocità. Infrastrutture, Architetture, Paesaggio nell'età dell'automobile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2001, pag. 11.

11. Paolo Bürgi, *Percezione*, in Loredana Ponticelli, Cesare Micheletti, *Nuove infrastrutture per nuovi paesaggi*, Skira, Milano 2003, pag. 25.

## Il Psc dei comuni di terre d'acqua

Carla Ferrari

L'Associazione Intercomunale “Terred'Acqua” è costituita dai Comuni di Anzola Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto, Sant'Agata Bolognese.

Il Quadro Conoscitivo, il Documento Preliminare di PSC e la Valsat sono stati approvati dalle Giunte dei sei comuni dell'Associazione Terre d'Acqua a dicembre 2007 ed è attualmente in corso la Conferenza di Pianificazione.

Fra le opzioni che offre la Lr 20/2000 della Regione Emilia Romagna offre vi è quella della elaborazione dei Psc in forma associata fra più Comuni.

Ciò significa condivisione di un percorso collegiale, ai fini della formazione del Quadro Conoscitivo e del Documento Preliminare di Psc, dello svolgimento di un'unica Conferenza di pianificazione e dell'approvazione di un unico Accordo con la Provincia che consentirà ai comuni di procedere all'adozione dei singoli Psc e, dopo la pubblicazione e le osservazioni, alla loro definitiva auto-approvazione.

La scelta di elaborare il Psc in forma associata si basa sulla consapevolezza che la visione di uno sviluppo economico-territoriale in chiave di area metropolitana esige il superamento della competitività fra i municipi, a favore di forme sempre più avanzate e strutturate di cooperazione.

Con questo approccio si possono realisticamente perseguire quelle condizioni di perequazione territoriale previste dalla nuova legge urbanistica e dal Ptcp della Provincia di Bologna,

ovvero possibilità di compensazione reciproca fra Comuni dei vantaggi/svantaggi che le diverse strategie di sviluppo definite dalla pianificazione sovracomunale possono comportare per i singoli Comuni.

Per la formazione del Quadro Conoscitivo e per accompagnare il percorso di costruzione del Psc (Documento Preliminare del Psc e Valsat) è stato costituito un gruppo di lavoro di specialisti.

Il *Quadro Conoscitivo* comprende: - *la rappresentazione dello stato di fatto del territorio e dei processi evolutivi che lo connotano:*

la rappresentazione dello stato di fatto tiene conto, ove possibile, dei processi evolutivi, evidenziando se l'attuale stato evidenzia un processo di miglioramento/peggioramento rispetto al passato.

- *i vincoli alla trasformazione e allo sviluppo del territorio:* sono evidenziati i vincoli in senso stretto all'uso e alla trasformazione del territorio che derivano da prescrizioni di piani sovraordinati o da leggi.

- *il riconoscimento delle emergenze e delle eventuali criticità in atto:* sono evidenziate le situazioni di eccellenza da valorizzare ed eventualmente salvaguardare e le condizioni di criticità relative a ciascun tema indagato, al fine di evidenziare i problemi di natura ambientale, infrastrutturale, insediativa, ecc. che il territorio presenta e che possono condizionare le future scelte di piano.

- *il riconoscimento dei limiti e delle condizioni alla trasformazione:* sono indicate le prescrizioni o le cautele che occorre seguire nella trasformazione e uso del territorio ed eventualmente gli interventi che si ritengono necessari per superare le criticità indicate, anche con la previsione di compensazioni.

Le indicazioni desumibili dal Quadro Conoscitivo ed in particolare dalle valutazioni di criticità rilevate ovvero dai limiti e condizioni alla trasformazione del territorio, consentono di formulare un sistema di scelte strategiche, che costituiscono l'ossatura delle scelte del Psc e che sono anticipate nel Documento Preliminare e nel relativo Schema Strutturale.

### **La Valsat come percorso verso il Psc**

La Valsat è uno strumento richiesto dalla Lr 20/2000 per assicurare che le scelte circa gli usi e i processi di trasformazione del suolo presentino un bilancio complessivo positivo, cioè comportino un miglioramento della qualità del territorio, sotto il profilo ambientale, insediativo e funzionale. La Lr 20/2000 stabilisce che l'intero processo di elaborazione delle previsioni del piano sia accompagnato da una attività di analisi e verifica, che evidenzii i potenziali impatti delle scelte operate ed individui le misure idonee ad impedirli ridurli o compensarli.

In questa fase la Valsat è rivolta a chiarire il processo di selezione delle scelte fondamentali del piano, in termini di risposta alle criticità e ai fabbisogni rilevati in sede di Quadro Conoscitivo.

La Valsat, a partire dal Quadro Conoscitivo, aiuta ad orientare direttamente, di volta in volta, le scelte del piano, escludendo fin dall'inizio le scelte non coerenti con gli obiettivi fissati ed in contrasto con le finalità di salvaguardia degli elementi strutturali del territorio.

Per verificare la confermabilità delle previsioni non ancora attuate dei Prg vigenti è stata costruita una matrice delle compatibilità (Valsat prelimina-

re) che incrocia il dato delle previsioni di espansione previste dai PRG vigenti ma non ancora oggetto di Pp approvati e le previsioni delle nuove attrezzature di servizio non attuate, con gli elementi escludenti o condizionanti le trasformazioni del territorio, derivabili dal Quadro Conoscitivo. La matrice consente di classificare le previsioni dei Prg vigenti in base al Quadro Conoscitivo, evidenziando:

- le situazioni di non confermabilità delle previsioni insediative di piano, nei casi in cui l'area perimetrata dal Prg vigente sia interessata in modo rilevante da elementi escludenti le trasformazioni del territorio (previsioni insediative non compatibili).

- le situazioni di confermabilità condizionata delle previsioni di piano, nei casi in cui l'area perimetrata dal Prg vigente sia interessata solo parzialmente da elementi escludenti e/o da elementi condizionanti le trasformazioni del territorio (previsioni insediative scarsamente compatibili, con condizioni alla realizzazione dell'intervento).

- le situazioni di confermabilità delle previsioni di piano, nei casi in cui l'area perimetrata dal PRG vigente non sia interessata ne' da elementi escludenti ne' da elementi condizionanti le trasformazioni del territorio (previsioni insediative compatibili, con modeste o nulle condizioni alla realizzazione dell'intervento).

Le interferenze fra le previsioni di Prg non attuate e gli elementi escludenti o condizionanti del Quadro Conoscitivo sono riportate su tavole "sovrapponibili" (Gis) alle tavole di sintesi del QC.

Con la stessa metodologia, avendo riferimento agli elementi di criticità ed i limiti e le condizioni alle trasformazioni evidenziate dal Quadro Conoscitivo e riportate nelle due tavole di Sintesi del Quadro Conoscitivo, sono stati individuati gli ambiti ritenuti proponibili, sotto il profilo della possibile localizzazione di nuovi insediamenti residenziali e/o di servizio o produttivi, in base a considerazioni di carattere urbanistico-territoriale e che, in base alla matrice di Valsat, non risultavano interessati in modo rilevante da ele-

menti escludenti o fortemente condizionanti le previsioni insediative o da elementi condizionanti la progettazione delle trasformazioni dei suoli a fini insediativi.

### **Il Documento preliminare di Psc**

#### *Le strategie per la mobilità*

La geografia colloca il territorio dell'Associazione in un quadrante potenzialmente caratterizzato da un'elevata accessibilità ai sistemi primari della mobilità nazionale e regionale.

Tuttavia questo territorio ha un sistema stradale sofferente e non adeguato alle esigenze della popolazione e delle attività presenti. Chi si muove, sceglie di farlo prevalentemente sulle strade, che spesso risultano congestionate, soprattutto nelle relazioni con Bologna. La ferrovia non rappresenta ancora un'alternativa pienamente soddisfacente e competitiva e non serve tutto il territorio. Tuttavia, è proprio sul sistema integrato treno-bus che si fa affidamento per la mobilità del prossimo futuro e in particolare per la sua sostenibilità, attrezzando le Stazioni come veri e propri nodi intermodali del trasporto pubblico su gomma, del sistema ciclabile di rango urbano ed extraurbano, del sistema carrabile privato. Ciò sarà possibile con il potenziamento del Servizio Ferroviario Metropolitano, adeguatamente servito da un servizio pubblico su gomma e dalla rete ciclabile per l'accessibilità alle stazioni.

Il territorio dell'Associazione non può comunque fare a meno di una rete stradale primaria, adeguatamente connessa con il sistema autostradale nazionale (A1, Passante Nord) e regionale (Cispadana) e orientata al servizio delle attività produttive. Gli interventi di completamento della rete primaria perseguono inoltre la riduzione delle interferenze esistenti con i centri urbani.

Lo Schema Strutturale del Documento Preliminare del Psc identifica, con riferimento all'art. 28 della Lr 20/2000, la classificazione del territorio in:

- territorio urbanizzato
- territorio urbanizzabile
- territorio rurale.

#### *Il territorio urbanizzato*

Il territorio urbanizzato comprende gli ambiti urbani consolidati a prevalente funzione residenziale o produttiva dei centri abitati esistenti e cioè le aree già edificate o in corso di attuazione, oltre ai centri storici e alle attrezzature di servizio e verde pubblico esistenti.

Per il territorio urbanizzato residenziale, il Documento Preliminare promuove:

- il recupero del patrimonio edilizio esistente, valorizzando le presenze di particolare pregio sotto il profilo storico-architettonico,
  - il contenimento delle volumetrie, negli interventi di sostituzione edilizia, riducendo, ove possibile, quelle non coerenti con il tessuto esistente,
  - la delocalizzazione delle funzioni produttive incongrue con i tessuti residenziali,
  - la qualità e la salubrità del territorio urbanizzato residenziale (riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, potenziamento della dotazione di aree verdi, quali dotazioni ecologiche ed ambientali, ecc.).
- Il Documento Preliminare promuove inoltre la qualità e la salubrità del territorio urbanizzato produttivo:
- attivando politiche di riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico,
  - potenziando la dotazione di aree verdi, anche con funzioni di miglioramento dell'inserimento paesaggistico delle aree produttive,
  - migliorando i collegamenti ciclabili con le aree residenziali,
  - migliorando l'organizzazione della sosta, in particolare per i mezzi pesanti.

#### *Il territorio urbanizzabile*

Per quanto riguarda i nuovi insediamenti residenziali, in coerenza con gli indirizzi definiti in sede di Ptcp della Provincia di Bologna (criteri che richiedono di rispettare un preciso legame di coerenza fra il sistema dei servizi pubblici a maggior frequenza d'uso, l'accessibilità ferroviaria e le

scelte di sviluppo urbano), il Documento Preliminare di Psc prefigura la possibilità di concentrare i nuovi insediamenti residenziali in corrispondenza dei centri abitati che garantiscono l'accessibilità ferroviaria (presenza delle stazioni del Servizio Ferroviario Metropolitano) e che dispongono della gamma completa dei servizi di base, compreso l'intero ciclo della scuola dell'obbligo.

Lo Schema Strutturale del DP individua le direttrici dello sviluppo urbano:

- in ambiti che ricalcano le aree di espansione dei Prg vigenti ritenute confermabili in base alla procedura di Valsat,
  - in altri ambiti che rispondono ai criteri di localizzazione del Ptcp (fermata SRM e servizi) e che non presentano caratteristiche infrastrutturali, ambientali o paesaggistiche ostative allo sviluppo edificatorio (Valsat).
- Gli ambiti individuati dal Documento Preliminare come direttrici alternative di sviluppo urbano sono molto più ampi di quanto necessario ad ospitare la quantità di nuovi alloggi previsti, valutando che debbano essere selezionati dai Poc su un ventaglio di possibilità, tutte ritenute ambientalmente e territorialmente sostenibili dalla Valsat, ma in alternativa e in competizione fra loro.

Per quanto riguarda gli insediamenti produttivi, è stato siglato un accordo fra la Provincia e i Comuni dell'Associazione, che stabilisce le linee di indirizzo per il settore produttivo e individua le aree produttive da consolidare ed espandere. Il Psc si attiene ai contenuti di questo accordo.

Le previsioni del Psc non costituiscono una vera e propria scelta insediativa e non danno, di conseguenza, diritto all'edificazione delle aree individuate, che potranno essere attivate solo attraverso specifici Piani Operativi Comunali (Poc).

Gli ambiti di nuovo insediamento non sono definiti in termini areali ma sono stati indicati modo ideogrammatico, con il simbolo della freccia, solo per rappresentare la direzione di espansione dei nuovi insediamenti, in quegli ambiti che non presentano

controindicazioni di carattere ambientale e/o territoriale, alla luce del Quadro Conoscitivo.

#### *La perequazione urbanistica*

La perequazione urbanistica è un metodo ampiamente approfondito e affinato sia sul piano concettuale che su quello della prassi di pianificazione e come tale è divenuto un preciso riferimento operativo anche per la nuova legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna (Lr 20/2000).

Ai sensi dell'art. 7 della Lr 20/2000, "la perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali".

La perequazione urbanistica consiste nell'omogeneo trattamento delle proprietà interessate dalle scelte di piano, cioè nell'attribuire diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari delle aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico, in modo da non penalizzare nessuna delle proprietà coinvolte ma anche nel recupero in forma di vantaggio pubblico di quella parte di plusvalore che eccede ciò che occorre riconoscere alla proprietà per rendere attivabile l'iniziativa di trasformazione prevista cioè nel prevedere la cessione gratuita al comune di tutte le altre aree ove non è stata concentrata l'edificazione, anche in eccedenza rispetto alla cessione delle ordinarie dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, utilizzando tali aree, acquisite così senza esproprio, per attuare le politiche dell'ente locale, per recuperare le carenze pregresse di aree per attrezzature e spazi collettivi o per le politiche per la casa.

La forza concettuale del metodo della perequazione consiste nella trasparenza e nell'equità di trattamento di tutte le proprietà immobiliari coinvolte e nella sua capacità di agire sugli esiti della rendita fondiaria, non eliminandola, ma incamerandone una

quota sostanziosa a favore della collettività.

Il diritto edificatorio riconosciuto alla proprietà, a seguito del processo di trasformazione urbanistico-edilizia che interesserà l'area, deve assicurare un normale profitto di impresa e non un profitto di livello speculativo.

Si ritiene che la perequazione urbanistica debba essere impiegata in tutti gli ambiti di trasformazione urbanistica, aderendo in questo senso al modello che prevede il più ampio impiego dello strumento perequativo.

*Il territorio rurale*

L'acqua è uno degli elementi caratte-

rizzanti questo territorio, sia nelle sue manifestazioni superficiali che in quelle sotterranee. Basti pensare agli importanti fiumi e torrenti che solcano il territorio e alla fitta rete di canali gestiti dai Consorzi di Bonifica che mediante importanti opere idrauliche (sollevamenti, chiuse, sifoni, casse d'espansione, ecc) garantiscono sia lo scolo delle acque che la disponibilità idrica indispensabile all'agricoltura.

A compromettere il delicato equilibrio del sistema di scolo naturale e artificiale (canali di bonifica e sistema fognario) contribuisce il fenomeno della subsidenza (abbassamento verti-

cale del suolo per motivi naturali o artificiali) che, negli ultimi decenni, si è manifestato particolarmente intenso soprattutto nella zona meridionale del territorio delle "Terred'acqua".

Il PSC si è quindi posto come obiettivo, tra gli altri, la salvaguardia e la tutela del reticolo idrografico, per garantire sia il funzionamento idraulico che la valenza ecologica e paesaggistica, incentivando anche azioni di recupero e valorizzazione ed escludendo dall'edificazione le aree dove è più probabile il rischio di allagamento.

\* Architetto.

**INU Edizioni Card**

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

**INU Edizioni Card, Black**

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

Costo della card € 25

**INU Edizioni Card, Blue**

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

Costo della card € 35

**INU Edizioni Card, Red**

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

Costo della card € 49

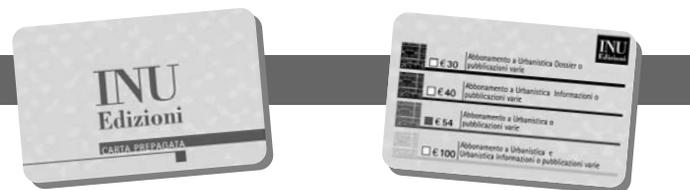
**INU Edizioni Card, Gold**

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

Costo della card € 90

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

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



**Spett.le INU Edizioni,**

Desidero  acquistare  regalare n. .... Card.

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

DESTINATARIO DEL REGALO .....

INDIRIZZO .....

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

**Scelgo la Card**

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

Desidero sottoscrivere l'abbonamento incluso

Desidero acquistare i volumi:

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

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



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

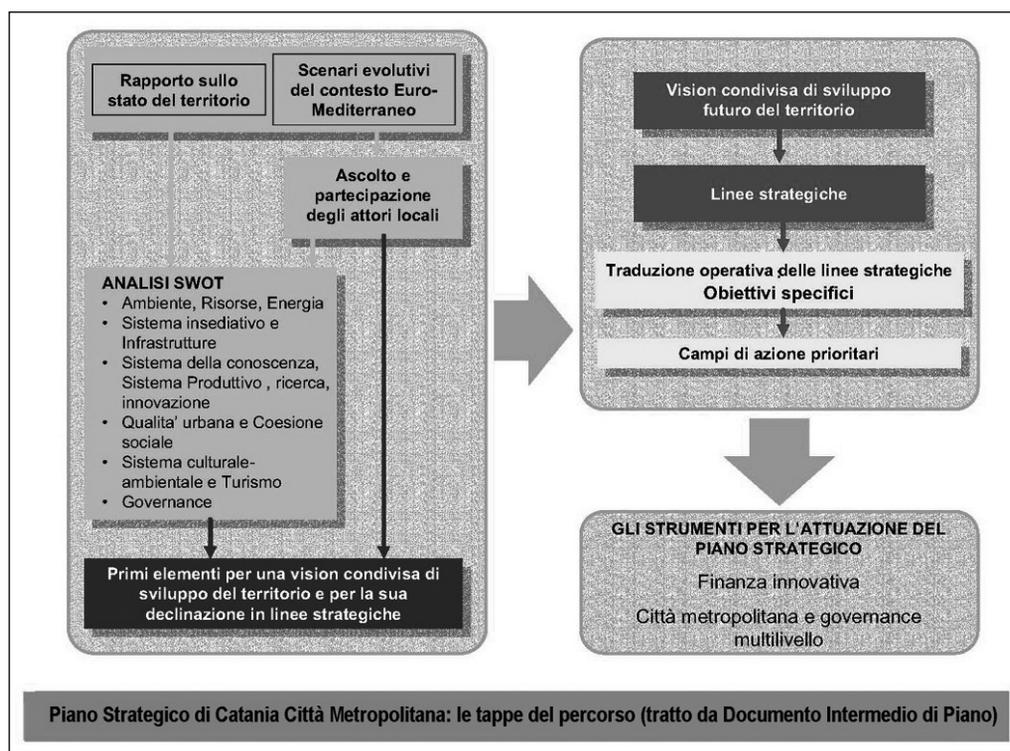
# I percorsi virtuosi della pianificazione strategica

Fatima Alagna\*

Come noto sono in corso nel nostro paese (da non tanto tempo e in ritardo rispetto ad altri paesi europei) esperienze di pianificazione strategica. Tali esperienze sono generalmente partite in forma volontaristica da parte di alcuni Comuni e mancano di una legislazione di supporto. Nelle regioni meridionali la pianificazione strategica è stata promossa e finanziata attraverso le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), ma le linee guida per l'uso di tali risorse non strutturano compiutamente un percorso di formalizzazione dei piani strategici. Una ormai consolidata letteratura e prassi esistente in merito alla pianificazione strategica converge nella individuazione di alcune tappe fondamentali comuni nell'elaborazione del piano: una prima fase di ricostruzione dei caratteri del territorio in grado di mettere a fuoco i punti di forza e le criticità e dunque di costituire la base per la definizione del modello di sviluppo locale da perseguire, una fase di individuazione e concertazione delle cosiddette *vision* e delle linee strategiche; una fase di redazione del piano che consiste nel portare a sintesi l'intero processo attraverso la strutturazione del sistema costituito da vision, obiettivi e linee strategiche e nel conferirgli una dimensione pienamente operativa attraverso la definizione di azioni concrete; una fase di pubblicizzazione e promozione ampia dei risultati; una fase di implementazione e monitoraggio. Non v'è dubbio che la pianificazione strategica possa costituire uno strumento importante per affrontare le

crescenti complessità di governo del territorio (e dei conflitti in esso presenti) in cui si mescolano i noti fenomeni e interdipendenze legate alla globalizzazione con la frammentazione degli interessi (ormai siamo ai comitati di strada...) e dei valori di riferimento. In questo senso, la pianificazione strategica con il suo approccio integrato alle problematiche dello sviluppo (sostenibile) del territorio e concertativo fra i diversi attori locali, ben si presta a supportare il tentativo (faticoso) di costruire quadri di riferimento condivisi che dovrebbero rendere più efficace e coerente l'azione dei diversi attori pubblici e privati (sempre più spesso chiamati ad operare in partnership), ciascuno secondo il proprio differente ruolo. Percorsi di questo tipo possono contribuire a incardinare le decisioni degli attori istituzionali entro cornici strategiche e percorsi valutativi che tendono a rendere più valutabile il senso e l'efficacia delle singole azioni proposte; si struttura in sostanza un percorso "razionale" di focalizzazione dei problemi in campo e delle possibili soluzioni e tutto ciò avviene attraverso il dialogo, il confronto (anche lo scontro) ad un tavolo comune che riunisce attori istituzionali e non a partire appunto dalla costruzione di quadri di riferimento condivisi. Questo percorso, destinato a rendere più "trasparente" il formarsi delle decisioni, può aprirsi a più ampie forme di partecipazione della cittadinanza. Quale il rapporto con il piano urbanistico? Nelle regioni dove si opera con una legislazione urbanistica innovativa

che distingue fra livello strutturale di piano e livello operativo, il piano strategico dovrebbe rappresentare la cornice strategica di lungo termine che supporta le scelte del Piano urbanistico ma, nel contempo – poiché la pianificazione strategica contempla, sia nelle esperienze consolidate che nelle esperienze in corso nelle aree del Mezzogiorno – una dimensione strategica di lungo termine e una operativa (le azioni da perseguire nel breve/medio termine), il piano urbanistico con i suoi elementi di struttura del territorio dovrebbe consentire di valutare la sostenibilità delle azioni proposte, mentre il livello operativo dovrebbe costituire una interfaccia coerente con le diverse fasi di implementazione del Piano strategico. Laddove, invece, il piano urbanistico è quello tradizionale, la cui approvazione richiede lunghi anni di gestazione, l'implementazione del Piano strategico, quando non conforme al piano vigente (cioè sempre dove i piani sono vecchi e obsoleti) non potrà che poggiarsi su delle varianti ad hoc (ma non è una novità). La riflessione, semmai, è se nelle situazioni di particolare complessità e dimensione (vedi città metropolitane *in primis*) non sia il caso di pensare a un livello esclusivamente strutturale del Piano urbanistico, esteso all'intero territorio, lasciando poi ad un livello operativo che può svilupparsi per piani d'area (spesso necessariamente intercomunali) il compito di definire il dettaglio delle trasformazioni da effettuare in un certo periodo in coerenza con quanto prevede la piani-



ficazione strategica e con il livello di maturazione delle singole azioni (progetti).

Si pone, tuttavia, una questione di fondo: cosa resterà nel tempo di questi percorsi di pianificazione strategica? Nelle regioni del Mezzogiorno ancora interessate da grandi flussi finanziari di derivazione europea questa stagione dei piani strategici promossa dal Fas si lega strettamente alla necessità di individuare dei progetti da finanziare che abbiano una qualche efficacia nella direzione dello sviluppo sostenibile e durevole; sapranno gli attori istituzionali essere coerenti con questa impostazione? I rischi sono rilevanti non solo per le molteplici pressioni e interessi che si scatenano ma, anche, per un problema forse ancora più dirompente: se le Amministrazioni pubbliche non saranno in grado di trasformare rapidamente le azioni indicate dal Piano strategico in veri e propri progetti finanziabili potrà aprirsi lo spazio per progetti di non dimostrata utilità, magari anche vecchi e tecnicamente superati, ma "pronti" all'uso, utili ad aprire un cantiere, dare occupazione di breve periodo e, forse, a realizzare una ennesima opera inutile (se non incompiuta o dannosa).

Credo, invece, che il percorso virtuoso della pianificazione strategica per

diventare metodo di lavoro normale e non straordinario (o legato alla volontà di un sindaco e, per questo, al suo mandato amministrativo) debba essere sostenuto da strumenti di governance formalmente istituiti (Conferenza metropolitana, Forum, Tavoli, o altro ancora.) e da atti formali di intesa impegnativi fra gli attori (protocolli, accordi quadro, convenzioni, ecc.). Occorre, poi, che l'ente promotore preveda anche uno staff tecnico-amministrativo dedicato (ancorché snello) che supporti il monitoraggio dell'attuazione del piano e, anche, i percorsi di aggiornamento/modifica. Solo così il Piano strategico, che è per sua natura un piano di lungo termine (e, soprattutto, un metodo per l'assunzione di decisioni che interessano la comunità locale), potrà diventare utile e non tradursi in un'esperienza episodica o in un libro dei sogni. Questo ci insegna del resto l'esperienza della pianificazione strategica di Barcellona, sempre evocata, e cioè l'importanza di avere pensato molto presto a darsi una struttura organizzativa e, in qualche modo, "istituzionale". Il timore altrimenti è quello di veder vanificare gli sforzi compiuti e di partire per altre avventure ... timore per niente infondato se pensiamo che è già in campo un altro strumento. Il Regolamento del Fondo europeo di

sviluppo regionale Fersa prevede, infatti, che le città che vogliono attingere ai finanziamenti dedicati alla competitività e attrattività dei sistemi urbani si dotino di un Piano integrato di sviluppo urbano che dovrebbe sostenere "lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per far fronte alla elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono le aree urbane" e da cui dovrebbero scaturire, almeno per le regioni del Mezzogiorno, progetti da finanziare anche con risorse comunitarie.

Appare evidente l'ampio livello di sovrapposizione fra Piani strategici e Piani integrati di sviluppo urbano per la loro dimensione, appunto, strategica, multisettoriale, partecipativa, anche se, certamente, il Piano integrato di sviluppo urbano nasce con una dimensione maggiormente operativa e di breve termine, propria della famiglia dei Programmi Integrati di Intervento. Proprio per questo, però, dovrebbe inserirsi entro uno scenario prospettico (vision) già tracciato dal piano strategico (dove questo esiste) ed entro un percorso decisionale unitario e coerente.

*\*Architetto INU Emilia Romagna.*

## Piani strategici in Sicilia: la dimensione urbana

Marilena Orlando\*

In Sicilia la stagione dei piani strategici ha inizio quando il governo nazionale e la Regione firmano l'Accordo di Programma Quadro "Riqualificazione urbana e miglioramento della qualità di vita nei comuni siciliani", secondo le disposizioni della delibera Cipe n. 20/2004, che prevede l'assegnazione di finanziamenti ministeriali, a mezzo di bandi pubblici, per interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno. Questo è il secondo Accordo, firmato a seguito della successiva delibera Cipe n. 35/2005, consentono alla regione Siciliana di usufruire del 10% delle risorse della Riserva Aree Urbane, costituita all'interno del Fondo Aree Sottoutilizzate attraverso le suddette delibere, per la realizzazione, tra altre opere, di piani strategici per le città o aree metropolitane o raggruppamenti di comuni con popolazione di almeno 50.000 abitanti. In Sicilia oggi si sono attivate 32 esperienze di piani strategici<sup>1</sup>, attraverso un finanziamento pubblico di 4.968.239 euro per il primo bando e di 5.113.750 euro per il secondo. Anche se gli effetti di questi strumenti sul territorio siciliano, sia in termini in termini "fisici" che immateriali (relativi a forme di condivisione, negoziazione, partecipazione) non sono ancora visibili<sup>2</sup> per la loro giovane età, possono effettuarsi alcune valutazioni sulle esperienze in corso, relative sia all'area vasta che alla dimensione urbana. Quest'ultima costituisce un livello territoriale di estremo interesse, anche in virtù della nuova stagione programmatica 2007-2013 che indivi-

dua le città come nodi di eccellenza territoriale.

### Una ricognizione sulle esperienze in corso

Se è frequente che i Piani strategici nascano per velocizzare i tempi di alcune trasformazioni del territorio, per la volontà di creare consensi su scelte sul futuro della città, per l'esigenza di creare alleanze tra diversi enti locali, in Sicilia l'occasione è costituita da bandi pubblici, che consentono ai Comuni di avviare un processo di pianificazione strategica in ragione della assegnazione di un finanziamento. Se osserviamo il ruolo che il piano strategico può assumere all'interno delle politiche urbane, questo si configura come uno strumento che può fare convergere risorse, soggetti e interessi molteplici alla costruzione di una strategia condivisa sul futuro della città, che può travalicare i confini amministrativi, sia in termini di accordi partecipativi, sia in relazione ad indirizzi di sviluppo.

Rispetto a questa considerazione, la maggior parte dei piani analizzati, pur individuando come ambito territoriale di riferimento il territorio comunale, intendono rafforzare il ruolo della città come punto di riferimento per le altre esperienze di sviluppo locale delle amministrazioni limitrofe (Caltanissetta, Barcellona Pozzo di Gotto); si configurano come occasione per la costruzione dell'area vasta e per la costruzione di accordi con l'ambito provinciale e regionale (Modica, Gela, Marsala); si identificano come stru-

menti per la realizzazione di servizi e infrastrutture, che a partire dall'ambito comunale, diventano di riferimento per l'area vasta (Alcamo, Marsala, Mazara del Vallo, Trapani). Significativo è che le città di Palermo e Messina scelgano come ambito territoriale di riferimento il territorio comunale, non riuscendo a cogliere l'occasione del piano strategico per la costruzione di un progetto condiviso con i comuni dell'hinterland, pur individuando gli effetti degli interventi previsti a livello territoriale.

In generale, si evidenzia una precisa volontà che le scelte sul futuro della città siano compiute in rapporto al contesto territoriale. Si prefigura quindi, nelle premesse, uno strumento dal forte carattere negoziale e, possibilmente, partecipato attraverso la costruzione di una strategia condivisa da un gran numero di soggetti, che travalicano i confini comunali. In relazione agli ambiti tematici e agli obiettivi che i piani intendono perseguire si evidenziano: il miglioramento della qualità della vita attraverso nuovi modelli di *welfare* locale e sicurezza sociale (Barcellona Pozzo di Gotto, Modica, Alcamo, Trapani, Marsala, Mazara del Vallo) e la diminuzione del disagio di soggetti deboli (Messina, Palermo); miglioramento e innovazione tecnologica della pubblica amministrazione (Milazzo, Modica, Alcamo, Messina, Enna); salvaguardia del paesaggio con riferimento alla fruizione dei beni ambientali (Acireale); attivazione di procedure di VAS e piani di azione ambientale (Milazzo); promozione del turismo culturale (Agrigento, Acireale,

Palermo, Trapani, Marsala, Siracusa); definizione di interventi mobilità sostenibile (Palermo) e individuazione di sistemi infrastrutturali per la città e per il territorio (Messina, Palermo e Trapani), anche in previsione di una integrazione dei servizi e delle infrastrutture comunali con quelli dell'area vasta (Alcamo, Trapani, Marsala, Mazara del Vallo); promozione di forme di marketing urbano e territoriale (Modica, Gela, Siracusa); individuazione di verifiche tecniche per l'attivazione di Società di Trasformazione Urbana (Barcellona); definizione di interventi di riqualificazione e rivitalizzazione di aree dismesse, tessuti urbani in degrado, centri storici (Caltanissetta, Gela, Alcamo, Palermo, Mazara del Vallo), aree di costa urbane (Siracusa).

La molteplicità delle tematiche affrontate conferma l'approccio integrato che il piano strategico si propone di assumere, dovendo coinvolgere una pluralità di soggetti per superare una visione di tipo settoriale.

### Alcune osservazioni

Il consenso prevalente verso i processi di pianificazione strategica nella realtà nazionale corrisponde a una ampia adesione nel contesto siciliano che tuttavia non oscura alcuni nodi critici.

Un primo nodo è legato alla occasione per l'avvio di un piano strategico, fornita dall'accesso a fondi pubblici. Il finanziamento, se da un lato costituisce una opportunità attraverso cui le città possono riflettere sul proprio futuro impegnando l'insieme delle realtà sociali presenti sul territorio, dall'altro può costituire un rischio se alla volontà di ottenerlo non corrisponde un effettivo impegno ad avviare processi di sviluppo permanente.

Un secondo nodo è legato al rapporto tra piani strategici e piani urbanistici. Nel totale delle 16 esperienze di piani strategici attivati relativamente alla dimensione comunale, soltanto la metà sono affiancate da piani urbanistici di recente approvazione. In una realtà urbana normata da uno strumento urbanistico obsoleto, il piano strategico, fino ad ora non istituzionalizzato, si configura tendenzialmente come uno

strumento che può diventare un surrogato del Prg, rischiando di legittimare trasformazioni non previste dal piano urbanistico vigente.

Un altro aspetto è legato al ruolo dell'amministrazione comunale che, all'interno di un processo di pianificazione strategica, assume un ruolo di regia. Il rischio, in un contesto come quello siciliano tradizionalmente caratterizzato da una capacità politica e amministrativa spesso non autorevole o legata ad interessi illeciti, è che possano prevalere più che approcci concertativi, logiche di incremento di processi non inclusivi e deregolamentativi. Ciò è inevitabilmente legato al concreto coinvolgimento della società civile. Mentre la classe imprenditoriale e immobiliare ha una forte capacità contrattuale, resta il dubbio dell'effettivo ruolo che potrà svolgere la società, fatta anche di soggetti deboli, all'interno di un processo di pianificazione strategica.

Una osservazione va fatta in merito alla considerazione che i piani strategici si siano attivati presso realtà locali che hanno già avviato programmi e progetti che, pur diversi tra loro, hanno come matrice comune il partenariato pubblico-privato, che a fronte della diminuzione delle risorse degli enti locali, ha consentito negli anni novanta la realizzazione di interventi su diverse realtà urbane.

Tra le pregresse esperienze, sia a livello urbano che territoriale, attivate da comuni che si sono dotati di piani strategici, ricordiamo quelle dei Pit (Trapani, Messina, Enna, Mazara del Vallo, Modica, Gela), Urban (trapani, Messina, Palermo), Patti territoriali (Trapani, Enna, Mazara del Vallo, Modica) Prusst (Messina, Acireale, Modica), Finanza di Progetto (Messina), Progetti pilota Pir (Messina, Marsala), Leader plus (Enna), Contratti di quartiere (Agrigento, Barcellona Pozzo di Gotto).

In relazione al ruolo che tali esperienze hanno assunto nelle politiche urbane, è risaputo che spesso si siano tradotte in interventi puntuali, non integrati all'interno del contesto urbano e del più ampio contesto territoriale. Il piano strategico, se correttamente gestito e controllato, può costituire concreta-

mente l'opportunità affinché le città, nel tentativo integrare agli strumenti regolativi nuove modalità di programmazione, possano costruire una cornice strategica di lungo periodo entro cui garantire una coerenza tra esperienze in corso e progetti futuri ed un accordo tra i partenariati coinvolti.

Quello che si osserva in generale è che si consolidano sempre di più le procedure di consultazione, negoziazione, concertazione per la promozione di forme di sviluppo locale dal basso. Monitorare questi processi può consentire di comprendere se il piano strategico in Sicilia riuscirà a fornire un supporto concreto al governo delle città e del territorio.

*\*Dottore di ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale, Università degli Studi di Palermo.*

### Note

1. Attraverso il primo bando sono stati ammessi a finanziamento i comuni di: Milazzo, Palermo, Gela, Modica, Alcamo, Caltanissetta, Barcellona Pozzo di Gotto, Acireale, Agrigento; e i raggruppamenti di comuni guidati da: Catania, Erice, Sciacca, Termini Imprese, Comiso, Sant'Agata di Militello. A questi si aggiunge il comune di San Pier Niceto ammesso con riserva. Attraverso il secondo sono stati ammessi a finanziamento i comuni di Palermo, Messina, Enna, Siracusa, Trapani, Marsala e Mazara del Vallo; e i raggruppamenti di comuni guidati da: Ragusa, Monreale, Augusta, Castelvetro, Avola, Licata, Favara, Partinico, Paternò.

2. I comuni finanziati attraverso il primo bando hanno predisposto i programmi operativi, a quelli finanziati attraverso il secondo hanno è stato notificato il decreto di finanziamento.

## In Umbria si avvia la nuova stagione dei Puc

Franco Marini\*

La programmazione dei fondi comunitari 2007-2013 attribuisce alle città un ruolo determinante per lo sviluppo della competitività e della coesione dell'Unione, tanto che una consistente quantità delle risorse Fesr sono dedicate alla riqualificazione e rivitalizzazione delle città. Uno dei quattro assi prioritari di intervento del Por - Fesr 2007 - 2013 ha l'emblematico titolo di "Accessibilità e aree urbane"<sup>1</sup>.

Su tali presupposti il nuovo bando sui Programmi urbani complessi (Puc2), elaborato dalla Regione Umbria, risente di una impostazione di carattere "europeo", fondata sul modello dei programmi comunitari "Urban", dove la riqualificazione urbana non si limita al solo recupero del mattone, ma anche e soprattutto al recupero delle persone. In tal senso la tradizionale impostazione dei programmi complessi umbri, fondati su una compartecipazione di risorse pubbliche e private per riqualificare pezzi di città, si arricchisce di una componente socio economica connessa allo sviluppo delle attività economiche (legate essenzialmente al commercio, artigianato ed al settore ricettivo) ed alla soluzione di problematiche di carattere sociale (bambini, anziani, immigrati, emarginati..).

### Localizzazione del Puc2

Dalla lettura del bando e dei documenti regionali di accompagnamento emerge una preferenza per i Puc localizzati nei centri storici, tanto che al meno un terzo dei finanziamenti previsti dalla stessa Regione deve riguar-

dare le aree destinate dagli strumenti urbanistici a zona "A" (art. 4 del bando). In tal senso il bando si pone a tutti gli effetti, come un primo banco di sperimentazione della nuova legge regionale sui centri storici, in corso di approvazione da parte del consiglio regionale, il cui obiettivo è la riqualificazione e la rivitalizzazione dei centri storici attraverso azioni integrate di recupero urbano, sviluppo e promozione delle attività culturali, aiuti alle imprese private.

In via generale i Puc2 sono localizzati in ambiti urbani che presentano una o più delle seguenti criticità (art. 3):

- perdita progressiva di funzioni anche residenziali,
- carenza manutentiva degli edifici di proprietà pubblica e privata;
- inadeguatezza infrastrutturale della accessibilità e della sosta,
- assenza o significativa riduzione di attività economiche, sociali direzionali e culturali;
- presenza di elevati livelli di inquinamento atmosferico, acustico elettromagnetico;
- presenza di gravi dissesti idrogeologici classificati dal Pai.

### Gli interventi ammessi a finanziamento

Gli articoli dal 5 al 27 definiscono gli interventi ammessi a finanziamento regionale nell'ambito dei PUC 2. Vediamoli nel dettaglio.

#### Edilizia residenziale

- interventi di ristrutturazione urbanistica; ristrutturazione edilizia; restauro e risanamento conservativo; manuten-

zione straordinaria e nuova costruzione;

- interventi di sistemazione anche temporanea degli utenti degli alloggi da riqualificare;

- opere di adeguamento normativo degli edifici esistenti.

Le risorse per l'edilizia residenziale sono prioritariamente rivolte al recupero del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di housing social, con particolare riferimento alle residenze a in locazione temporanea o permanente a canone sociale o concordato.

Le categorie di intervento ammissibili sono quelle relative agli articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12 della Lr 23/2003.

#### Interventi infrastrutturali pubblici:

- Adeguamento, riqualificazione e nuova realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

- Interventi di riduzione dei consumi energetici ovvero interventi di miglioramento e sostenibilità ambientale degli edifici e degli spazi pubblici;

- Opere di miglioramento e realizzazione di sistemi di mobilità alternativa, sostenibile e di trasporto intelligente per favorire l'accessibilità ai centri urbani, anche attraverso la realizzazione di parcheggi per residenti e di interscambio;

- Realizzazione di collegamenti dell'area del PUC 2 e gli altri centri urbani regionali;

- Rimozione dei dissesti idrogeologici; Diffusione delle reti a banda larga.

#### Marketing urbano

- è ammesso il finanziamento di un piano di marketing urbano volto a: accrescere l'attrattività delle aree perimetrate dal PUC 2; qualificare e caratterizzare l'immagine dell'area di intervento; incrementare la fruizione degli spazi pubblici e dei servizi, migliorare l'informazione sulla accessibilità e vivibilità dell'area di intervento.

#### Attività commerciali e artigianali

- sostegno alle imprese per l'avvio e lo sviluppo di attività commerciali e artigianali compatibili con il contesto urbano;
- riqualificazione o nuova realizzazione di spazi idonei all'esercizio di forme innovative di tali attività;
- riduzione della incidenza delle spese per affitti

Le azioni riferite al punto b) si concretizzeranno in:

- sviluppo e insediamento di attività commerciali funzionali al mantenimento dei residenti;
- realizzazione e adeguamento di spazi idonei per la riqualificazione e consolidamento dei centri commerciali naturali;
- creazione di tipologie di vendita innovative realizzate in forma associata; adeguamento e realizzazione di spazi pubblici o ad uso pubblico, aperti o coperti e relative infrastrutture per l'esercizio di attività commerciali o destinati ad eventi commerciali e promozionali temporanei;

#### Attività turistico - ricettive

a. interventi di adeguamento, riqualificazione, ampliamento degli esercizi ricettivi alberghieri, delle residenze d'epoca e della case appartamenti vacanza già autorizzati alla data di scadenza del presente bando, nonché interventi finalizzati alla realizzazione di nuova ricettività alberghiera, delle residenze d'epoca e della case appartamenti per vacanza.

b. Sono inoltre ammessi a finanziamento secondo il seguente ordine di priorità gli interventi di:

- riqualificazione, adeguamento e ampliamento degli uffici di informazione accoglienza turistica presso le sedi dei servizi turistici associati;
- riqualificazione, adeguamento e ampliamento degli uffici di informazione accoglienza turistica istituiti dai comuni,

- istituzione da parte dei comuni di uffici e punti di informazione e accoglienza turistica

#### Infrastrutture per le attività culturali

- programmazione e organizzazione di nuovi percorsi di visita;
- acquisto e nuova produzione di materiali, attrezzature di ufficio e arredi,
- installazione di reti telematiche per il visitatore,
- recupero e restauro di edifici di valore storico, architettonico e di archeologia industriale, nonché realizzazione e ristrutturazione di immobili destinati ad attività culturali;
- riqualificazione di aree di pregio ambientale;
- valorizzazione di siti archeologici;
- valorizzazione di beni privati di interesse storico dat in concessione per almeno 20 anni.

#### Attività di servizio ai cittadini ed alle imprese

- contributi in conto capitale per lo sviluppo, nell'area oggetto del PUC, di attività di servizio rivolte alle imprese, ai cittadini e a categorie speciali quali anziani, bambini, portatori di handicap, studenti ed immigrati,
- creazione di spazi per le suddette attività.

Tabella 1

Criterio	Punteggio
1. Localizzazione	(centri storici) 5 (altri ambiti) 3
2. Criticità	8
3. Qualità progettuale	
3.1 Sociale	3
3.2 Urbanistica e qualità architettonica	9
3.3 Edilizia residenziale	3
3.4 Viabilità e accessibilità	7
4. Qualità ambientale	6
5. Attività produttive e marketing urbano	18
6. Infrastrutture per le attività culturali	4
7. Partecipazione e concertazione	4
8. Fattibilità	4
9. Cofinanziamento	
9.1 Cofinanziamento aggiuntivo pubblico	4
9.2 Cofinanziamento aggiuntivo privato	4
10 PUC nel suo complesso	18
<b>TOTALE</b>	<b>94 - 97</b>

#### La griglia di valutazione. Il peso delle singole voci

Al fine di una corretta modulazione del programma è opportuna una analisi sintetica dei criteri di valutazione (allegato 1 del bando), in base ai quali saranno giudicati i diversi Puc, e del peso che ogni singolo criterio ha nella valutazione complessiva. La somma dei punti dei vari criteri è vicina a 100 è semplice pertanto dedurre in termini percentuali il peso dei diversi criteri. (tabella 1)

L'analisi della griglia di valutazione fa emergere con forza il fatto che la rilevanza dei criteri legati ai tradizionali ingredienti dei Puc (opere pubbliche, edilizia residenziale) è sostanzialmente equivalente a quelli innovativi, legati allo sviluppo economico ed alle problematiche di tipo sociale. I criteri 3.2, 3.3, 3.4 e 4, più strettamente legati al recupero del "mattoncino" sommano un punteggio massimo pari a 25; mentre i criteri 3.1, 5, 6, 7 che fanno riferimento allo sviluppo socio economico e culturale del contesto di interesse, totalizzano 29 punti.

Altro fattore da tenere in dovuta considerazione è che il criterio 10 "Puc nel suo complesso in via generale e sistematica", che ha un peso pari a 18 punti, tiene in particolare considerazione l'in-

tegrazione degli interventi sia pubblici che privati al fine di perseguire un effettivo miglioramento della vivibilità dell'area oggetto di intervento.

**Vincoli del programma finanziario**

L'art. 6 stabilisce che l'ammontare complessivo dei finanziamenti per ogni Puc deve essere compreso tra 3 e 8 milioni di Euro, con un cofinanziamento obbligatorio aggiuntivo così articolato:

- almeno il 15% a carico dell'ente pubblico proponente il programma o di altro ente pubblico;
  - almeno il 30% a carico dei privati.
- In sostanza ipotizzando una richiesta di finanziamento regionale pari a 8 milioni di Euro le quote minime di cofinanziamento devono essere così articolate (vedi tabella 2).

Il comma 3 dello stesso articolo 6 pone inoltre i seguenti vincoli rispetto al finanziamento regionale richiesto:

- non oltre il 60% per urbanizzazioni primarie e secondarie;
- non meno del 20% per interventi di edilizia residenziale;
- non meno del 20% per interventi a favore di attività produttive;
- non oltre il 7% per redazione e attuazione del programma di marke-

ting;  
 - non oltre l'1% per la redazione della proposta sdel PUC2 e l'attività di management.  
 Ipotizzando ancora una richiesta di finanziamento di 8 milioni di Euro i vincoli del suddetto art.6 comma 3 (vedi tabella 3).

**Prime considerazioni sul Bando**

I Puc 2 devono spingere le amministrazioni pubbliche a modificare in maniera radicale il modo di lavorare. Non più in settori chiusi impegnati in procedure standardizzate scarsamente dialoganti, ma in maniera integrata. L'integrazione di cui si parla reiteratamente nei Puc, per attivare progetti di riqualificazione urbana in cui il recupero urbanistico ed edilizio trova un naturale completamento in politiche di rivitalizzazione economica e di sostegno alle categorie più deboli, deve riguardare in prima istanza il modo in cui vengono costruiti i Puc.

Ritengo che le amministrazioni cadano in errore se delegheranno esclusivamente a strutture esterne la redazione dei Puc, in quanto questa spinta ad un approccio integrato alla soluzione dei problemi della Pubblica amministrazione deve diventare una prassi e non una eccezione.

E' noto come l'esperienza di Urban

abbia spinto alcune amministrazioni a modificare l'assetto organizzativo della macchina amministrativa in maniera permanente. L'integrazione dovrà riguardare infatti non solo la costruzione del progetto del Puc, ma anche la gestione.

Le difficoltà maggiori che i comuni stanno trovando nella costruzione delle proposte dei Puc2, riguarda essenzialmente la parte legata allo sviluppo delle attività economiche, il cui successo condiziona l'ammissibilità a finanziamento dell'intero programma. E' anche il settore in cui le amministrazioni sono meno attrezzate.

La sfida della integrazione riguarda anche l'amministrazione regionale che tanto nella definizione del bando, che nella sua gestione dovrà far dialogare in maniera efficace i diversi settori interessati che vanno dalla riqualificazione urbana, alle politiche per la casa, allo sviluppo economico.

*\* Presidente Inu Umbria.*

**Note**

1. Su tale argomento l'Inu Umbria nell'aprile 2007 ha organizzato una iniziativa dal titolo "La questione urbana nella nuova programmazione comunitaria ", vedi UI 216/2007.

2. Per effetto del cofinanziamento minimo previsto per i contributi legati alle attività commerciali e artigianali, il cofinanziamento privato sarà di fatto molto più alto.

**Tabella 2**

Finanziamento regionale	8 milioni
Cofinanziamento del comune o di altro ente pubblico	1,2 milioni
Cofinanziamento privato <sup>2</sup>	2,4 milioni

**Tabella 3**

Finanziamento regionale	8 milioni
Urbanizzazione primaria e secondaria	Non più di 4,8 milioni
Edilizia residenziale	Al meno 1,6 milioni
Interventi per attività produttive	Al meno 1,6 milioni
Redazione e attuazione marketing	Non più di 560.000 Euro
Redazione proposta e management	Non più di 80.000 Euro

# una finestra su: Edimburgo

a cura di Marco Cremaschi

Il problema del degrado dei quartieri di edilizia pubblica è comune alla maggior parte dei paesi europei che condividono apparentemente approcci e politiche orientati allo sviluppo locale, all'integrazione, al coinvolgimento della cittadinanza. L'Italia, uno dei paesi che più recentemente è entrato in questo dibattito, ha acquisito molte esperienze e riferimenti da paesi che hanno tradizioni più consolidate, quale ad esempio il Regno Unito. Proprio ora che cominciamo a disporre di esperienze di una certa consistenza può convenire un parallelo con i paesi che hanno fatto scuola.

Va quindi sottolineato il permanere di rilevanti differenze; manchiamo di una politica nazionale; la frammentazione finanziaria e le procedure competitive ostacolano la continuità dei programmi nel tempo. Anche la varietà e flessibilità delle iniziative locali, finora considerata una caratteristica positiva, appare in prospettiva un limite di efficacia e sostenibilità.

## La riqualificazione di Niddrie, Edinburgh

Carlotta Fioretti\*

Verso la fine degli anni ottanta la situazione a Craigmillar era così drammatica che alcuni residenti delle torri di Niddrie House davano fuoco ai loro appartamenti nel tentativo disperato di assicurarsi un trasferimento immediato in un altro quartiere. Nel 1987 il Comune di Edimburgo decise di migliorare la situazione di Niddrie e promosse una serie di attività che diedero avvio ad un processo di rigenerazione tuttora in corso. Nello specifico, la zona di Niddrie - impopolare sin dal suo compimento - ha alle spalle una lunga storia di iniziative di rigenerazione che ben riflettono le diverse tendenze che hanno segnato fino ad oggi le politiche britanniche, quelle scozzesi in particolare. Inizialmente i maggiori finanziatori, nonché principali attori della riqualificazione, furono *Scottish Homes* (oggi *Communities Scotland*, l'organo nazionale per l'edilizia sociale e la rigenerazione, che all'epoca era appena stato istituito e a Niddrie investì 20,6 milioni di euro nel periodo 1990-1998), il Comune (7,4 milioni) e i privati (7,6 milioni). Gran parte dell'investimento (84%) venne convogliato per il risanamento degli edifici, l'abbattimento delle torri e la nuova costruzione di alloggi in affitto gestiti dalle *housing associations* (organizzazioni semi-private per il *social housing* alternative ai comuni). Fino al 1998 le attività si concentrarono principalmente su Niddrie House, e solo successivamente su Niddrie

Marischal, che fu interessata da una più ampia strategia che prevedeva la riqualificazione di diverse aree grazie allo stanziamento di fondi nazionali (*New Housing Partnership Funding*) per il trasferimento degli alloggi di proprietà del Comune alle *housing associations* e per il loro conseguente risanamento (*Voluntary Stock Transfer*).

In questa prima fase del processo, il Comune intervenne su Niddrie in maniera frazionata e senza avere un disegno complessivo. Tuttavia, è possibile individuare alcuni obiettivi ricorrenti nelle varie iniziative:

- riduzione di densità (riduzione dell'altezza dei blocchi di cinque piani, demolizione delle torri e nuovo sviluppo a bassa densità);
  - diversificazione del regime di proprietà/affitto (privatizzazione alloggi tramite *Right to Buy*, alloggi in proprietà agevolata ovvero *Low Cost Home Ownership*, e trasferimento alle *housing associations*);
  - ricostruzione delle abitazioni secondo tipologie più tradizionali; accorgimenti architettonici e urbanistici per aumentare la sicurezza degli spazi (*secure by design*);
  - ridisegno degli spazi pubblici e dotazione di attrezzature per la comunità.
- Nel 1986 un gruppo di abitanti fondò il *Niddrie House Planning and Rehabilitation Group* (NHPRG, un'associazione per la partecipazione dei residenti al processo di rigenerazione) che promosse alcune iniziative di carattere socio-economico come la creazione di un centro sociale, attrezzature per il gioco dei bambini, e l'introduzione del limite di velocità di 30 km/h esteso a

tutte le aree residenziali. Il gruppo appoggiò inoltre la nascita della *Hunters Hall Housing Co-operative* (HHHC), una delle iniziative più interessanti della rigenerazione di Niddrie, ideata e promossa su iniziativa totalmente autonoma degli abitanti. La HHHC è un'organizzazione che lavora in modo simile ad una *housing association*, che ha dunque rilevato alcuni edifici precedentemente di proprietà comunale per ristrutturarli e gestirli, con la peculiarità che il direttivo dell'associazione è formato esclusivamente da residenti e che dal punto di vista legale sono gli stessi affittuari - in quanto gruppo - ad essere proprietari degli stabili.

### La rigenerazione di Craigmillar

I programmi relativi a Niddrie vanno iscritti nel più ampio processo di rigenerazione di Craigmillar, il cui inizio coincide con la redazione di un piano per l'intervento sull'edilizia promosso nel 1993 dal *Craigmillar Housing Development Project* (successore di NHPRG) con la partecipazione dei residenti. Nel 1996 Craigmillar viene riconosciuta come area degradata a livello nazionale e quindi dotata di una *Priority Partnership* (*Craigmillar Partnership* dal 2000), cioè di un organo locale, stabile e investito di un duplice ruolo: mettere in rete gli attori locali (istituzionali e non) e gestire i fondi nazionali stanziati per la rigenerazione promuovendo progetti prevalentemente di natura sociale. L'iniziale ed immutato traguardo della *Partnership* è di impegnarsi affinché "entro l'anno 2010 Craigmillar sia una comunità autosufficiente, popolare e stimata all'interno di Edimburgo"

(Craigmillar Partnership, 2005, pag.10); che abbia una popolazione stabile e variegata, alta qualità edilizia e dello spazio urbano; accresciute possibilità di lavoro; un'economia in espansione; un livello di educazione e formazione professionale in aumento; un forte senso della comunità ed una effettiva rappresentanza degli abitanti.

Nonostante il suo lavoro costante ed integrato sembra che la *Partnership* non sia riuscita ad invertire il trend negativo di *abandonment* che ha portato ad una riduzione della popolazione di Craigmillar da 17.000 ad 8000 abitanti in 30 anni. La ragione di tale insuccesso è stata imputata alla carenza di finanziamenti pubblici messi a disposizione della *Partnership*. Per questo motivo, nel 2000 il Comune ha deciso di avviare un nuovo progetto di rigenerazione fisica ed economica, allineato con una più ampia strategia di sviluppo comunale e finanziato congiuntamente al settore privato - con cui è stata istituita la compagnia di rigenerazione PARC. Il nuovo piano è basato sull'idea di convogliare una nuova popolazione a Craigmillar per accrescere il *mix* sociale (demolendo parte del patrimonio pubblico e costruendo a più alta densità con una maggioranza di edilizia privata), di incrementare l'economia locale mettendola in relazione con circuiti più ampi, e di disporre i servizi e le infrastrutture necessari per lo sviluppo di una comunità sostenibile.

Infine vale la pena di considerare che tutto ciò è accaduto in concomitanza con un processo di ristrutturazione dell'amministrazione comunale per la distribuzione dei servizi alle comunità locali (*Services for Communities* e *Community Planning*). La nuova strategia consiste

nell'adottare un approccio più localizzato e partecipato, attraverso la creazione di uffici di quartiere (*Neighbourhood Partnership*) che si occupano in maniera integrata delle questioni ordinarie del quartiere (edilizia sociale, urbanistica, salute, comportamenti anti-sociali) insieme ai residenti ed ai loro rappresentanti.

### Quali risultati?

Se esaminiamo ad esempio l'obiettivo di diversificazione (del regime di proprietà e sociale) possiamo notare come gli schemi di proprietà agevolata (*Low Cost Home Ownership*) abbiano contribuito ad introdurre adulti lavoratori nell'area, mentre i sistemi di allocazione più selettivi delle *housing associations* abbiano aiutato a bilanciare il profilo degli abitanti. Questi fattori, sommati ad un generale aumento nella qualità dell'edilizia e dello spazio urbano, hanno portato ad un miglioramento delle condizioni di vita nel quartiere e ad una maggiore stabilità della popolazione. Tuttavia, è altrettanto vero che le operazioni di frammentazione della proprietà (in parte comunale, in parte in mano a diverse *housing associations*, in parte di privati), hanno indebolito la coesione della comunità locale. In particolare è diventata palese una distanza tra le case comunali (i cui abitanti continuano a soffrire di multi-problematicità) e il resto dell'area.

Anche per quanto riguarda l'assetto fisico del quartiere, se da un lato c'è stato un netto miglioramento della condizione dell'edilizia (dalle nuove tipologie più popolari alla manutenzione dell'esistente) e degli spazi esterni (disegno dei giardini, pavimentazione stradale, parcheggi, parco giochi) tuttavia le proprietà del Comune mostrano già nuovi segni di degrado, e ciò suggerisce che lì gli interventi non sono stati sostenibili nel tempo. Considerando quindi i problemi di insicurezza, possiamo dire che le politiche di allocazione delle *housing associations*, sommate alle misure di ridisegno degli spazi hanno contribuito alla caduta dei livelli di criminalità, anche se atti vandalici, sporcizia e comportamenti anti-sociali sono ancora fra i maggiori problemi di Niddrie. Proprio per questo gli uffici di quartiere comunali hanno recentemente istituito un programma a breve termine chiamato *Problem Solving*



Niddrie House alla fine degli anni ottanta, prima dell'avvio degli interventi di riqualificazione. Fonte: *Recollection Craigmillar* (2006) (Online) Consultabile all'indirizzo: <http://www.edinphoto.org.uk>

*Partnership*, che mette insieme gli sforzi di polizia, Comune, associazioni locali e residenti nell'affrontare il problema. Sembra che questo progetto, sviluppato a stretto contatto con la comunità e che implica la sua stessa responsabilizzazione, stia ottenendo risultati migliori. Il coinvolgimento della comunità nel processo di rigenerazione è sempre stato alto, sia a Niddrie che più in generale a Craigmillar, e le iniziali esperienze del *Niddrie House Planning and Rehabilitation Group* e della *Hunters Hall Housing Co-operative* ne sono due buoni esempi. Inoltre, anche grazie al lavoro della *Craigmillar Partnership*, più recentemente sono nate varie infrastrutture per la rappresentanza degli abitanti: dall'unione inquilini, al consiglio di quartiere, a gruppi più specifici (*Community Regeneration Forum*, *Older People's Forum*, *youth conference*, *Capacity Building Project*). Piuttosto, il livello di partecipazione al recentissimo progetto del Comune (PARC) non è universalmente riconosciuto dagli abitanti che, nonostante le consultazioni pubbliche e gli altri strumenti di partecipazione adottati, denunciano la forte presenza dei partner privati e la logica speculativa che sottende gli interventi, temendo che questo possa andare a discapito delle esigenze della comunità. Per concludere, è possibile affermare che sono stati fatti dei progressi in termini di approccio integrato alla rigenerazione: dai primi interventi a Niddrie esclusivamente di tipo fisico, alle iniziative della *Craigmillar Partnership* di tipo più complessivo. Eppure, proprio quest'ultime sono state criticate per essere esageratamente *people focused* e quindi poco incisive per l'assetto globale del quartiere: di qui la nascita dell'iniziativa PARC più concentrata sugli aspetti economici e fisici, col rischio, però, che le questioni sociali passino di nuovo in secondo piano.

Craigmillar Partnership (2005) Regeneration Outcome Agreement April 2005 - March 2008.  
The City of Edinburgh Council (CEC) (2005) Craigmillar Urban Design Framework. Edinburgh: City of Edinburgh Council  
The City of Edinburgh Council (2007) Services for Communities  
The City of Edinburgh Council (2007) Community Planning;

<http://www.capitalcitypartnership.org>  
<http://www.edinburgh.gov.uk>

## Regno Unito e Italia: elementi per un confronto

Carlotta Fioretti

I quartieri di edilizia pubblica in tutta Europa (e così anche nel Regno Unito e in Italia) condividono le stesse problematiche: il settore è ormai residuale, l'esclusione sociale affligge gli abitanti, il deterioramento fisico e le difficoltà di gestione caratterizzano la più parte del patrimonio. È altrettanto vero però che ogni paese mostra caratteristiche specifiche. I quartieri pubblici –si afferma spesso– sono un problema frutto delle stesse politiche che li hanno prodotti. Ma nel Regno Unito e in Italia diverse politiche abitative hanno prodotto sistemi e problemi diversi. La principale differenza tra i due paesi riguarda la consistenza del patrimonio: il Regno Unito è uno dei paesi europei con una più alta percentuale di edilizia pubblica, il 20,8% del totale, mentre l'Italia con il suo 5% si posiziona ai livelli inferiori della graduatoria europea. Se questi dati si riferiscono alla situazione attuale, prima dell'avvento delle politiche di privatizzazione il patrimonio britannico era ancora più consistente e la maggior parte delle case popolari erano costruite in enormi complessi, uniformi, separati e riconoscibili (come Craigmillar). Le dimensioni di tali quartieri contribuivano ad aumentarne i problemi di gestio-

ne e, di conseguenza, a velocizzarne il processo di degrado e abbandono. Nel tentativo di affrontare tali problemi gestionali, il governo britannico intraprese, a partire dagli anni ottanta, una serie di politiche di privatizzazione (nella fattispecie *Right to Buy* e *Voluntary Stock Transfer*, politiche applicate anche a Niddrie) che ridussero notevolmente le dimensioni dello stock pubblico ma comportarono anche rilevanti conseguenze negative: le tipologie e le abitazioni migliori furono vendute e le famiglie più abbienti divennero proprietarie, contribuendo così alla residualizzazione del resto del patrimonio.

I posti lasciati vuoti da chi aveva la possibilità di andarsene furono spesso occupati da famiglie immigrate, con un'altissima componente di giovani e bambini, elemento che spiega i conflitti di tipo razziale e generazionale che hanno caratterizzato l'edilizia pubblica. Molti altri alloggi vuoti rimasero tali dando origine al fenomeno di *low demand* (scarsa richiesta) altrettanto tipico di molte zone del Regno Unito.

In Italia, invece, la maggior parte dei problemi sono emersi a causa della combinazione di un patrimonio di per sé scarso con un sistema delle assegnazioni che dà la priorità alle situazioni di emergenza: reddito basso o nullo, sfratto e vulnerabilità sociale. In Italia, però, se gli abitanti delle case popolari sono tendenzialmente multi-svantaggiati, i complessi pubblici sono in genere situati all'interno di aree



Alcuni edifici gestiti dall'*Hunters Hall Housing Cooperative*

## Leggere i quartieri pubblici nel Regno Unito

Power e Mumford in *The Slow Death of Great Cities? Urban abandonment or urban renaissance* (York Publishing for the JRF, 1999) gettano luce sul fenomeno conosciuto come *abandonment* o *low demand* che ha investito molti quartieri residenziali del Regno Unito formati principalmente (ma non esclusivamente) da edilizia pubblica. Facendo riferimento a quattro particolari casi studio, le autrici spiegano esaustivamente cause e caratteristiche del fenomeno, denunciano fallimenti di strategie largamente praticate quali le demolizioni e aprono uno spiraglio su prospettive future.

Bramley, Munro e Pawson nel testo *Key Issues in Housing: Policies and Markets in 21<sup>st</sup> Century Britain* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004) affrontano la questione abitativa nel Regno Unito, facendo particolare attenzione ai cambiamenti che hanno investito il settore a partire dal 1980. Gli autori toccano temi quali le politiche di privatizzazione e il progressivo assottigliamento del settore pubblico, lo *stock transfer* e il ruolo crescente delle *housing associations*, i mutamenti nel ruolo del governo e la centralità assunta recentemente dal mercato. In particolare, il capitolo nono tratta delle questioni di rigenerazione e getta uno sguardo complessivo su politiche, pratiche e tendenze nazionali, facendo il punto nello specifico sulla questione dei quartieri pubblici.

*Restructuring Large Housing Estates in Europe* a cura di van Kempen et al. (Bristol, Policy Press, 2005) è il risultato di un programma di ricerca, finanziato dall'UE e portato avanti da un gruppo internazionale di ricercatori, sulla situazione presente e sulle prospettive future dei grandi quartieri residenziali in Europa. L'originalità del libro rispetto alla maggior parte della letteratura esistente sul tema, consiste nell'aver preso in considerazione tutta Europa (dieci i paesi ospitanti i casi studio, distribuiti tra Europa centro-occidentale, meridionale e orientale) e nell'aver focalizzato il lavoro non solo sulle origini e sul declino dei quartieri pubblici (per altro esaurientemente trattato) ma in particolare sulle esperienze (di teorie, politiche e pratiche) intraprese dai diversi paesi per la rinascita di tali quartieri.

Sugli edifici a torre, Turkington, van Kempen e Wassenberg hanno curato nel 2004 un volume su *High-rise housing in Europe: Current Trends and Future Prospects* (Delft, UP). Più in generale, sul mai sopito determinismo ambientale: Coleman, A (1985) *Utopia on Trial*, London, Hilary Shipman. Infine, il confronto con i paesi dell'Europa meridionale e in particolare sui diversi sistemi di accesso alla casa è al centro dell'importante volume di Allen, Barlow, Leal, Maloutas e Padovani (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell.

miste dove sono presenti anche case in proprietà o edilizia agevolata, e che presentano un profilo sociale della popolazione variegato, dando origine a fenomeni descrivibili come micro-sacche di esclusione sociale. Un altro grave problema è legato al forte degrado fisico degli edifici, dovuto ad un'assenza di interventi conservativi e manutentivi che, a sua volta, deriva da una carenza di tipo gestionale (frequente nel sistema amministrativo italiano e in molti paesi dell'Europa meridionale). Inoltre un'edilizia ormai obsoleta non corrisponde alle esigenze dei suoi attuali abitanti che generalmente sono persone anziane (dato la persistenza e stabilità della popolazione). Riassumendo le due diverse prospettive del problema, possiamo dire che nel Regno Unito i quartieri pubblici sono generalmente considerati come vaste aree omogenee, caratterizzate da instabilità della popolazione, abbandono e scarsa richiesta, esclusione sociale e una popolazione prevalentemente immigrata e giovane (ritroviamo molte di queste caratteristiche a Niddrie); mentre in Italia le case popolari sono associabili a micro-sacche di disagio collocate in aree periferiche diversificate, caratterizzate da una popolazione stabile e anziana, da degrado fisico e inadeguatezza degli edifici.

### Le politiche di rigenerazione dei due paesi vanno nella stessa direzione?

È abbastanza evidente che in entrambi i paesi la rigenerazione dei quartieri pubblici segue le stesse tendenze promosse in tutta Europa. In particolare in Italia, l'influenza dell'Unione Europea (attraverso l'esperienza del programma Urban) è stata decisiva per passare da una tradizione di riqualificazione esclusivamente fisica a tentativi di rigenerazione più complessa. Mettendo a confronto le esperienze britanniche (ad esempio Craigmillar) e i Contratti di Quartiere italiani, si troveranno elementi comuni, come: iniziative a base areale (*Area Based Initiatives*), integrazione orizzontale e verticale (*governance*), coinvolgimento e messa in rete di attori locali non istituzionali (privati e terzo settore), tentativi di responsabilizzazione ed *empowerment* degli abitanti. Ci sono delle differenze sostanziali che è opportuno sottolineare. Nel Regno Unito (un paese storicamente



Niddrie House, appena finito di costruire. Fonte: *A Pictorial History Of Niddrie...EdinburghScotland (2003)* (Online) Consultabile all'indirizzo: <http://niddrie.tripod.com>



Differenziazione tipologica: dove prima c'erano le torri sono state costruite case mono-famigliari.

a forte governo centrale) le politiche di rigenerazione vengono fatte tramite strategie a livello nazionale: ad esempio, in Scozia, nel 1999 troviamo la *Social Inclusion Strategy* che si pone come obiettivo la riduzione di povertà e svantaggio nei quartieri più critici tramite la designazione di organi locali, le *Social Inclusion Partnerships*, di cui la *Craigmillar Partnership* ne è un esempio. Tali strategie sono supportate da finanziamenti governativi costanti, nel caso delle *Social Inclusion Partnership* il *Community Regeneration Fund*, allocati tramite un sistema di identificazione delle aree bisognose a livello nazionale, lo *Scottish Index of Multiple Deprivation*. Il tutto è coordinato da un organo governativo specificamente incaricato per le questioni abitative e di rigenerazione, che in Scozia è *Communities Scotland*. Con la devolution, infatti, le politiche di rigenerazione e quelle abitative sono materia dei singoli governi nazionali: l'Inghilterra presenta un sistema del tutto simile e parallelo a quello della Scozia. Questo sistema è stato elaborato per implementare più facilmente programmi integrati, strategici e a lungo termine in risposta alla critica delle iniziative isolate degli anni ottanta (*Housing Action Areas*) e ai programmi "competitivi" - a bando di gara - dei primi anni novanta (*Single Regeneration Budget*). Il sistema italiano sembra a questo punto divergere estremamente: innanzitutto non esistono delle politiche di rigenerazione nazionali strategiche, ma piuttosto una serie di programmi, di cui solo i Contratti di Quartiere sono concepiti secondo i principi integrati della rigenerazione. Inoltre tali programmi sono finanziati con fondi speciali e specifici, assegnati tramite pro-

cedure competitive (gare) che costituiscono un'ulteriore barriera per il raggiungimento di progetti sostenibili nel tempo. Infine il sistema decentralizzato italiano, benché permetta una maggiore flessibilità probabilmente carente in quello britannico, contribuisce a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi assolutamente specifici che faticano a confrontarsi tra di loro e a riassumersi in un quadro nazionale.

#### Una riflessione sulle pratiche

Le pratiche italiane - come già detto - sono maggiormente focalizzate sull'aspetto fisico del problema, come accadeva nel Regno Unito nelle iniziative degli anni ottanta. Anche allora però la strategia britannica più popolare (quasi inesistente tuttora in Italia) consisteva nella demolizione e ricostruzione.

La popolarità di tale tradizione può essere spiegata facendo riferimento al contesto culturale ed ambientale in cui si colloca: nel Regno Unito tradizionalmente gli edifici multi-piano e a torre sono negativamente associati al settore dell'edilizia pubblica, pregiudizio accresciuto da teorie deterministiche che vedevano negli elementi architettonici di tali edifici le ragioni di comportamenti sociali deviati; di qui la necessità di pratiche di differenziazione tipologica e riduzione di densità per superare processi di stigmatizzazione, come è accaduto nelle prime fasi di intervento a Niddrie.

Anche se neppure oggi l'impopolarità di certe tipologie è stata completamente superata, verso la fine degli anni novanta nel Regno Unito ci fu un netto cambiamento di direzione: via dagli approcci fisici focalizzati sull'edilizia e sugli spazi

del quartiere (*placed focused*) verso approcci più sociali focalizzati sugli abitanti e la comunità (*people focused*). Gli sforzi di tali strategie erano principalmente diretti verso questioni quali l'educazione, la formazione professionale, la salute e la sicurezza (vedi la *Social Inclusion Strategy* e gli obiettivi della *Craigmillar Partnership*). Per questo motivo oggi in Gran Bretagna (a differenza dell'Italia) sono diffuse e consolidate misure di tipo sociale per risollevare le sorti dei quartieri in crisi.

Negli ultimi anni, in Gran Bretagna, la persistenza del fenomeno *low-demand* nei quartieri degradati ha portato verso l'affermazione di approcci nuovi, più radicali, indirizzati verso la demolizione e ricostruzione degli edifici, per differenziare l'offerta edilizia e attrarre un flusso di popolazione più abbiente. L'obiettivo di tale strategia focalizzata sul mercato abitativo è di creare una comunità bilanciata e integrata nonché un'economia più sostenibile, in modo simile all'approccio intrapreso a Craigmillar da PARC. Al contrario, nella situazione italiana, le case popolari - pur isolate, degradate e stigmatizzate - si localizzano in contesti diversificati dal punto di vista della proprietà del suolo e del tenore della popolazione. In questo caso, il *mix* non risolve necessariamente il problema, né tanto meno porta automaticamente alla formazione di comunità coese. Al contrario, in Italia, sono numerosi gli esempi in cui gli edifici di edilizia pubblica e i loro abitanti sono facilmente stigmatizzati dai vicini più benestanti, e diventano i capri espiatori per ogni problema. In sostanza, se la nuova strategia britannica può aver successo nel risollevare il profilo sociale di un'area (aumentando la percentuale di abitanti benestanti), i valori immobiliari e la vitalità degli esercizi commerciali, ciò non significa necessariamente che servirà a creare coesione sociale, o a migliorare le condizioni degli abitanti dell'edilizia pubblica rimasti (vedi il caso di Niddrie e la situazione delle poche case di proprietà comunale rimaste).

Come sottolineato in molte ricerche (come quella descritta in seguito di Van Kempen), non è stata ancora dimostrata una corrispondenza tra la composizione sociale e fisica del contesto e le opportunità per gli abitanti di migliorare le proprie condizioni di vita.

## Buone pratiche in Italia

di C. F.

Come già sottolineato altrove, in Italia manca una vera e propria politica di rigenerazione urbana a livello nazionale. Tuttavia, alcuni programmi attivati a partire dagli anni '90 hanno introdotto delle innovazioni al tradizionale approccio alla riqualificazione, soprattutto in termini di integrazione delle azioni e partecipazione di diversi attori al processo. Le amministrazioni locali hanno reagito in maniera diversa e frammentata a questi stimoli e, in alcuni casi, in mancanza di direttive nazionali hanno tentato di sopperire all'inadeguatezza della macchina amministrativa e alla natura contrattuale e sperimentale della programmazione esistente con capacità e strumenti originali. Si può parlare in questi casi di buone pratiche che spesso nascono come progetti pilota, sempre portati avanti da leadership forti, e che seguono percorsi diversi verso la stabilizzazione. Ancora oggi molte questioni rimangono aperte ma sembra importante, al di là delle specificità locali, sottolineare i punti di forza in una prospettiva che auspica condivisione e trasmissibilità.

### Comune di Torino, Progetto Speciale Periferie

Torino rappresenta nel panorama delle esperienze italiane forse il caso più esemplare di come pur in mancanza di una precisa politica nazionale, ma proprio grazie all'apertura e flessibilità concesse a regioni e comuni nel gestire e adattare localmente gli strumenti esistenti, la municipalità sia riuscita a rispondere positivamente in termini di innovazione istituzionale attraverso l'esperienza del Progetto Speciale Periferie (PSP).

Il PSP nasce nel 1997 come progetto sperimentale: l'obiettivo è di dotare l'amministrazione di una struttura (un ufficio trasversale ai diversi settori comunali) in grado di internalizzare capacità e competenze che permettano di lavorare sul territorio con politiche di rigenerazione urbana integrate, a



Uno dei nuovi parcogiochi, sullo sfondo alloggi di Niddrie Marishal in mano alle housing associations



fronte della ricca stagione di programmi promossi a livello europeo e nazionale (Urban, PRU, CdQ). Si decide che questa struttura agisca per progetti (finanziati per la maggior parte grazie ai programmi menzionati) su determinate aree in crisi del territorio torinese, le periferie, secondo una logica incrementale che faciliti lo sviluppo locale e la partecipazione attiva degli abitanti.

Un altro obiettivo non secondario del progetto è quello di unire la logica territoriale "di quartiere" ad una strategia urbana più ampia di ripensamento della città intera secondo il modello della città policentrica, lavorando sulle specificità locali per fare emergere una serie di poli nella corona periferica in quanto luoghi portatori di identità proprie.



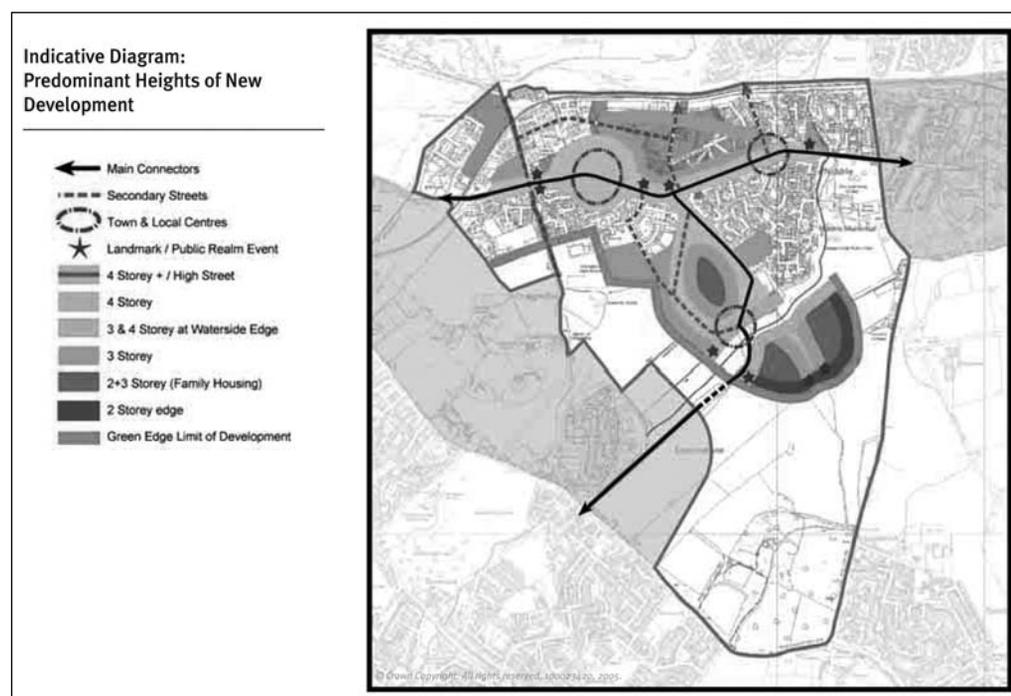
Per raggiungere gli obiettivi di integrazione caratteristici delle politiche di rigenerazione, il PSP lavora tramite gruppi intersettoriali che coinvolgono operatori dei diversi settori comunali e che fanno da tramite tra l'amministrazione e il territorio coniugando il lavoro in ufficio con quello sul campo. A livello locale il PSP si avvale di strumenti che incoraggiano la partecipazione responsabile degli abitanti e la messa in rete degli attori presenti, grazie alla costituzione di tavoli sociali e la formazione di agenzie di sviluppo locale. Questi strumenti diventano fondamentali nel tentativo di svincolare l'azione di rigenerazione dalla contingenza del progetto e avviare processi autogestiti dagli attori locali e quindi sostenibili nel tempo (particolarmente riuscito il caso di Via Arquata). Nel suo percorso verso l'istituzionalizzazione il Progetto Speciale Periferie diventa nel 2001 Settore Periferie e oggi Settore Rigenerazione Urbana, ma rimangono ancora aperte alcune questioni critiche legate alla sua riproducibilità e stabilizzazione. Bisogna infatti considerare che il PSP nasce nella sua fase sperimentale come "un'avventura pubblica" (per citare le parole dell'allora assessore al Decentramento e Integrazione Urbana Eleonora Artesio) in un particolare clima caratterizzato

da una serie di contingenze politiche e programmatiche, dipendendo molto da finanziamenti straordinari dal futuro incerto e da personalità forti che oggi non vi partecipano più (mi riferisco ai dirigenti regionali e comunali che hanno contribuito alla nascita del PSP). Inoltre, nel passaggio da un'esperienza pilota (progetto *speciale* periferie) a organo stabile (*settore* rigenerazione

urbana), sembra che il progetto abbia perso la sua principale vocazione di essere una struttura trasversale e sia diventato qualcosa di più simile ad un settore debole all'interno dell'amministrazione che, quindi, non funge più da piattaforma per l'integrazione e ha più limitate influenze nella trasmissione di un *modus operandi* innovativo agli altri dipartimenti. Con la nuova denominazione di settore anche l'intenzione originaria di costituire una politica per tutta la città sembra affievolirsi e sembra venir meno quella idea del ricomporsi delle azioni locali all'interno di una visione policentrica della città, con una conseguente minor influenza dei singoli progetti sul territorio, e una maggior introversione che ne potrebbe compromettere il successo e la durabilità.

### Comune di Roma, Periferia Partecipata

A Roma esistono noti esempi di grandi quartieri pubblici fortemente connotati dal disagio sociale, come il Corviale o Tor Bella Monaca; tuttavia la prevalenza della realtà delle periferie abusive (le borgate), ha fatto sì che gli obiettivi di riqualificazione dell'amministrazione romana si siano focalizzati principalmente su aspetti fisici quale la realiz-



Il disegno degli spazi aperti: notare i rallentatori sulla strada e la recinzione degli spazi di pertinenza degli edifici.

## Per saperne di più

### Torino

Artesio E. (2001) Il territorio della partecipazione, *Territorio* n. 19, pp. 68-69  
 Bricocoli M. (trascrizioni degli interventi, a cura di) (2001) *Governare la città: azioni locali innovative*. Seminario a cura di Giulio Ernesti, Liliana Padovani, Massimo Bricocoli, Andrea Mariotto, IUAV Cà Tron, 28 novembre 2001  
 Città di Torino (2004) *Periferie. Il cuore della città*. Torino: Città di Torino  
 Garelli M. (1998) Il progetto speciale periferie per lo sviluppo di Torino, *Urbanistica Informazioni*, n. 162, pp.8-9  
 Governa F. e Saccomani S. (2004) From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 327-348.  
 Imperato, D (2003) Il Settore Periferie del Comune di Torino. (Online) Consultabile all'indirizzo: [http://www.buoniesempi.it/materiali/535/535\\_intervista.pdf](http://www.buoniesempi.it/materiali/535/535_intervista.pdf) (06.08.2007)  
<http://www.comune.torino.it/periferie/> (01.10.2007)

### Roma

Allegretti G. (2004), *Inchieste locali, Comune di Roma*, URBACT - rete "Partecipando", Urbact.  
 Comune di Roma-Uspel (a cura di Ecosfera) 2001, *Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana, I costi dell'esclusione di alcuni attori locali*, Roma.  
 Cremaschi M. (2007) Riqualficazione e rigenerazione urbana a Roma. (Online) Consultabile all'indirizzo:  
<http://www.romalavoro.net/seminario/Dr.%20Marco%20Cremaschi/Riqualficazione%20e%20rigenerazione%20urbana%20a%20Roma.pdf> (14.05.2008)  
 Panebianco G. (2002), *La città muove le torri, L'esperienza del Programma Urban a Roma*, Roma.  
<http://www.buoniesempi.it/scheda.aspx?protocollo=1101> (14.05.2008)  
<http://www2.comune.roma.it/uspel/home.html> (14.05.2008)

### Puglia

Barbanente A. et al (2007) *Dalle città il nuovo Mezzogiorno. Rigenerazione urbana, coesione sociale, diritti e lavoro nelle città meridionali*. Ediesse, Roma.  
 Press Regione (2008) Vendola e Barbanente presentano legge riqualficazione urbana (Online) consultabile all'indirizzo:  
<http://regione.puglia.it/index.php?page=pressregione&id=4522&topz=display> (14.05.2008)  
 Tedesco C. (2007) Spreading EU Innovation into Mainstream Urban Regeneration Policy: a neighbourhood Initiative in Southern Italy. Paper presentato alla conferenza *EURA - The Vital City*, Glasgow, 12-14 Settembre 2007  
 Tedesco C. (2006) Beyond Urban. The difficult attempt to mainstream the "URBAN approach" in the Apulia region, Southern Italy. Paper presentato all' *European Urban Policy and URBAN Researchers Workshop*, Berlino, 7-8 Aprile 2006  
 Tedesco C. (2004) Chi partecipa e come alla riqualficazione urbana? *Urbanistica Informazioni*, n.197, pp. 37-38

zazione di infrastrutture e servizi. Negli anni '90, con l'attivazione dei programmi Urban, anche a Roma viene introdotto l'approccio integrato alla riqualficazione, ma l'esperienza non risulta molto incisiva, in particolare a livello della partecipazione: nella maggior parte dei casi i cittadini vengono coinvolti solo nelle fasi avanzate di cantierizzazione delle opere. Grazie anche ad una tradizione di interlocuzione tra le istituzioni e i

numerosi gruppi di cittadini attivi, per la negoziazione attorno a temi come le questioni ambientali, verso la fine degli anni '90 l'amministrazione di centro-sinistra decide di sviluppare un progetto dal nome "Periferia Partecipata" che pensa il dialogo sociale come pratica centrale e ordinaria per il governo del territorio, e che tenta di allargarne la portata a tutti gli abitanti, sia singoli che organizzati. E così che l'Assessorato alle Politiche per le

Periferie, lo Sviluppo Locale e il Lavoro dà il via ad una serie di progetti e politiche (legati a strumenti di pianificazione complessa) che pongono al centro il coinvolgimento degli abitanti, proponendosi quindi di integrare la progettazione tecnica, caratteristica dell'intervento tradizionale sulle periferie, con l'accompagnamento sociale. Fra le iniziative dell'Assessorato, particolarmente rilevante è la stabilizzazione dell'attività dell'Ufficio Speciale Partecipazione e Laboratori di Quartiere (USPEL) che dal 1996 al 2001 (il medesimo periodo del PSP) aveva istituito in via sperimentale dei Laboratori Municipali di Quartiere e attivato percorsi di formazione sulla progettazione partecipata per i dipendenti comunali. L'USPEL viene riassorbito dal 2001 nell'U.O. IV Sviluppo Locale Ecocompatibile Partecipato del Dipartimento XIX. Gli obiettivi della U.O. IV sono molteplici, ma vale la pena sottolineare innanzi tutto il tentativo di vincere la resistenza alla diffusione delle pratiche partecipative all'interno degli altri uffici municipali, un problema che rimane aperto ma che sembra aver riscontrato un segnale positivo con l'approvazione in Consiglio Comunale del "Regolamento della partecipazione dei cittadini alle scelte di riqualficazione urbana" (Del. n 57 del 2 marzo 2006). Inoltre la U.O. IV si propone come ponte tra le strutture amministrative centrali e decentrate, riconoscendo i municipi come spazi nodali per la partecipazione, anche a fronte delle difficoltà spesso insorte a causa delle diverse maggioranze politiche presenti ai diversi livelli amministrativi. Infine sembra importante l'idea di costruire nel territorio degli spazi di dialogo permanente con i cittadini, idea già avanzata dall'USPEL e poi ripresa con i Laboratori Territoriali. Questi costituiscono un importante strumento di costruzione di progetti condivisi, per sopperire da un lato alle logiche concorsuali della strumentazione attuale che spesso costringono a tempistiche ridotte che male si adattano ai tempi lunghi della partecipazione, e dall'altro alla carenza di finanziamenti per la parte "immateriale" dei processi di rigenerazione.



Opera di demolizione a Craigmillar secondo la nuova strategia PARC

Sembra inoltre interessante il tentativo di trasferimento e condivisione dell'esperienza, sia tramite la diffusione di informazioni ad altre amministrazioni locali, che con il lavoro di cooperazione con altre città europee all'interno del Programma europeo URBACT - "Partecipando".

### **Regione Puglia, iniziative regionali per la rigenerazione urbana**

La regione Puglia ha seguito un percorso interessante nel tentativo di adattare al contesto regionale le caratteristiche innovative proprie della rigenerazione urbana introdotte a livello nazionale principalmente grazie ai programmi Urban e alle esperienze dei CdQ I.

Con gli anni 2000 in Puglia si assiste a due principali movimenti in questo senso: da un lato viene lanciata la seconda tornata dei CdQ, come noto gestita a livello regionale. Dall'altro lato si tenta di stabilizzare l'approccio integrato e partecipato del programma Urban con i fondi strutturali comunitari all'interno dell'asse "Città" del Programma Operativo Regionale 2000-2006.

Tuttavia, sembra che l'innovazione portata da queste esperienze si sia

limitata all'uso degli strumenti, e poco abbia invece sedimentato in termini di politiche e pratiche, facendo piuttosto emergere una certa resistenza al cambiamento delle strutture amministrative e di governance, sia a livello locale che regionale. Inoltre in assenza di un quadro complessivo strategico è stata rilevata una difficoltà di coordinamento tra gli strumenti di rigenerazione e quelli urbanistici, e tra le iniziative di quartiere e la scala urbana (aspetto rilevante se si considera la realtà del sud Italia, dove i quartieri degradati sono inseriti in città di per sé arretrate che necessitano di iniziative di sviluppo socio-economico).

Negli ultimi anni sembra che l'Assessorato all'Assetto del Territorio abbia tentato di dare una risposta a queste problematiche destinando alla rigenerazione urbana un ruolo centrale e trasversale all'interno delle nuove politiche territoriali regionali, attraverso strumenti di diversa natura sia straordinari che ordinari. È opportuno sottolineare come anche in questo caso sia stata rilevante la contingenza politica (il nuovo governo di sinistra insediatosi nel 2005 che ha voluto rompere con la tradizione precedente) e la presenza di attori chiave tra i decisori (l'assessore all'Assetto del Territorio è

un'accademica esperta in politiche urbane e territoriali).

Di seguito si riassumono le principali azioni della Regione, a partire dalla creazione di nuovi strumenti di rigenerazione con il lancio nel 2006 dei Programmi Integrati di Riquilificazione delle Periferie (Pirp). Inoltre, la difficoltà di coordinamento con gli strumenti di pianificazione urbanistica ordinaria viene affrontata dalla regione dando centralità alla rigenerazione all'interno di diversi provvedimenti programmatici quali: il Documento Regionale di Assetto Generale (Drag) - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani Urbanistici Comunali, il Documento Programmatico del nuovo Piano paesaggistico, l'Asse prioritario della nuova programmazione 2007-2013 dedicato alle città.

Infine il passo più rilevante in termini di costruzione delle politiche di rigenerazione è il DDL "Norme per la rigenerazione urbana" presentato lo scorso Aprile che costituisce un tentativo originale di definire un quadro normativo sistematico al nuovo approccio alla riquilificazione, riassumibile con le tre parole chiave ricorrenti in tutte le azioni regionali in materia: integrazione, partecipazione degli abitanti e sostenibilità ambientale. Al di là della retorica di questi *buzzwords* fin troppo sfruttati ultimamente, il DDL sembra promettente perché promuove degli strumenti di intervento, i "Programmi integrati di rigenerazione urbana" che si propongono come mezzi ordinari di governo del territorio. Inoltre fondamentale è il ruolo assegnato ai Comuni di definire in un "Documento programmatico per la rigenerazione urbana" (parte dei PUG) gli ambiti territoriali marginali che necessitano di interventi di rigenerazione. Questi elementi sembrano suggerire un passo in avanti rispetto alle logiche frammentate, speciali e competitive che hanno caratterizzato la stagione precedente.

\* Dottoranda presso il Dipartimento di Studi Urbani di Roma Tre.

# 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

## Codice del paesaggio, piani e progetti

Stefano Boato\*

La “Legge per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale” (Legge Galasso, n.431) nel 1985 ha creato una prima grande “rivoluzione” culturale, disciplinare e operativa sottoponendo a tutela paesaggistica (ai sensi della legge n. 1497 del 1939), senza bisogno di singoli specifici decreti, molte categorie di aree di grande interesse per l'intero paese: territori costieri, contermini ai laghi, fiumi, montagne e ghiacciai, foreste e zone agrarie para-pubbliche, zone umide, vulcani, zone di interesse archeologico. La legge ha prescritto inoltre che “le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali da approvarsi entro il 31 dic.1986”. Un obbligo di pianificazione ancor più cogente è stato prescritto per le aree ed i beni soggetti a decreti specifici (“fino all'adozione dei piani è vietata ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia”).

La elaborazione dei piani che ne seguì in quasi tutte le regioni (ma alcune hanno trascinato per molti anni un adempimento poi risultato eluso nella sostanza) ha comportato un radicale rinnovamento di metodi e discipline (scienze dell'ambiente, della terra e della vegetazione, analisi storica delle trasformazioni, lettura del paesaggio, analisi multicriteri, ecc), di valori e indirizzi operativi (compatibilità nel breve e sostenibilità nel lungo periodo), di lettura e interpretazione del ter-

ritorio, di obiettivi e priorità; tutto ciò anche se con una grande diversità tra le varie esperienze regionali.

Inoltre negli anni seguenti (dal 1986 al 1991), respingendo vari ricorsi, in particolare di alcune regioni, sono state riconosciute e sancite le grandi possibilità di prescrizione attiva della pianificazione paesaggistica: ripetute sentenze della Corte Costituzionale (in particolare la n. 327 del 13.7.'90)

hanno sancito la legittimità e la non onerosità per l'istituzione pubblica dei limiti e delle condizioni poste alla proprietà privata su amplissimi ambiti per garantire un uso degli immobili e del territorio non stravolgente le caratteristiche dei beni e compatibile con la tutela dei valori paesaggistici (vincoli “ricognitivi”, che “riconoscono” cioè l'esistenza di un valore, e non “additivi”, posti cioè per creare nuovi valori o beni previa acquisizione o esproprio). Con il Testo Unico del 1999 (Decreto Melandri n.490) si è cercato di fare ordine e chiarezza nella legislazione relativa ai Beni Culturali Paesaggistici e Ambientali ma non si sono sostanzialmente innovati i contenuti.

Alcuni anni dopo, nel 2004, la prima redazione del Codice dei Beni Culturali e Paesaggistici (Decreto Urbani n. 42) si è posto invece l'obiettivo di rielaborare e approfondire la materia.

Per quanto concerne il Paesaggio (parte III\*) il Codice per la prima volta ha articolato una serie di norme che hanno cercato di definire indirizzi, metodi, contenuti e procedure per l'elaborazione e l'approvazione dei Piani Paesaggistici.

Questa prima stesura aveva però lasciato irrisolti o creato molti problemi sia di tipo disciplinare e operativo in merito all'elaborazione dei piani, sia in merito alla necessità e al valore della autorizzazione paesaggistica e del parere delle Soprintendenze prima e dopo l'approvazione dei piani (parere obbligatorio o meno, vincolante o meno), sia di tipo politico-istituzionale in merito al rapporto tra le competenze dello Stato e delle Regioni. Restava irrisolto in particolare, nell'elaborazione dei piani paesaggistici, il tentativo (in base ad un accordo Stato-Regioni del 2001) di separare la tutela dei beni (da riservare allo Stato) dalla loro “valorizzazione” (da riservare alle Regioni).

Parziali modifiche sono state inserite nel testo già nel 2006 (decreto Urbani n. 157) correggendo alcune norme. Tra queste

- si è soppressa la ripartizione del territorio in “ambiti omogenei” (disciplinatamente incongrua),
- è stato reintrodotta il parere “obbligatorio ma non vincolante” del soprintendente dopo l'approvazione del Piano Paesaggistico elaborato congiuntamente a seguito di un accordo tra Stato e Regione,
- il parere del soprintendente è rimasto, invece, vincolante nel caso in cui la regione deleghi ai comuni il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche (prescrizione eliminata nel 2008),
- si è prescritta la “puntuale individuazione” delle aree tutelate per legge (ex legge Galasso) e la determinazione della loro “specificità disciplinaria”, ma il

piano può individuare aree nelle quali gli interventi non necessitano più dell'autorizzazione paesaggistica ma solo della semplice verifica di conformità alle norme del piano,

- veniva posticipato di oltre due anni il termine ( 1° maggio 2008) entro il quale le Regioni dovevano adeguare i piani paesaggistici (ex legge Galasso) alle nuove disposizioni. Alla data del decreto solo la Regione Sardegna aveva adottato il Piano Paesaggistico del territorio della fascia costiera, maggiormente sottoposto alla pressione degli insediamenti turistici; piano approvato nel sett. 2006 (il piano del territorio centrale è attualmente in corso di adozione).

Successivamente, nel 2007, è stato finalmente ridefinito il rapporto tra le competenze istituzionali grazie ad una sentenza della Corte Costituzionale (n.367 del 7.11.07) che ha respinto tutti i ricorsi delle regioni contro lo stato e ha ribadito che la tutela del paesaggio è “un valore primario ed assoluto e rientra nella competenza esclusiva dello stato” e dunque “precede e limita il governo del territorio”. E relativamente alla pianificazione e al governo del territorio una precedente sentenza della Corte Costituzionale del 1996 (n. 341) già recitava testualmente “il paesaggio costituisce nel nostro sistema costituzionale un valore etico culturale” (art. 9 della Costituzione: la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione) “nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni, e in primo luogo lo Stato e le Regioni, in un vincolo reciproco di cooperazione leale”.

### **La rielaborazione del codice del paesaggio**

Nel 2008, sulla base della recente sentenza e delle proposte di una commissione presieduta dal prof. Settis, il testo del Codice del Paesaggio (parte III<sup>a</sup>) viene rielaborato (Decreto Rutelli n.63 del 26.3.08).

Viene ridefinito il paesaggio come espressione delle identità di un territorio derivata dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. Viene sancito che “Le norme di tutela

del paesaggio, definite in via esclusiva dallo Stato, costituiscono un limite all'esercizio delle funzioni regionali in materia di governo e fruizione del territorio” (e viene abrogata la delega alle regioni per la individuazione e protezione delle bellezze naturali, che era stata conferita con il DPR n. 616 del 1977).

Si definisce una visione attiva e propositiva della tutela: “La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tal fine le Amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze di tutela ... Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali ... informano le loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità” (art. 131). Relativamente alla cooperazione tra amministrazioni pubbliche “Il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio tenendo conto anche degli studi delle analisi e delle proposte formulati dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, istituito con decreto del Ministro, nonché dagli Osservatori istituiti in ogni regione. ... Il Ministero e le regioni cooperano altresì per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale nonché la gestione dei conseguenti interventi al fine di assicurare la conservazione, il recupero e la valorizzazione degli aspetti e caratteri del paesaggio ... considerano anche finalità di sviluppo territoriale sostenibile” (art. 133).

Nella definizione dei Beni Paesaggistici oltre agli immobili e alle aree individuati da singole “Dichiarazioni di notevole interesse pubblico” (della Regione su proposta di Commissioni regionali o del Ministero su proposta del Soprintendente) e oltre alle “Aree tutelate per legge” (ex legge Galasso),

vengono più chiaramente inseriti “gli ulteriori immobili ed aree” individuati e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici, il che comporta una attenta ricognizione sulle particolarità e specificità di ogni diverso territorio regionale (art. 134).

Tra i complessi di cose immobili da individuare vengono finalmente inclusi anche i centri e i nuclei storici che ancora nel decreto del 2006 erano rimasti esclusi (art. 136).

### **La Pianificazione paesaggistica**

Si ribadisce che “lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori ... a tal fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio” e per la prima volta viene stabilito che, limitatamente alle tre categorie di beni di cui sopra, “l'elaborazione dei Piani Paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni”.

Dopo aver confermato che i piani paesaggistici, con riferimento a tutto il territorio regionale, “ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti ... a ciascun ambito si attribuiscono adeguati obiettivi di qualità” da raggiungere, si riarticolano le direttive per la pianificazione: “Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici... ; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO” ( art. 135). Si notino in particolare il riferimento al ‘minor consumo di territorio’ negli ‘altri ambiti territoriali’ e la necessità

di individuare 'linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili'. Per gli immobili e le aree oggetto di nuove "Dichiarazione di notevole interesse pubblico" deve essere elaborata specifica disciplina, relativa alle prescrizioni d'uso, che "costituisce parte integrante del piano paesaggistico" (art. 140); tutte le preesistenti dichiarazioni devono essere integrate con specifica disciplina, qualora le regioni non provvedano alle integrazioni di loro competenza entro un anno il Ministero provvede in via sostitutiva (art. 141 bis).

## Il Piano paesaggistico

La nuova stesura del codice non cerca più di definire le fasi di elaborazione del piano, ne detta invece i contenuti minimi obbligatori (art. 143).

*"L'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:*

- a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni;*
- b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, loro delimitazione nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso;*
- c) ricognizione delle aree tutelate per legge (ex Galasso), loro delimitazione ... determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;*
- d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, loro delimitazione e rappresentazione ...nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso;*
- e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;*
- f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;*
- g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o*

*degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;*

*h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;*

*i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità."*

Le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici (salvo quanto va comunque elaborato congiuntamente, v. art 135). Però dopo l'approvazione del Piano Paesaggistico non solo il parere del soprintendente è obbligatorio ma non vincolante ma il piano può anche prevedere:

a) la individuazione di aree soggette a tutela per legge (ex Galasso), non interessate da specifici procedimenti, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo semplice accertamento della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale adeguato;

b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione.

Il nuovo articolo 143 conferma e precisa una possibilità per preparare il passaggio alla attuazione del piano e alla progettualità di azioni significative che dovrebbero trovare più facilmente occasioni di finanziamento: "il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti".

Il nuovo articolo inoltre prescrive che "dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sui beni paesaggistici, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso" e conferma che "dalla approvazione del piano le relative previsioni e

prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici".

Infine (art.145) viene ribadito l'impegno, sino ad ora disatteso, alla individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione (che costituisce compito di rilievo nazionale) e che "Le previsioni dei piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, ... stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali ... I limiti alla proprietà derivanti dalle previsioni dei piani paesaggistici non sono oggetto di indennizzo". Viene concessa una nuova proroga alle regioni (al 31 dicembre 2009) per la verifica di conformità e l'adeguamento alle disposizioni di legge dei Piani Paesaggistici precedentemente redatti, e si prescrive che "le regioni e il Ministero stipulano intese per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici" (art. 156).

## Alcuni problemi e responsabilità

Questa ultima stesura del Codice sembra aver finalmente decantato un testo sufficientemente chiaro e definito per l'attività di Pianificazione Paesaggistica e la redazione dei Piani. Sono molto belle le disquisizioni teoriche, filosofiche e letterarie sul paesaggio (da Platone e Aristotele, passando per Rousseau e Schelling, fino a Goethe e Schiller) ma siamo di fronte ad una grande sfida, più che culturale, disciplinare e operativa per la pianificazione e progettazione della tutela attiva in tutto il territorio nazionale. Vanno in particolare segnalati alcuni problemi.

Innanzitutto vi è una grande responsabilità per chi si troverà ad elaborare le norme sapendo che, una volta approvate, i pareri delle Soprintendenze saranno obbligatori ma non più vincolanti. Addirittura in alcune aree potranno non essere necessari e quin-

di non richiesti, limitandosi i Comuni a verificare la semplice conformità degli interventi alle norme di piano. A questo proposito sarà effettivamente opportuno che il Piano subordini "l'entrata in vigore delle eventuali disposizioni che consentono la realizzazione di interventi senza autorizzazione paesaggistica all'esito positivo di un periodo di monitoraggio che verifichi l'effettiva conformità alle previsioni delle trasformazioni del territorio realizzate" (art. 144.6).

Questa situazione comporta una grande capacità di articolare e diversificare le prescrizioni rispetto alle specificità non solo dei singoli beni ed aree, ma anche rispetto agli ambiti territoriali precedentemente delimitati.

Non si tratta di elaborare semplici norme di tutela passiva ma di indicare le compatibilità per azioni attive di salvaguardia, ripristino, riuso, riqualificazione e valorizzazione. Nel far questo occorre fare sintesi degli aspetti ambientali, fisico-funzionali, naturalistici, storico-testimoniali, architettonici, panoramici. La stessa elaborazione delle prescrizioni per tutti i beni e le aree, già precedentemente dichiarati di notevole interesse pubblico, aiuterà a porre problemi disciplinari molto complessi e non solo in termini conservativi ma anche propositivi.

Ma forse la maggior novità e difficoltà sarà quella di elaborare non solo specifici indirizzi e direttive non generici, ma anche prescrizioni quantitative e qualitative per i diversi ambiti che siano realmente in grado di dettare, ai piani territoriali settoriali e urbanistici, le compatibilità per le linee di sviluppo e i metodi e parametri per ridurre effettivamente al minimo il consumo di suolo.

Sarebbe anche opportuno non lasciar cadere la possibilità di "individuare linee guida prioritarie per progetti ... indicandone gli strumenti di azione e le misure incentivanti" per poter avviare prime esperienze pilota di attuazione dei piani, di tutela attiva con azioni esemplari anche per la realizzazione, ove possibile, "di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità".

Perché tutte queste aspettative possano

avere una risposta positiva e non si elaborino piani inadeguati o, peggio, pericolosi occorre predisporre il prima possibile le condizioni operative indispensabili.

Devono essere istituite al più presto le strutture nazionali e regionali, in particolare gli Osservatori, con adeguata consistenza e professionalità pluridisciplinare

Al più presto vengano individuate, da parte del Ministero dei Beni Paesaggistici "le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio" e venga predisposto, d'intesa con la conferenza Stato-regioni, "lo schema generale di convenzione con le regioni in cui vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree oggetto di tutela" (art. 156). Soprattutto il Ministero e le regioni cooperino effettivamente da subito per la definizione degli "indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale nonché la gestione dei conseguenti interventi". Potrà essere molto utile che tra le diverse esperienze regionali si vengano nei fatti formando ed evidenziando le situazioni esemplari che potranno essere di stimolo e indirizzo ad altre in maggior difficoltà.

Da questo punto di vista occorre che le intese tra le regioni, il Ministero dei Beni Culturali e Paesaggistici ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, non siano atti formali ma impegni e accordi sostanziali sia nella definizione di indirizzi e contenuti, sia nella costituzione operativa di gruppi di lavoro multi-disciplinari che garantiscano le competenze e le conoscenze in grado di costruire effettivamente il processo di piano che deve essere partecipato (art. 144) e valutato, con la comparazione delle "ragionevoli alternative, nell'ambito della Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.).

\* Docente Progettazione e Pianificazione del Territorio IUAV

## INmigrati e centri storici minori

*XS centri storici minori, terre di sviluppo* (La Sapienza Università di Roma (centro di ricerca FOCUS e Master ACT), Monti Et Taft) e URBIT lanciano una call per la manifestazione d'interesse sul tema "migranti e centri storici minori".

Si intende organizzare alla prossima manifestazione di Urbanpromo, un incontro che verta su alcune realtà abbastanza diffuse nel nostro Paese per mettere a confronto caratteristiche ed esperienze di lavoro: la presenza di forti componenti di migranti rispetto alla popolazione autoctona nei territori dei centri storici minori (borghi e relativa area vasta).

Questo incontro fa seguito ai due precedenti attivati nelle manifestazioni di Urbanpromo 2006 (immigrati e urbanistica) e 2007 (habitat e immigrati). Quest'anno vorremmo affrontare più nel dettaglio le realtà dei centri storici minori per due motivi:

- il fenomeno si sta espandendo ed è necessario attivare politiche che contemperino uno sviluppo positivo dei processi multiculturali e la promozione di azioni per il lavoro e la qualità della vita, nonché politiche condivise, non strettamente immobilistiche, volte a risolvere alcune sacche di degrado fisico
- esistono alcune peculiarità specifiche di questo fenomeno nei centri storici rispetto alle manifestazioni più generali.

L'obiettivo dell'incontro è quello di cominciare ad avviare una sorta di osservatorio, a livello nazionale e internazionale, in cui raccogliere casi ed esperienze da discutere per far emergere i fermenti, positivi e negativi, che a livello di rivitalizzazione questi fenomeni comportano e per valutare possibili politiche integrate da attivare.

Si chiede di esternare la manifestazione di interesse rispondendo alle indicazioni che seguono e di inviarlo alla seguente mail: manuela.ricci@gmail.com

### MODULO

- soggetto interessato
- territorio comunale o intercomunale interessato
- problematiche in atto
- politiche e azioni attivate
- politiche programmate

Info: [focus@w3.uniroma1.it/focus](mailto:focus@w3.uniroma1.it/focus)  
[www.monti-taft.org/masteract@w3.uniroma1.it/arcoviato](http://www.monti-taft.org/masteract@w3.uniroma1.it/arcoviato)

## Considerazioni sul nuovo Piano di Roma

Roberto Pallottini\*

A distanza di cinque anni proviamo a tornare su alcuni degli aspetti che l'Inu Lazio aveva sollevato con le proprie osservazioni guardando a quello che si è fatto, o non fatto.

Le osservazioni che l'Inu Lazio fece al PRG adottato nel 2003 riguardavano almeno tre temi fondamentali: come aumentare la sostenibilità del piano; come aumentare la fattibilità del piano, ovvero come restituire alla città la valorizzazione prodotta dalle trasformazioni immobiliari; come aumentare la capacità del piano di perseguire l'obiettivo dell'integrazione. A distanza di cinque anni, completato secondo le nuove regole l'iter di approvazione del Piano, proviamo a tornare su alcuni degli aspetti che l'Inu aveva sollevato con le proprie osservazioni. Guardando a quello che si è fatto, o non fatto, nel frattempo con le controdeduzioni e nella conferenza di copianificazione.

Dicevamo nel 2003 come, *per la sostenibilità*, un passo importante fosse la delibera di approvazione del regolamento sulla partecipazione dello stesso anno. Rimangono le perplessità sulla praticabilità dei meccanismi previsti, che sembrano farraginosi e poco adattabili alle differenti caratteristiche dei programmi dell'amministrazione e in generale ad una partecipazione come pratica costante, direi strutturale, delle politiche urbane. Non sembra in ogni caso che, anche con questi limiti, la delibera sia divenuta fino ad ora effettivamente operativa.

Mancano soprattutto alcune componenti che definirei strutturali, decisive per dare solidità ed efficacia ai processi partecipativi: la casa o le case<sup>1</sup> della città, un

luogo cioè che garantisca un accesso adeguato alle informazioni sui progetti di trasformazione della città e alla conoscenza della città stessa che ora, con il rilevante apparato di analisi di cui è dotato il piano stesso, è disponibile più che mai almeno per quello che riguarda la dimensione fisica del territorio. Un luogo che realizzi una partecipazione "informata"; dove il gioco fra gli attori possa avvenire con le necessarie garanzie di rappresentanza e di diritto; dove si svolga quella attività di monitoraggio e di valutazione, già prevista nel Piano di Azione Ambientale, approvato dal Consiglio nel 2001 e poi abbandonato, che possa dare conto degli effetti delle politiche e dei progetti dell'amministrazione in tempi medio lunghi, così da sostenere una partecipazione consapevole e capace di visione strategica.

*Per i progetti urbani*, sono state attivate procedure partecipative interessanti per Acilia Madonnetta, Torrespaccata e la Romanina, centralità ancora lontane dall'attuazione, ma non per le altre centralità in corso di progettazione definitiva e realizzazione. È poi ancora precaria e occasionale la rete dei luoghi di partecipazione locale che potrebbe essere rappresentata dai laboratori di quartiere. Per la più vasta operazione di riqualificazione delle periferie avviata nel 1994 con i 16 programmi di riqualificazione e recupero urbano, questi mesi sono l'ultima occasione per attivare i laboratori e per mettere in opera le procedure di partecipazione. Non tanto per modificare le decisioni già prese sulle opere da realizzare, che ormai sono in corso di convenzionamento (quelle private) o di progettazione defi-

nitiva (quelle pubbliche). Quanto per valutare con i cittadini, le rappresentanze sociali e gli operatori locali, gli effetti in prospettiva che queste opere producono e le strategie che è opportuno adottare per coglierne le opportunità. Dando così continuità a quella attività di regia, di *governance* locale a cui, pur informalmente e precariamente, i Pru avevano dato luogo e che forse è stato il contributo più durevole di quella esperienza all'innovazione delle modalità di governo del territorio locale. Perché vale la pena ricordare che i Pru e in generale le politiche per le periferie hanno avuto come obiettivi di fondo l'integrazione, territoriale ed economica, e l'inclusione sociale. E per questo non bastano i programmi urbanistici, ma serve qualcuno che operi concretamente e con continuità per il coordinamento delle politiche che concorrono a questi obiettivi. L'attivazione di pratiche partecipative avrebbe esattamente questo senso, di alimentare un forte presidio di governo locale, più radicato e più attento a raccogliere domande sociali, ad orientare e combinare meglio le risposte dell'amministrazione e in generale degli attori locali. Una regia appunto. Ma non sembra che l'amministrazione abbia le risorse culturali e finanziarie necessarie a mantenere effettivamente questo impegno. L'altro aspetto della sostenibilità è rappresentato dal contenimento del *consumo di suolo*. La questione del consumo di suolo va rivista alla luce di quello che sta accadendo, sia degli accordi che l'Amministrazione sta prendendo con gli operatori sotto la spinta dell'emergenza casa, sia alla luce dei processi che nella dimensione europea e nazionale stanno

coinvolgendo il territorio della diffusione insediativa e agricolo. Trattato soltanto in termini di quantità generiche, il contenimento ci porta molto lontano dagli obiettivi della sostenibilità. Se con quest'ultima intendiamo riferirci alla qualità dell'ecosistema urbano (biodiversità, integrità del paesaggio) e alla equità sociale (accesso alle opportunità, qualità delle relazioni, processi inclusivi), non tutto il consumo di suolo è insostenibile, anzi. Le centralità, pur consumando una certa quantità di suolo, quando correttamente localizzate e progettate non ostacolano la funzionalità della rete ecologica, non distruggono paesaggio, possono anzi comprendere e finanziare interventi di riqualificazione ambientale; avvicinano servizi e lavoro alle periferie che ne sono meno dotate, riducendo tra l'altro le necessità di spostamento, quindi il consumo di energia, e migliorando le relazioni locali. Aumentano dunque la sostenibilità. Il problema è che le centralità che svolgono questo ruolo in misura rilevante sembrano stentare a decollare (Romanina, Torrespaccata, Acilia Madonnetta, Ponte Mammolo), mentre altre poco o per niente utili per questi obiettivi, vanno avanti (EUR Castellaccio, Magliana, Bufalotta). Altro discorso sono le ATO, in molti casi disperse e isolate, difficilmente in grado di agire da fattori di ricomposizione urbana.

Poi c'è il tema delle *aree rurali periurbane*, dove la condizione di salvaguardia del paesaggio non è data dai vincoli, ma dalla valorizzazione, dalle opportunità di formazione di nuove economie dovuta alla contiguità con il vasto bacino di utenti della città. Il Piano su questo tema rimane ancora timido, soprattutto sulla vicenda dei parchi agricoli, non coglie appieno le potenzialità di una maggiore integrazione con le funzioni urbane. Avrebbe potuto anticipare nei contenuti quell'approccio, che si va ormai affermando a livello europeo, che vede il territorio rurale come un luogo multifunzionale, a servizio di una domanda sociale in forte crescita (cultura, socializzazione, assistenza alle persone, benessere psicofisico, consumi sostenibili) e presidiato da attività economiche compatibili con i valori del paesaggio. Per questa transizione veramente epocale del territorio agricolo verso la multifunzionalità, il nuovo PRG è inadeguato. La sua

attuazione rischia di peggiorare notevolmente le cose da questo punto di vista. Perché il passaggio del territorio rurale periurbano verso un nuovo ruolo funzionale è costoso, ha bisogno di essere sostenuto da investimenti infrastrutturali e politiche attive e la sua associazione con la riqualificazione/valorizzazione della città periurbana, anche quando consuma suolo, potrebbe essere una condizione progettuale e finanziaria fondamentale. Potrebbe garantire una corretta combinazione di luoghi urbani, infrastrutture e paesaggio rurale (*il progetto del limite*), e pagare anche i costi delle politiche attive sostenendo le attività e le aziende agricole multifunzionali. Un Piano che non lascia spazio a questa combinazione, che fa largo uso dello strumento del programma integrato ma non lo prevede per mettere insieme città e campagna, che separa ancora una volta la progettazione della città da quella del territorio agricolo, diventa un ostacolo invece che un aiuto.

L'estensione dello strumento del programma integrato (art.14 delle NTA) alle aree della rete ecologica (art. 66 c.11), può però essere una grande opportunità per rilanciare questa politica.

Per l'emergenza casa, la concessione di nuova edificazione privata è usata come strumento per avere alloggi sociali, come contributi straordinari a carico degli operatori immobiliari, mentre la stessa leva non la si utilizza per la riconversione e qualificazione del territorio agricolo. Con il risultato, nel migliore dei casi, dell'abbandono (quando la natura si riprende da sola il territorio) e nel peggiore dell'abusivismo strisciante, fatto di cambiamenti di destinazioni d'uso che aumentano la, quella si insostenibile, residenzialità diffusa.

*Riguardo alla sostenibilità del Progetto Urbano (Pu)*, è positiva l'attenzione che viene data, in modo esplicito, al sistema degli spazi pubblici o d'uso pubblico. In questo modo si accentua il ruolo del Pu, che è lo strumento più potente di riorganizzazione urbana messo in campo dal nuovo piano, non solo nel portare funzioni eccellenti nelle nuove parti di città, ma anche qualità ai loro sistemi di relazione e quindi sostegno agli obiettivi di coesione sociale e di sicurezza. E' importante l'aver confermato (art. 13 comma 10c1) la necessità di redazione del docu-

mento d'impatto sociale, la cui bozza è stata votata insieme all'adozione del Piano, sia pure rimandandone i contenuti ad un atto successivo. Le stesse attività di progettazione partecipata dei Pu acquistano un altro spessore se sostenute da un documento di analisi e valutazione degli impatti sociali delle trasformazioni urbanistiche. In più la bozza del documento d'impatto sociale impegnava con chiarezza a progettare le centralità insieme al loro contesto, per dare una risposta alla domanda degli abitanti già insediati. Esaltando così il loro ruolo nella ricomposizione morfologica e sociale della periferia diffusa.

Infine va rilevato, ma questo non è imputabile al Piano, il problema dei piani di assetto dei tredici Parchi regionali che sono nel territorio del comune di Roma e che sono ancora fermi all'adozione. E che rappresentano veri e propri buchi neri nella pianificazione della città e della sua rete ecologica. Non è accettabile che una parte così rilevante di territorio venga sottratta alla verifica di coerenza con l'insieme delle scelte di trasformazione. Di problemi ce ne sono molti, ma possono essere affrontati correttamente soltanto avendo piani di assetto coerenti, operativi e pensati insieme ai territori urbani che li circondano.

*Sulla fattibilità del Piano* sono stati fatti importanti passi avanti rispetto a quanto emergeva al momento della sua adozione. Esso resta, in assenza di una vera e propria pianificazione strategica, non orientato su precise scelte di sviluppo economico, si presenta piuttosto come "cassetta degli attrezzi". Il compito di identificare la domanda insediativa di funzioni qualificate e in generale di trasformazione urbana rimane affidato al negoziato interistituzionale (stato, enti locali, istituzioni pubbliche), agli operatori del mercato immobiliare o, nel migliore (?) dei casi, agli urbanisti. Invece l'ultima versione delle Nta è nettamente migliorativa per quello che riguarda i meccanismi della *perequazione*, e in particolare di recupero della valorizzazione prodotta dal Piano, per finanziare infrastrutture e i servizi pubblici. Tutte le più rilevanti valorizzazioni generate dal nuovo Piano vengono sottoposte a contributo straordinario di urbanizzazione, nella misura dei due terzi della valorizza-

zione stessa. Andrebbe però ripensato il vincolo d'impiego di questo contributo straordinario alla sola realizzazione di opere pubbliche, almeno nei Pu, prevedendo invece la possibilità di finanziare anche le altre politiche urbane (sostegno all'economia locale, all'occupazione, promozione di attività, contrasto del disagio sociale, animazione culturale...), Altrimenti, senza le risorse finanziarie dei Pu stessi, si depotenzia decisamente la fattibilità delle politiche integrate che pure vengono previste dal documento di impatto sociale. Sulla cessione compensativa delle aree a destinazione pubblica, l'aumento stimato di carico urbanistico di 400.000 mq è assolutamente irrilevante se confrontato con i benefici della loro acquisizione gratuita (soprattutto dopo la recente sentenza della C.C. che rende l'esproprio una strada impraticabile in forma estensiva) e soprattutto degli effetti in termini di qualità urbana della *mixité* funzionale e pubblico-privata che deriverebbe dall'avere funzioni private, come quelle previste in caso di intervento diretto (piccole attività commerciali, servizi privati, attrezzature collettive...) accanto ai servizi pubblici. Purtroppo la sua applicazione rimane confinata alle aree a destinazione pubblica interne ai Print e questo, come sostiene Campos Venuti, sarà un nodo da sciogliere al più presto. Ovviamente anche il premio, in termini di potenzialità edificatorie raddoppiate, come nei Print, per chi aderisce alla cessione compensativa, è un incentivo essenziale ed è irrilevante per carico urbanistico. Oltretutto va a densificare laddove il suolo è già urbanizzato, esistono già servizi e dove se ne creano di nuovi. E' positiva invece l'introduzione di criteri oggettivi per la determinazione dei premi di SUL nei programmi integrati, così da rendere più trasparente la negoziazione.

*La connessione del Progetto Urbano con il contesto* è inserita nelle norme ma rimane vaga. Non si prevedono le modalità di finanziamento delle opere da realizzare nel contesto, non c'è obbligatorietà ma solamente la possibilità di identificarle. Non si parla di *compensazione locale* dell'impatto della centralità ma di integrazione con il contesto locale, vale a dire che quello che serve alla centralità viene fatto, quello che manca nel contesto come tale non è di pertinenza del

progetto della centralità. La centralità andrebbe invece pensata come occasione di riqualificazione del contesto, un po' come nei Pru dove le opere finanziate dalle proposte private sono per il contesto e non (soltanto) per la integrazione delle stesse.

Questa distinzione è molto rilevante se pensiamo al problema di come generare risorse per migliorare la città esistente. Se non sfruttiamo la enorme rendita differenziale che le centralità producono, come troviamo le risorse se ci limitiamo a prelevarle dalle poche occasioni di valorizzazione presenti dentro i tessuti da ristrutturare?

L'obiettivo di facilitare l'integrazione della città da ristrutturare con i tessuti limitrofi, pubblici e privati, o con i sistemi ambientali, richiederebbe maggiore flessibilità nei perimetri dei Print, per esaltare il ruolo del progetto nella ricerca delle soluzioni migliori. Le norme prevedono invece solo la possibilità di reperire gli standard pubblici all'esterno del perimetro del Print, e solo quando risulti impossibile reperirli all'interno, non quindi per gli obiettivi di integrazione territoriale. La cosa è ben diversa. E' passata una visione del Print per la città da ristrutturare come strumento ancora tutto rivolto all'interno del singolo insediamento e non come strumento di connessione fra insediamenti. Questo atteggiamento ha effetti sull'atteggiamento di chi progetta i Print, sulla attenzione che darà alla dimensione territoriale e al problema delle relazioni, alla riaggregazione necessaria a raggiungere soglie dimensionali più efficienti e maggiore qualità in termini di complessità. Con il risultato di favorire la soluzione delle carenze infrastrutturali nei termini un po' riduttivi dell'autosufficienza. Per raggiungere gli obiettivi dell'integrazione l'attuazione dei Print, forse più delle centralità, è evidentemente fondamentale. Importanza confermata dalla larga diffusione di questo strumento attuativo nel nuovo Prg. Ne sono previsti ben 163. Ma qui si rischia l'affondamento del Piano in una delle sue parti più qualificanti se non si comprende che il problema maggiore non sta nella sua approvazione, quanto nella capacità di gestirlo da parte dell'Amministrazione. Negli ultimi tre anni, dei 163 Print, ne sono stati promossi soltanto 5. E a più di un anno

dalla chiusura del bando per le proposte private, ancora non è chiusa nemmeno l'istruttoria preliminare. Con i tempi prevedibili sulla base dell'esperienza appena passata, per la fase di negoziazione e le procedure per arrivare al convezionamento, è probabile che siano necessari ancora molti anni per arrivare alla attuazione vera e propria. Se ogni 10 anni, ad essere ottimisti, si attueranno 5 Print, l'attuazione completa si avrebbe fra  $163/5 * 10 = 326$  anni. Il problema non sta tanto nelle procedure quanto nelle risorse umane che

l'Amministrazione metterà in campo per gestire operazioni così complesse. Non sembra al momento in programma questo potenziamento operativo. Il Piano perde così molta credibilità e molta della sua efficacia proprio negli obiettivi dell'integrazione. Più in generale, il nuovo PRG è di lettura molto complessa, ricco di prescrizioni e indicazioni, di regole dettagliate, così come dettagliato è il disegno, e allo stesso tempo lascia spazio alla negoziazione e chiede molto di più alla progettazione attuativa. Perché possano convivere positivamente regole e flessibilità, è necessaria più conoscenza e più capacità di gestione, da entrambi i fronti, della pubblica amministrazione e degli operatori. Anche in questo caso l'Amministrazione non sembra andare nella direzione giusta. Ha indebolito a tal punto le strutture tecniche e amministrative interne, che hanno il compito di garantire il controllo e la capacità di iniziativa pubblica, da lasciar prevedere una radicale riduzione di efficacia del Piano e delle sue potenzialità.

Le criticità maggiori per Roma rimangono nelle politiche urbane, incerte o mai attivate. Se il Piano sarà un facilitatore delle politiche, anzi della governance, dell'attività integrazione sul territorio delle politiche e di raccordo fra attori, lo vedremo col tempo. Il Piano non potrà mai surrogare alle politiche. Mi accontenterei che non le ostacolasse.

\* Consulente Comune di Roma.

#### Note

1. I municipi cominciano a prendere iniziative in questo senso. Il Municipio XI è l'unico ad averne già aperta una.

## Il sistema di perequazione nel nuovo Prg di Roma

Fabrizio Giordano\*

Il Prg di Roma, ormai in fase di approvazione, si fonda sul principio della perequazione, pur non avendo il retroterra di una legislazione urbanistica regionale innovativa.

Le procedure attuative consensuali e concorsuali si affidano alla legislazione generale sul procedimento amministrativo. Il nuovo PRG è in corso di approvazione presso la Regione Lazio, con un procedimento di co-pianificazione che si concluderà nel mese di marzo del 2008.

Tra la delibera di adozione del marzo 2003 e la prossima approvazione, il PRG – soprattutto attraverso la delibera di controdeduzione alle osservazioni pervenute – si è arricchito di due nuovi importanti capitoli relativi alla perequazione: alla perequazione urbanistica si è aggiunta – integrandola – la “perequazione finanziaria”; la perequazione (prima limitata alla città di nuovo impianto) si è così estesa anche alla città esistente.

In questo modo, la perequazione viene eletta a vero e proprio “sistema”, compiuto, coerente, e generalizzato; come tutti i sistemi, essa è pertanto dotata di principi, criteri e regole che ne fondano la struttura logica, ma anche di istituti operativi e strumenti di attuazione che ne declinano l’applicazione operativa. Il tutto è preordinato al conseguimento degli obiettivi principali del Piano: la tutela ambientale, la riqualificazione urbana, le dotazioni territoriali.

### Principi e obiettivi

Il principio può essere così definito:

*fatto salvo il criterio di azionamento e di ripartizione funzionale stabilito dalla legge urbanistica generale, il nuovo prg ripartisce diritti e oneri secondo criteri di equità e uniformità.* Conseguentemente, il Sistema di perequazione è volto a: redistribuire i “vantaggi” generati dalle nuove previsioni urbanistiche; compensare gli “svantaggi” generati dalle nuove previsioni urbanistiche; compensare anche gli “svantaggi” dovuti alla pregressa condizione di degrado dell’esistente.

### Fattori e regole-guida

Per conseguire i suddetti obiettivi della perequazione, il Piano tiene quindi conto di tre fattori fondamentali:

- 1) la disciplina urbanistica precedente (*stato di diritto*);
- 2) le condizioni dell’edificazione esistente (*stato di fatto*);
- 3) gli obiettivi urbanistici da perseguire (*obiettivi*)

Dalla combinazione di questi fattori, è possibile “estrarre” le sette *regole-guida*, tra loro intrecciate, che presiedono alla declinazione operativa della perequazione urbanistica:

- nei nuovi ambiti di trasformazione, l’edificabilità aggiuntiva prevista dal nuovo prg rispetto a quella attribuita dal precedente prg, viene in gran parte messa a disposizione del Comune, che la utilizza per finalità di interesse pubblico (*ambiti di perequazione*);
- nella città esistente (*Città storica e Città consolidata*), le valorizzazioni economiche generate dal nuovo PRG (attraverso l’edificabilità aggiuntiva o i

cambi di destinazione d’uso) sono in gran parte restituite al Comune, ossia alla collettività, mediante la corresponsione di oneri finanziari straordinari (*contributo straordinario*);

- nella città intermedia (*Città da ristrutturare*), le più vantaggiose previsioni urbanistiche del nuovo prg vengono restituite combinando la regola 1 con la regola 2;

- i comprensori urbanistici già compresi nel vecchio prg e soppressi dal nuovo prg per ragioni di salvaguardia ambientale, vengono compensati mediante il trasferimento della loro capacità edificatoria negli ambiti di compensazione (*compensazioni urbanistiche*);

- le aree che nel nuovo prg sono vincolate a destinazione pubblica, vengono compensate riconoscendo ai proprietari un diritto edificatorio commisurato alla superficie dell’area in cessione, che viene trasferito negli ambiti di perequazione (*acquisizione compensativa*);

- i tessuti più degradati della città esistente (la *Città da ristrutturare* e, in parte, la *Città consolidata*) vengono compensati mediante incentivi urbanistici (premi di cubatura) volti a favorire interventi di sostituzione edilizia (*incentivi per il rinnovo urbano*), da trasferire negli ambiti di perequazione; i tessuti più degradati della città esistente vengono compensati mediante la promozione di *programmi integrati* con finalità di riqualificazione urbana, che utilizzano, in modo congiunto: gli *incentivi per il rinnovo urbano* (regola 7), l’*acquisizione compensativa* (regola

5) per il reperimento degli standard urbanistici, il *contributo straordinario* (regola 2) per finanziare la realizzazione delle opere e dei servizi pubblici mancanti.

### **Gli istituti di perequazione**

Dalle regole sopra enunciate, si desumono quindi i cinque istituti operativi mediante i quali la perequazione è concretamente declinata nel nuovo prg di Roma:

gli ambiti di perequazione;  
il contributo straordinario;  
le compensazioni urbanistiche;  
gli incentivi per il rinnovo urbano;  
l'acquisizione compensativa.

Occorre notare che tali istituti non sono previsti dalla legislazione urbanistica nazionale né, tanto meno, dalla legge urbanistica regionale del Lazio.

### **Procedura e strumenti di attuazione**

Per l'applicazione sulla città esistente degli istituti operativi di perequazione, il nuovo prg si avvale di uno strumento privilegiato che è il Programma Integrato (PRINT).

Nell'ambito della città esistente occorre, infatti, coordinare diversi interventi pubblici e privati, che richiedono l'intervento di una pluralità di soggetti privati; per ricondurre questi interventi in un programma operativo unitario, il Programma Integrato utilizza congiuntamente, e combina tra loro, diversi istituti di perequazione.

Il PRINT si definisce e si attua con una procedura mista: una prima fase, di tipo "consensuale", fondata sui principi e sulle modalità della "partecipazione al procedimento amministrativo", sanciti dalla legge 241/1990; una seconda fase, da attivare in caso di fallimento parziale o totale della prima, di tipo "autoritativo", con il ricorso cioè agli istituti e provvedimenti coercitivi previsti dall'ordinamento (Piano Particolareggiato di iniziativa pubblica, comparto edificatorio, esproprio per pubblica utilità, Piani di Zona, Società di Trasformazione Urbana), utilizzati e combinati in funzione delle specifiche finalità perseguite.

In particolare, il PRINT:

è deciso per iniziativa pubblica, dal

Comune o dal Municipio competente per territorio;  
definisce preliminarmente gli obiettivi urbanistici da perseguire, gli istituti perequativi che intende applicare, l'ambito territoriale di intervento;  
viene promosso mediante sollecitazione di evidenza pubblica con modalità concorsuali, attraverso bandi o avvisi pubblici, che fissano i tempi per l'adesione da parte dei soggetti interessati;  
raccolge, valuta e definisce, anche con metodo negoziale, le adesioni e le proposte di intervento attivate;  
prevede, in via subordinata, il ricorso a istituti e provvedimenti autoritativi, in caso di mancata adesione alla sollecitazione pubblica, per conseguire, anche gradualmente, gli obiettivi prefissati.  
Attraverso questa procedura, gli istituti perequativi prima elencati, pur non avendo una espressa copertura legislativa, né statale né regionale, vengono "incardinati" nei principi e nelle norme dell'ordinamento vigente.

### **I caratteri del sistema di perequazione**

Per quanto in sintesi illustrato, il sistema di perequazione del nuovo prg: è un sistema unitario, organico e generalizzato;

non incide sui diritti urbanistici pregressi;

richiede oneri straordinari solo per le nuove e maggiori previsioni urbanistiche;

non incide sul dimensionamento del piano;

si attua mediante procedimento consensuale, di evidenza pubblica e a carattere concorsuale;

si incardina nell'ordinamento vigente, pur non godendo di una espressa copertura legislativa.

La solidità di questo impianto normativo risiede quindi nello sviluppo trasparente del principio di equità, nella condivisione degli obiettivi pubblici e nelle modalità consensuali di attuazione.

Su questi presupposti, già in fase di regime di salvaguardia tra l'adozione e l'approvazione del prg, diversi ambiti di compensazione e programmi integrati sono stati avviati all'attuazione con le procedure dell'accordo di programma.

L'esperienza di Roma è quindi emblematica dell'innovazione urbanistica praticata in assenza di un nuovo quadro legislativo.

È auspicabile però che la legislazione urbanistica e/o civilistica – statale e regionale – si adegui rapidamente alle finalità ed alle esigenze espresse, prevedendo e disciplinando appositi ed integrati istituti di perequazione, che – come è evidente – incidono sullo statuto della proprietà immobiliare.

\* *Presidente Inu Lazio.*

# Fasi operative e contabili della programmazione Opere Pubbliche

Patrizio Belli\*

Il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 21.06.2000 ha dato corso alla piena applicazione della L 109/94 detta Legge Merloni – Ter, oggi confluita nel Dlgs 163/2006.

Obiettivo del legislatore, con la Legge 109 e di seguito con il Decreto ministeriale, sembra essere stato quello di attribuire alla programmazione un ruolo cardine nel sistema delle Opere Pubbliche.

Il Programma dei Lavori Pubblici è rimasto a lungo ancorato ad una disciplina che ha consentito di farne il così detto libro dei sogni, non legato ad alcun provvedimento specifico, trovava collocazione solamente negli stanziamenti del Bilancio di Previsione.

Il Titolo II della spesa presentava infatti caratteristiche spesso abnormi, se posto in relazione agli altri aggregati di bilancio. Mancava una vera programmazione triennale.

Pertanto si può ragionevolmente affermare che obiettivo della Legge 109 è stato passare dal così detto libro dei sogni ad una programmazione che sia:

1. idonea e funzionale a modificare la realtà del proprio territorio secondo un progetto omogeneo;

2. attuabile nella sua realizzazione pratica, perché supportata da tutte le risorse di cui necessita.

La Legge 166/2002 ha introdotto alcune rilevanti novità al complessivo impianto della legge Merloni.

Una prima significativa modifica risiede nella formulazione della premessa dell'art. 14 della L. n. 109/94, oggi art. 128 del Dlgs 163/2006, dove "l'attività di realizzazione dei lavori di cui alla

presente legge di singolo importo superiore a 100.000,00 euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali".

La novità, è evidente, consiste nella introduzione di una soglia spartiacque che consente la non menzione, nel Programma Triennale, delle opere il cui importo complessivo non superi euro 100.000,00.

L'intervento normativo sembra tarato soprattutto su enti di notevoli dimensioni, la cui movimentazione finanziaria in conto capitale è tale da rendere rilevanti ai fini della programmazione solo gli investimenti che superano la soglia definita.

In merito si potrebbe osservare che per grandi enti la nuova norma consente di alleggerire il documento di programmazione degli investimenti, considerando che le azioni significative, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo delle scelte politiche, sono contenute in singoli importi maggiori alla soglia dei euro 100.000,00.

Diverse considerazioni si impongono in relazione ad enti di minori dimensioni che non sono pochi, per i quali l'elenco annuale ed il programma triennale potrebbero ridursi in modo drastico.

L'ulteriore novità introdotta dalla Legge 166/2002 investe il tanto problematico ordine di priorità.

È stato modificato l'art. 14 comma 3 della Legge 109/1994, oggi art. 128 del Dlgs 163/2006, che interessa proprio la pianificazione temporale degli investimenti.

La nuova versione riporta infatti che "il programma triennale deve prevedere

un ordine di priorità. Nell'ambito di tale ordine sono da ritenere comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, ecc...".

La differenza rispetto al passato consiste nella soppressione della formulazione dell'ordine di precedenza fondato sulle categorie di opere. Superfluo sottolineare quanto complesso e comunque inefficace fosse operare, sia in fase programmatoria che gestionale, nell'articolazione di un doppio parametro.

Una priorità assoluta, non più vincolata al rispetto dell'ordine per Categorie, è stata sicuramente una rettifica opportuna. In dettaglio vediamo i benefici:

Semplificazione nella elaborazione del Programma;

Agevolazione nella gestione/attuazione del Programma;

Tuttavia non basta.

La novità più rilevante introdotta dalla Legge 166/2002 interessa proprio la programmazione. Essa risiede nella differenziazione che viene ora ad instaurarsi tra le opere di importo inferiore e superiore al milione di euro (euro 1.000.000,00).

Il Programma deve essere redatto nel rispetto dei documenti di programmazione generale adottati dall'Ente, nel rispetto della normativa urbanistica.

Il comma 2° dell'art. 14 della Merloni –

ter, oggi art. 128 del D.Lgs. n.163/2006, indica le tre fasi del processo di formazione del Programma:

- a. quantificazione dei Bisogni che implica una analisi di tipo tecnico-

politico;

b. studio di Fattibilità che definisce componenti tecniche, finanziarie e gestionali;

c. grado di Priorità che alimenta l'Elenco Annuale.

Un'Opera che supera le prime due fasi di studio di carattere socio-ambientale dimostra di essere lo strumento idoneo a soddisfare reali esigenze della cittadinanza.

Lo Studio di Fattibilità investe le caratteristiche tecniche, economico-finanziarie e gestionali, avendo riguardo a componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, etc..

La costruzione del programma delle opere pubbliche presenta infatti una varietà di componenti e relative problematiche in sede di connessione con la programmazione finanziaria.

Occorre non separare il processo di costruzione del bilancio, dalle decisioni in materia di opere pubbliche.

Ciò in ragione di due rilevanti riflessi con caratteristiche normative e operative.

Le decisioni in tema di investimenti devono nascere complete dei riflessi economici poiché gli impatti sull'equilibrio di bilancio sono pesanti e durevoli.

Il responsabile del servizio finanziario è "custode" anche delle disponibilità di parte corrente, che possono essere erose dall'indebitamento generato dalla realizzazione di Opere mediante assunzione di indebitamento.

Un irrigidimento della parte corrente del Bilancio non è mai desiderabile, indipendentemente dal limite all'indebitamento, per altro ridotto dal 25% al 12% della complessiva quota interessi in rapporto con le entrate correnti accertate nell'ultimo rendiconto, posti dal legislatore e dai vincoli oramai stabilmente posti dal Patto di Stabilità.

Più specificamente, oltre alla evidente necessità della individuazione di apposite fonti di finanziamento per ognuna delle opere inserite nell'elenco annuale e nel programma annuale, occorrerà valutare:

- la quantificazione e l'allocatione contabile negli esercizi successivi a quello di accensione della fonte di finanziamento, delle spese per l'ammortamento del debito generato dal

ricorso a mutui, ad emissioni obbligazionarie, a linee di credito;

- valutare ed eventualmente iniziare ad allocare nel bilancio pluriennale, dando opportuna copertura finanziaria, tutte le spese di gestione delle opere programmate.

Tutto questo evidenzia quanto strettamente correlate siano la programmazione delle opere pubbliche con la conservazione degli equilibri e la sostenibilità complessiva di bilancio.

Inoltre evidenzia la doppia ricaduta delle scelte operate in sede di programma degli investimenti, poiché oltre alle obbligatorie iscrizioni di previsioni delle poste di entrata e di spesa nella sezione in Conto Capitale del bilancio, sarà necessario presidiare le conseguenze generate sulla spesa corrente per sostenibilità delle rate di ammortamento e sostenibilità dei costi di gestione dell'immobilizzazione realizzata. Le spese correnti sono finanziate con entrate correnti le cui dinamiche dunque vanno ad incidere anche sulle scelte operate in sede di programmazione delle opere.

*\*Funzionario della Amministrazione Provinciale di Roma.*



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

# Crediti e debiti urbanistici

## La Lr 12/2008 della Puglia

Ezio Micelli\*

La Lr 12/2008 - un solo articolo di sei commi - traccia le nuove linee guida per il rilancio delle politiche abitative nella Regione Puglia. La parsimonia del legislatore non deve essere confusa con la capacità di delineare un quadro sostanzialmente organico del percorso che procede dall'acquisizione delle aree fino allo sviluppo e alla gestione dell'offerta residenziale a contenuto sociale, integrando gli aspetti urbanistici del processo con quelli legati alla produzione edilizia e alla gestione del patrimonio. In questo modo la Regione Puglia sviluppa lo spunto del legislatore nazionale che nella Legge finanziaria aveva introdotto due commi - il 258 e il 259 - di rilievo per le Regioni interessate a norme più efficaci sul tema dell'edilizia residenziale pubblica. Se i primi due commi della legge pugliese stabiliscono i principi generali dell'azione delle amministrazioni locali, i seguenti permettono di collocare le politiche abitative nel quadro più ampio delle scelte di pianificazione urbana. La parte conclusiva della legge si concentra infine sugli aspetti economici e gestionali delle nuove soluzioni prospettate alle amministrazioni locali. In attuazione ai due commi della Legge finanziaria 244/2007, i comuni pugliesi possono definire ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in aggiunta alla standard minimi di legge - il riferimento è al Dm 1444/68 - per le attività collettive, il verde pubblico e i parcheggi. Sulla base delle norme nazionali il legislatore regionale pugliese consente dunque ai comuni di attivare meccanismi di partenariato

che consentono il recupero della sola risorsa suolo destinata all'attuazione di programmi abitativi, oppure l'acquisizione di beni immobili finiti da destinare ai soggetti socialmente meritevoli. Il secondo comma fissa opportune misure di programmazione per simili interventi: i comuni attuano gli interventi previsti dalla Lr 12/2008 previa valutazione del fabbisogno di edilizia residenziale sociale. In particolare, per i comuni a elevata tensione abitativa - recita il comma 2 - "tale valutazione è obbligatoria e deve essere trasmessa alla Regione entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge". Lo sviluppo di progetti di edilizia residenziale sociale, in altri termini, non può costituire la giustificazione per l'attribuzione arbitraria di volumetria a suoli altrimenti destinati a funzioni collettivamente più utili.

Se i primi due commi si limitano a fissare opportuni quanto generali principi di azione, il terzo specifica le modalità di intervento a disposizione delle amministrazioni locali. Per dare soddisfazione al fabbisogno di edilizia residenziale sociale i comuni possono prevedere l'utilizzazione di due tipologie di aree: le aree destinate a servizi eccedenti rispetto alla dotazione minima inderogabile di legge "assegnando a essi una previsione edificatoria secondo il metodo della perequazione urbanistica"; gli ambiti a prevalente destinazione residenziale permettendo "un surplus di capacità edificatoria". L'edilizia residenziale sociale è parte della città pubblica: il legislatore pugliese assume a fondamento della prima ipotesi di azione il principio secondo cui l'intervento nel settore della casa rientra a pieno

titolo tra i contenuti pubblici della regolazione urbanistica e dunque rende possibile la variazione di destinazione d'uso di aree precedentemente destinate ad altre finalità collettive, nel rispetto comunque dei limiti quantitativi minimi fissati dal Dm 1444/68.

La nuova destinazione urbanistica si associa a specifiche modalità di gestione attuative. Le aree destinate a edilizia sociale sono regolate dal principio perequativo, introdotto dalla recente legge di riforma regionale Lr 20/2001: a tutti i proprietari, senza differenze, viene attribuito un medesimo indice edificatorio, così come i costi necessari alla produzione delle parti pubbliche e private devono essere equamente distribuiti tra tutti i privati interessati.

Il secondo caso non prevede invece interventi su aree destinate alla collettività, ma ipotizza processi di densificazione in aree già destinate dai piani urbanistici alla destinazione residenziale. La volumetria dell'edilizia residenziale sociale è in questo caso premiale rispetto all'edificabilità già attribuita e permette di sviluppare i contenuti della città pubblica in modo organico allo sviluppo immobiliare privato già previsto dagli strumenti urbanistici vigenti.

Il rapporto con la disciplina urbanistica è cruciale in entrambe le modalità. La legge 12/2008 richiede agli enti locali particolare attenzione alla qualità urbanistica e ambientale degli interventi imponendo al terzo comma la "valutazione della sostenibilità del maggiore carico insediativo e della compatibilità con i caratteri culturali, ambientali e paesaggistici dei luoghi". D'altro canto, il legislatore ha tenuto in

conto che interventi di carattere urgente quanto socialmente rilevante debbano disporre di iter speditivi: il comma 5 prevede a questo riguardo che per l'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici si applica il procedimento semplificato previsto dalla legge urbanistica regionale.

I commi 4 e 6 della legge fissano i riferimenti gestionali per l'attuazione degli interventi. Il quarto comma stabilisce che le iniziative previste dal comma 3 possono essere realizzate da operatori pubblici e privati "secondo criteri di concorrenzialità e trasparenza". In ragione delle innovazioni introdotte dalla legge di riforma urbanistica, che articola la pianificazione in piano strutturale e operativo in modo analogo ad altre leggi regionali, le possibilità di interpretazione del comma consentono di individuare una competizione a monte e a valle del processo attuativo degli interventi. Prima del processo di pianificazione operativa, la competizione può avere luogo in sede di elaborazione dei contenuti del piano urbanistico – e quindi nella fase di conformazione dei diritti edificatori – mediante specifici bandi pubblici. La gara, in tali casi, riguarda le aree incluse nei piani di carattere strutturale suscettibili di accedere alla successiva fase di pianificazione. Esperienze simili sono allo studio anche in altre regioni del Paese nell'ipotesi che meccanismi concorrenziali possano selezionare le proprietà maggiormente interessate a progetti in partnership con l'amministrazione assicurando il massimo beneficio pubblico. A seguito delle scelte di piano, procedure di evidenza pubblica sono necessarie nel caso in cui l'amministrazione ottenga suoli dai privati e debba assegnarli a sviluppatori privati o cooperative per l'attuazione degli interventi edilizi. Due esempi consentono la valutazione delle possibilità operative di simili modelli competitivi: il primo riguarda il bando pubblico, collocato a monte del processo di piano, promosso dal Comune di Ravenna per articolare i contenuti del piano strutturale oggi vigente; nel secondo, a valle delle scelte urbanistiche, il Comune di Reggio Emilia ha effettuato un'asta per l'aggiudicazione dei diritti edificatori di aree del patrimonio pubblico. L'ultimo comma esplicita il contenuto pubblico a cui le amministrazioni possono giungere tramite i nuovi

interventi ammessi dalla legge 12/2008. I proprietari degli immobili ai quali sia affidata la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale devono impegnarsi, sulla base di apposita convenzione, a "cedere gratuitamente al comune una quota minima del 10 per cento degli alloggi realizzati grazie al surplus di capacità edificatoria" e a "garantire preferibilmente l'affitto o l'affitto con patto di futura vendita dei restanti alloggi di edilizia residenziale sociale" a soggetti selezionati sulla base delle graduatorie comunali.

Due aspetti meritano di essere considerati. Il primo è di carattere giuridico e riguarda una contraddizione tra il primo e il sesto comma. Se il primo comma indica la possibilità di una semplice contribuzione fondiaria – al comune si cedono aree in aggiunta agli standard previsti per legge – il sesto comma sembra contraddire una simile possibilità. Più precisamente, sembra considerare come unico interlocutore degli interventi oggetto della disciplina la categoria dei proprietari che si trasformano in sviluppatori degli interventi e che dunque possono impegnarsi a cedere quota delle unità immobiliari realizzate nelle forme stabilite dal legislatore regionale.

Inoltre, è utile considerare come il legislatore pugliese abbia stabilito una soglia dimensionale minima per gli interventi ammissibili: nell'impossibilità di ricorrere a forme di monetizzazione, ai privati spetta il compito di realizzare interventi di almeno dieci unità immobiliari complessive per rispondere correttamente al vincolo posto dal sesto comma configurando in questo modo una soglia dimensionale minima dei programmi promossi ai sensi della nuova legge regionale. Di nuovo, la contribuzione in termini di sola cessione di aree, ipotizzata al primo comma, non trova gli stessi riferimenti quantitativi minimi la cui utilità è evidente nell'ambito di simili processi amministrativi.

E' infine utile considerare le condizioni economiche della partnership che la legge 12/2008 propone agli operatori privati. Ad essi viene richiesto un contributo pari al 10% dell'edificazione realizzata, mentre le restanti unità devono essere destinate – sempre con valori calmierati rispetto al mercato – al segmento dell'affitto e a quello dell'affitto con promessa

di vendita. La seconda possibilità è destinata a essere quella massimamente preferita: la redditività della locazione non può essere confrontata con quella della locazione con futura vendita che comunque, anche in presenza di valori convenzionati, assicura benefici nettamente superiori. L'assenza di operatori dedicati alla locazione sociale – nel nostro Paese limitati a pionieristici soggetti promossi dalle Fondazioni bancarie e da poche altre iniziative analoghe – rende difficilmente credibile l'espansione del segmento della locazione sociale permanente, per quanto tale segmento si riveli cruciale soprattutto nelle grandi aree urbane.

Si noti che i costi sostenuti per la realizzazione del 10% in favore del patrimonio immobiliare pubblico vengono scaricati sulle unità immobiliari destinate al mercato locativo: si tratta di un costo sostenibile nell'ambito di un intervento che comunque non deve tenere conto del costo del fattore suolo e che quindi gode di un vantaggio analogo a quello dei tradizionali piani di edilizia economica e popolare. Più in generale, il testo di legge dovrebbe essere considerato dalla amministrazioni comunali come una base per predisporre meccanismi competitivi i cui obiettivi devono essere declinati in funzione delle priorità dell'ente locale.

Comuni interessati a promuovere politiche innovative centrate sul segmento dell'affitto mediante soggetti direttamente controllati possono assumere la variabile obiettivo della percentuale destinata al patrimonio comunale. Al contrario, amministrazioni interessate a favorire l'accesso alla locazione – ed eventualmente alla proprietà, nel medio periodo – possono attuare gare in cui la variabile su cui competono gli operatori è quella dello sconto rispetto al valore di mercato della quota di affitto con promessa di vendita. La lettura delle molteplici opzioni che la Lr 12/2008 offre alle amministrazioni comunali trova in questo passaggio ulteriore conferma. Le scelte dei comuni saranno utili a testare la robustezza delle diverse opzioni di una legge che conferma – pur con qualche incertezza – spunti di interesse che superano largamente i confini locali e si candidano a suggerire iniziative analoghe in altre regioni del Paese.

\* IUAV, Venezia.

# Eventi

## Eventi

### Agricoltura sociale e nuove forme di urbanità

Maurizio Di Mario\*

Agricoltura Sociale è l'offerta di servizi sanitari e socio-assistenziali come risposta europea ai problemi del mondo agricolo generati dall'instabilità dei processi di globalizzazione.

A Grottaferrata si è svolto il convegno "La Fattoria Sociale. Un confronto sugli sviluppi della fattoria sociale in Italia e nei Paesi Bassi", i cui lavori, ricchi di contenuti ed esperienze, sono stati utili per mettere a fuoco dimensioni e caratteristiche dell'*Agricoltura Sociale*, una risposta europea ai problemi del mondo agricolo generati dall'instabilità dei processi di globalizzazione attraverso lo svilupparsi di nuove pratiche connesse all'offerta di servizi di natura sanitaria e socio-assistenziale.

Come dimostrato dall'esperienza olandese, si tratta di un fenomeno particolarmente incisivo tanto sui modelli convenzionali di organizzazione del *welfare* quanto sullo stesso concetto di urbanità, nella misura in cui, come nel caso di Amsterdam trattato nel convegno, le nuove declinazioni funzionali introdotte nel sistema produttivo agricolo si intrecciano e concorrono al perseguimento delle più

generali politiche di integrazione/ricomposizione delle reti di protezione e inclusione sociale nella dimensione metropolitana e segnata da frontiera urbano-rurale.

Sostenuto da adeguate procedure di *governance* gestite a livello interministeriale, il cospicuo, rapido e spontaneo svilupparsi delle trasformazioni funzionali delle attività agricole sta infatti facendo sì che, in Olanda, le fattorie sociali rispondano sempre più ai bisogni della popolazione urbana, in termini di tutela dei diritti fondamentali al benessere e all'inclusione sociale dei cittadini mediante innovative pratiche riabilitative ed educative che tendono ad affrancarsi dalle tradizionali strutture puramente assistenzialistiche dell'isolamento (gerontocomi, manicomi, e altri ghetti per soggetti deboli o esclusi dai meccanismi sociali).

Tipologicamente diversificate, le fattorie sociali olandesi assolvono ad una sempre più importante fetta dell'offerta pubblico/privata in termini di prestazioni sanitarie e socio-assistenziali, occupandosi in modo scientificamente innovativo, originale e creativo, nonché produttivo

(in tutti i sensi, anche terapeutico), dei problemi di disadattamento giovanile e della terza età, del disagio psichico e della disabilità intellettuale e psichiatrica, dell'inclusione nel mercato del lavoro di persone a bassa contrattualità, del recupero da tossicodipendenze e alcolismo, delle vittime di traumi e abusi, dei senza tetto, in sintesi delle fasce cosiddette più deboli o emarginate della popolazione.

I dati illustrati nel convegno<sup>ii</sup> indicano che anche in Italia il fenomeno dell'agricoltura sociale presenta *trend* di eccezionale crescita, sinteticamente riconducibili a tre principali aree funzionali: *terapie riabilitative* come attività terapeutiche basate sull'orticoltura e con animali; case famiglia; comunità terapeutiche; *inclusione lavorativa* come inserimento nel mercato del lavoro di persone con disabilità e disagio psichico; lavoro e formazione per carcerati; cooperative sociali per la fruizione di terre confiscate alla criminalità organizzata; *educazione e cultura* come inclusione scolastica di giovani con difficoltà di apprendimento e problemi di adattamento; formazione professionale sui cicli dell'agricoltura e di sussistenza rurale e ambientale; attività culturali per la conservazione e il recupero di tradizioni, costumi, e valori della ruralità.

Nonostante la cospicua e crescente dimensione del fenomeno, i lavori del convegno hanno evidenziato come in Italia l'agricoltura sociale sia ancora prevalentemente confinata nello spazio rurale extraurbano e

promossa dal mondo della cooperazione sociale. Ciò costituisce una peculiarità dell'esperienza italiana da conservare e valorizzare; l'ancora insufficiente integrazione con più generali politiche di governo dei processi di trasformazione in atto né riduce tuttavia le maggiori potenzialità in termini di implementazione dei livelli di pressione sociale in ambiti produttivi in crisi per effetto della globalizzazione, di riqualificazione dei sistemi di *welfare* e di metabolizzazione della competizione tra urbano e rurale dovuta alla cosiddetta metropolizzazione.

Si sconta dunque un ritardo, che si riflette anche sulla concreta capacità di poter intercettare con efficacia i flussi di finanziamento comunitario sempre più cospicui in tale direzione (Fondi strutturali FEASR - FSE - FESR); un ritardo imputabile alle carenze di integrazione operativa, di pianificazione, di programmazione e di *governance* territoriale, a livello istituzionale; ma anche al solipsismo, all'autoreferenzialità settoriale e disciplinare che purtroppo ancora regna sulla "cultura" del nostro paese.

Proprio per questi motivi le manifestazioni di interesse al tema dell'agricoltura sociale suscitate dal convegno da parte di tutti i soggetti istituzionali e associazioni presenti in gran numero, tra cui l'Inu Lazio, sono state reciprocamente raccolte con attenzione e propositi di immediata e fattiva collaborazione.

In questa epoca segnata da contraddizioni che generano emarginazione ed esclusione sociale, da sentimenti di insicurezza rispetto a geo-

grafie fisiche e sociali in tumultuosa trasformazione, da insufficienze del sistema ad offrire adeguate reti di protezione, l'agricoltura sociale sembra poter diventare uno dei paradigmi per politiche nuove, diverse da quelle che spesso si sentono agitare. Politiche più intelligenti, più lungimiranti, più civili. La costruzione di questi paradigmi può e deve rappresentare una missione anche dell'urbanistica. Il profilo del *Nuovo Piano* nascente dal Congresso di Ancona, l'attenzione specifica al territorio "r-urbano" della metropolizzazione dedicata nel *Rapporto dal Territorio 2007*, l'esplicito spazio offerto alle esperienze di agricoltura sociale nella prossima edizione di *Urbanpromo*, sono il terreno già fertile nell'Istituto Nazionale di Urbanistica per raccogliere questa occasione nuova di impegno disciplinare e sociale.

\* Segretario INU Lazio - mauriziodimario@yahoo.it

#### Note

1. Convegno organizzato in collaborazione tra l'INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) e l'Ambasciata del Regno dei Paesi Bassi, presso la Cooperativa Sociale Agricoltura Capodarco, 8.5.2008 Grottaferrata. I lavori, aperti da Egbert Jacobs, Ambasciatore del Regno dei Paesi Bassi, e Lino Carlo Rava, Presidente dell'INEA si sono sviluppati, moderati da Saverio Senni (Università della Tuscia), con la presentazione delle seguenti relazioni: *Agricoltura sociale: un processo di cambiamento partecipato*, Francesco Di Iacovo (Università di Pisa, Coordinatore EU-Sofar); *Il ruolo dell'Amministrazione Pubblica nella fattoria sociale nei Paesi Bassi*, Nico Bosma (Ministero olandese per l'Agricoltura, la Natura e la Qualità degli Alimenti); *L'esperienza dell'INEA nel campo dell'agricoltura sociale*, Francesca Giarè (INEA); *Il sistema sanitario nei Paesi Bassi con particolare riguardo alla fattoria sociale*, Jan van Egmond (Ministero olandese della Sanità, del Benessere e dello Sport); *Politiche per l'Agricoltura sociale in Italia*, Roberto Finuola (Ministero italiano dello Sviluppo Economico - Dipartimento di Sviluppo e Coesione);

*Sviluppi nell'organizzazione della fattoria sociale nei Paesi Bassi*, Greet Blom-Zandstra (Università di Wageningen); *Realtà e prospettive delle reti di agricoltura sociale in Italia*, Alfonso Pascale (Rete delle Fattorie Sociali); *Esperienze di una fattoria sociale*, Marga Waanders (agricoltore olandese); *Esperienze e programmi per la fattoria sociale*, Salvatore Stingo (Cooperativa Sociale Agricoltura Capodarco).  
2. fonte Dipartimento Politiche di sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico.

## Eventi

# Il verde nelle città "low carbon"

Luke Engleback\*, Alessio Russo\*\*

Il rapporto del primo gruppo di lavoro dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), pubblicato a febbraio del 2007, ha posto le basi scientifiche per sostenere la teoria che le emissioni antropiche di CO<sub>2</sub> hanno influenzato i cambiamenti climatici.

Gli scienziati hanno stabilito che continuare ad emettere CO<sub>2</sub>, con il tasso attuale o con un tasso superiore potrebbe causare un riscaldamento maggiore con conseguenze devastanti per il nostro pianeta.

Affinché si possa contrastare le cause del riscaldamento globale, è necessario pianificare spazi sufficienti per le "infrastrutture verdi", che portino benefici ambientali ad un livello macro e micro. Il Regno Unito sarà la prima nazione ad introdurre una legislazione specifica per il cambiamento climatico. Ci si aspetta che il "*Climate Change Bill*" diventi legge nei prossimi mesi. Assegnerà dei *targets* di riduzione della CO<sub>2</sub> entro tre-cinque anni con l'intento di ridurre complessivamente le emissioni di biossido di carbonio almeno del 60% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2050. È stato fissato un obiettivo che mira a rendere

il 100% degli alloggi "carbon neutral" entro il 2016. Le aree urbane che hanno una scarsa qualità climatica utilizzano molta più energia per il riscaldamento invernale e per il condizionamento estivo. Al momento gran parte di questa richiesta di energia viene soddisfatta con l'emissione di CO<sub>2</sub> e questo contribuisce ad aumentare il cambiamento climatico indotto dall'uomo. La vegetazione può giocare un ruolo molto importante nella regolazione del clima urbano riducendo l'uso di energia. Le risorse del verde urbano sono anche importanti per l'idrologia urbana, la biodiversità, la qualità dell'aria, il sequestro del carbonio atmosferico e la salute umana.

Si prevede che la produzione globale di petrolio raggiunga il picco in pochi anni per poi declinare. Le economie ricche combatteranno contro le economie emergenti a causa della scarsità di risorse. Nel mondo del dopopicco della produzione di petrolio, il costo crescente dell'energia a basso costo, insieme ad un clima diverso, avrà un impatto sullo sviluppo economico. In questo contesto, progettazione e design possono giocare un

ruolo importante nell'assicurare la "sicurezza energetica", e allo stesso tempo, possono contribuire a combattere le cause del cambiamento climatico. Il professor Lovelock, autore della Teoria di Gaia sul Sistema Mondiale, ha scritto che si dovrebbe parlare di decrescita sostenibile più che di sviluppo sostenibile. Nuovi approcci nella progettazione, investimenti nella "multifunzionalità del paesaggio" e il risparmio delle risorse, sono uno dei modi per ridurre i consumi.

Questa è l'idea centrale del movimento *Transition Town* in Gran Bretagna. Lo Studio Engleback ha promosso la consapevolezza e l'adattamento ai cambiamenti climatici in diversi progetti. Progettazione a basso consumo energetico e reinvestimenti nella funzione del paesaggio sono illustrati nel "Greater Ashford Development Framework" (fig. n.1), un piano per duplicare la grandezza della città di Ashford nel Kent nel giro di 30 anni. Il progetto prevedeva la creazione di 31.000 nuove abitazioni e la realizzazione di una fascia boschiva con la funzione di depurare le acque e produrre biomassa per una strategia energetica a bassa produzione di CO<sub>2</sub>.

\* Paesaggista.

\*\* Paesaggista. Studio Engleback

## Cambiamenti Climatici: la sfida per il paesaggio

Luke Engleback\*,  
Alessio Russo\*\*

Un convegno a Londra ha dimostrato come un'attenta progettazione delle Infrastrutture Verdi nelle aree urbane e periurbane possa contribuire ad attenuare il fenomeno dei cambiamenti climatici. A Londra si è svolto il 1 e 2 novembre 2007, il *Convegno Climate Change, the challenge for landscape architecture*. Il convegno è stato organizzato dal *Landscape Institute*, a seguito delle devastanti precipitazioni che hanno colpito l'Inghilterra l'estate scorsa, provocando numerose inondazioni, danni all'agricoltura e alla rete ferroviaria. Lo scopo del convegno è stato quello di analizzare gli ambiti di intervento dei paesaggisti per risolvere il problema del cambiamento climatico. Tra i numerosi relatori Tim Lang, docente di politiche alimentari alla City University, John Handley, docente di assetto del paesaggio presso l'Università di Manchester e Rt Hon Hilary Benn, Segretario di Stato per l'ambiente e l'alimentazione. I paesaggisti Luke Engleback e Alessio Russo dello Studio Engleback, hanno illustrato durante il *workshop*, gli effetti dei cambiamenti climatici sulla salute umana ed i benefici delle infrastrutture verdi.

Nel *workshop* è emerso come le aree urbane sono sempre più calde rispetto alle zone più esterne, per l'effetto dell'isola di calore

prodotta dal traffico, dagli impianti di riscaldamento e climatizzazione, dal cemento e dall'asfalto che catturano le radiazioni solari e bloccano la traspirazione dei suoli. Le aree urbane subiscono pesantemente gli impatti dei cambiamenti climatici diventando un pericolo per la salute umana. Basti pensare che il caldo che colpì l'Europa nell'estate del 2003, provocò in Francia in soli 20 giorni 14.802 morti (Davido et al., 2006) e nelle città inglesi si registrò un incremento di mortalità del 17% (2.091 morti) (Johnson H. et al., 2005).

Quindi diventa sempre più urgente il problema della vivibilità dell'ambiente urbano e la ricerca di strumenti e soluzioni di mitigazione e compensazione ambientale da attuare per migliorare le condizioni microclimatiche della città. Il primo e più importante strumento di mitigazione dei fenomeni dovuti all'isola di calore urbana è quello di progettare le "Infrastrutture Verdi". È stato infatti calcolato che le piante assorbono una percentuale pari al 60 - 90% della radiazione solare in relazione alla densità della chioma, alla dimensione della pianta, alla persistenza delle foglie sulla chioma ed alla velocità di crescita e durata. Esemplari di *Acer platanoides*, caratterizzati da un'elevata densità della chioma, posti a ridosso degli edifici possono determinare valori della temperatura di circa 3°C inferiori rispetto a quelli registrati in analoghi edifici protetti con *Gleditsia triacanthos*, la cui chioma non offre ostacoli importanti ai fini della schermatura dalla radiazione. L'ombreggiamento della vegetazione può contribuire

in modo rilevante al raffreddamento passivo degli edifici, può determinare una riduzione delle temperature interne ed anche uno sfasamento della temperatura massima (Alessandro S. et al., 1987).

Il processo fisiologico che è alla base degli effetti delle piante sul microclima è soprattutto costituito dalla traspirazione, ovvero della vaporizzazione dell'acqua che avviene a livello dei tessuti della foglia. Com'è noto tale passaggio di stato avviene se è disponibile una non trascurabile quantità di energia (sotto forma di calore latente), circa 2.454 MJ per Kg di acqua. L'USDA Forest Service Research degli USA ha calcolato che la traspirazione di un albero di grandi dimensioni ha una potenzialità di raffreddamento dell'ambiente circostante pari a quella di cinque condizionatori di media potenza in esercizio per circa 20 ore al giorno (AA.VV., 1972). La traspirazione, e quindi la possibilità di sottrarre calore all'aria circostante, è naturalmente differente in funzione delle specie. Un recente studio ha dimostrato come l'intensità della traspirazione di alcuni arbusti ornamentali diffusi nell'ambiente mediterraneo è stata compresa durante i mesi estivi tra 229 e 1.686 gr. di acqua al giorno al mq. di superficie fogliare, rispettivamente in Eleagno e in Lantana, cui corrisponde una sottrazione di calore all'ambiente compresa tra 133 e 978 kcal al giorno per metro quadrato (Sicurella, 2003). Inoltre la presenza di vegetazione rampicante a protezione delle pareti di un edificio incide prevalentemente sull'andamento dei flussi

energetici tra ambiente esterno ed interno. Nei contesti urbani edificati, il verde parietale, *green walls*, e il verde pensile, contribuiscono al controllo della temperatura superficiale degli involucri edilizi, migliorando le condizioni di benessere termico sia negli spazi aperti che in quelli confinati (Bellomo A., 2003). In particolare, verde pensile e verde parietale, concorrono a diminuire gli effetti del riscaldamento dell'atmosfera attraverso un minor riscaldamento, una minore irradiazione e un abbassamento delle temperature attraverso l'evapotraspirazione della vegetazione (Abram P., 2004). Con l'impiego della vegetazione sugli edifici si può altresì contribuire a moderare l'uso dei condizionatori d'aria con conseguente riduzione dei consumi di energia elettrica e di emissioni di CO<sub>2</sub>.

Secondo Hoeschle e Schmidt (1974) gli spazi posti nelle immediate vicinanze di giardini pensili subiscono dei miglioramenti climatici. Oltre ad un miglioramento della qualità dell'aria e ad una riduzione dei picchi acustici, l'inverdimento pensile in estate produce una riduzione del numero di giornate con massimi termici.

In conformità a ricerche effettuate da Mürb (1978) in collaborazione con Hoeschle e Schmidt, è stato accertato che l'impiego di superfici a verde realizzate con *Cotoneaster dammeli var. radicans* con l'inserimento di diverse specie legnose consente di ottenere, in confronto con attigue superfici in ghiaia, una riduzione delle temperature massime estive di circa 5°C.

Impiegando un inverdimen-

to su fogli di materiale espanso, Kaiser (1981) ha potuto accertare, nel corso di calde giornate estive, una diminuzione di temperatura di 21 °C in confronto a una copertura in ghiaia. Gertis e Wolfsseher (1977) hanno potuto misurare differenze di temperatura, fino a circa 70°, tra impermeabilizzazioni in carta catramata nera senza protezione e superfici inverdite.

W. Kolb, T. Schwarz (1990) hanno condotto uno studio sull'abbattimento termico conseguente all'impiego di diverse mescolanze di erbee perenni poste a dimora o seminate su inverdimenti intensivi con spessore di 20 cm. Misurazioni delle temperature nel secondo periodo vegetativo hanno mostrato che la vegetazione è in grado di ridurre gli estremi termici. Mediamente sono state verificate differenze di temperature nel ciclo giorno/notte fino a 12 °C.

Un ulteriore aspetto fondamentale è quello legato al trattenimento di una consistente quota delle acque meteoriche in copertura da parte del verde pensile. Infatti, una parte di quest'acqua è assimilata dalla vegetazione e restituita all'atmosfera attraverso i processi di evapotraspirazione, una parte evapora direttamente e la quota residua, filtrata dal sistema a verde, è soggetta a cessione differita nel tempo nelle condutture di smaltimento. Il trattamento di questa quota residua mediante sistemi e tecnologie per la ritenzione e l'infiltrazione in superficie delle acque meteoriche fornisce un contributo concreto al ripristino naturale della falda divenuta, negli ultimi anni, un bene prezioso

(Abram P., 2004). Le Infrastrutture Verdi fungono inoltre da accumulatori di CO<sub>2</sub> e giocano un ruolo fondamentale nel combattere i livelli sempre crescenti di anidride carbonica atmosferica. Uno studio condotto sul verde urbano, nella città di New York, ha calcolato che 5,2 milioni di alberi sono in grado di sequestrare annualmente circa 42.329 tonn. di CO<sub>2</sub> (Gregory E., 2007).

Nel convegno si è dimostrato come un'attenta progettazione delle Infrastrutture Verdi nelle aree urbane e periurbane possa contribuire ad attenuare il fenomeno dei cambiamenti climatici.

\* Paesaggista.

\*\* Paesaggista. Studio Engleback

#### Bibliografia

- Alessandro S., Barbera G., Silvestrini G., (1987), *Stato dell'arte delle ricerche concernenti l'interazione energetica tra vegetazione ed ambiente costruito*, in QUADERNO n° 13, Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto per l'edilizia ed il risparmio energetico, Palermo.
- Abram P., (2004), *Giardini pensili. Coperture a verde e gestione delle acque meteoriche*, Sistemi Editoriali.
- Bellomo A., (2003), *Pareti verdi*, Sistemi Editoriali.
- David A., Patzak A., Dart T., Sadier M. P., Me?raud P., Masmoudi R., Sembach N. and Cao T. H., (2006), *Risk factors for heat related death during the August 2003 heat wave in Paris, France, in patients evaluated at the emergency department of the Hôpital Européen Georges Pompidou*, Emergency Medicine Journal.
- Grant G., (2006), *Green roofs and Façades*, IHS BRE Press.
- Gregory E., McPherson, Simpson J. R., Peper P. J., Gardener S. L., Vargas K. E., and Xiao Q., (2007), *Northeast Community tree guide: benefit, costs, and strategic planting*. USDA.
- Givoni B., (1998), *Climate considerations in building and urban design*, John Wiley & Sons, inc.
- Johnson H., Kovats R. S., McGregor G., Stedman J., Gibbs M., Walton H. Cook L., Black E., (2005), *The impact of the 2003 heat wave on mortality and hospital admissions in England*, Health Statistics Quarterly, Spring 2005 n. 25.
- Sicurella A., (2003), *Progettare il verde*, Sistemi editoriali.

## Nancy 2009: 8° Biennale di Urbanistica europea

Franco Migliorini\*

La FNAU, Federazione Nazionale delle Agenzie di Urbanistica francesi, nell'autunno 2009 organizzerà la ottava Biennale di Urbanistica delle città e degli urbanisti europei, a Nancy, città industriale della Lorena.

Quattordici anni dopo la 1° Biennale di Lione, del 1995, la manifestazione ritorna in Francia per un rilancio e aggiornamento dell'iniziativa, con il sostegno organizzativo del gruppo permanente di lavoro per la Biennale (il PIWP) espresso dall'associazione degli urbanisti europei, L'ECTP, cui l'INU aderisce.

Quella che nel 1995 era stata una iniziativa pioniera, oggi è diventata un appuntamento che si inserisce nel quadro delle molteplici iniziative di scala europea che pongono al centro il tema della città e della organizzazione spaziale del continente. Grazie a un decennio di studi programmi e progetti, in larga parte sostenuti dalla Commissione Europea con l'appoggio degli stati membri (ESDP, ESPON, Interreg), oggi la nozione di territorio europeo come spazio comune in cui una grande società, quella europea, persegue la finalità della coesione a livello territoriale rappresenta qualcosa di sempre più familiare per tutti: cittadini, amministratori e imprese. La

Biennale di Nancy si colloca dunque nel solco di quello che possiamo considerare come uno dei grandi impegni europei. Garantire un buon uso di quella risorsa comune che è il territorio, operando per selezionare problemi, soluzioni e protagonisti. In sostanza per strutturare al meglio la nozione di territorio in senso operativo, lavorando per associare tra loro problemi comuni, attori competenti, soluzioni di successo. Per la Biennale del 2009 la scelta è caduta sul tema delle medie e piccole città europee e del loro ruolo nel garantire sviluppo economico, accesso ai servizi, qualità della vita a tanta parte della popolazione dell'Unione. In una dinamica competitiva della economia mondiale che concentra molti investimenti nelle grandi città, il rischio è che tanta parte del sistema urbano europeo, quello che non rientra nei grandi sistemi, finisca risucchiato o emarginato dai processi metropolitani. Per città medie e piccole si intendono quei centri compresi tra 50 e 500 mila abitanti. Dunque una accezione abbastanza vasta che racchiude tanta parte del tessuto urbano del continente. Quello dove i fattori competitivi operano ma ad una scala in cui la qualità della vita appare ancora gestibile, e anzi crea proprio dei presidi per l'accesso ai servizi di tante zone

periferiche o marginali rispetto ai maggiori sistemi urbani. Quelli che invece, assieme alla competitività più spinta, pongono i maggiori problemi di sostenibilità ambientale e sociale. Dunque città medio piccole come potenziali sistemi urbani regionali, interregionali e anche transfrontalieri, in cui si radica il valore del policentrismo urbano europeo come preconditione per uno sviluppo sostenibile e coeso del continente. L'intreccio degli argomenti a favore di questa scelta è piuttosto fitto.

Da un lato si pone la questione del rafforzamento delle identità, urbane e territoriali. Quella somma di peculiarità culturali, artistiche e ambientali sedimentate dalla storia europea sotto la forma durevole di centri urbani, ben identificabili per tradizioni, specializzazioni, consuetudini, stili di vita, forme di paesaggio. Si assume dunque questa somma di diversità come un valore da salvaguardare, in quanto vera risorsa, frutto di un intreccio di fattori materiali e immateriali che incidono sull'ambiente fisico come sulla formazione delle persone. Questo grande patrimonio frammentato e diffuso necessita di aggiornare la propria capacità di interagire coi grandi processi dell'economia moderna con specifici progetti e politiche mirate. Di porsi il problema di come aggiornare la propria capacità competitiva. Sia in termini di massa critica che di qualità.

Sostegno allo sviluppo economico, accessibilità, rinnovo urbano, salvaguardia e valorizzazione delle peculiarità paesistico ambientali, qualità della vita: sono tutti argomenti che ogni realtà medio-piccola si trova ormai a dover affrontare, spesso con un numero limitato di carte da giocare, e dunque con la necessità di nuove soluzioni. Ciò che ne esce è in sostanza la necessità di dotarsi di modelli di marketing territoriale adatti a

interpretare le risorse delle realtà medio-piccole, per consentire loro di crearsi uno spazio e una visibilità grazie all'uso strategico consapevole delle proprie risorse. Dunque concetti come patrimonio storico e culturale, reti di città, collaborazione-competizione urbana, diversificazione della base economica, accessibilità - a scala continentale e regionale -, qualità della vita, entrano a far parte del linguaggio di una nuova capacità di gestione urbana orientata alla innovazione competitiva. Di cui l'urbanistica è uno strumento importante, ma non il solo chiamato in causa. Questa Biennale appare una grande opportunità per molte città italiane che in questi anni hanno affrontato tematiche di questo genere, immettendo sempre maggiori contenuti strategici nei loro piani urbani, e con ciò diversificando sia il lessico che la sostanza del fare urbanistica.

L'oggetto che ne emerge è in realtà la "politica urbana" come sintesi del rapporto che una comunità locale intende intrattenere col mondo esterno per migliorare il proprio quadro di vita locale.

Si tratta certamente di una buona occasione data agli urbanisti per confrontare tra loro realtà urbane e strumenti professionali diversi. Ma si tratta ancor più di una occasione offerta agli amministratori locali di entrare in contatto con altre realtà urbane analoghe e di misurare le proprie con le altrui capacità di innovazione politica. Una occasione dunque di arricchimento per tutti, amministratori e città. L'impegno dell'INU è a far sì che questa Biennale divenga per molte città italiane l'occasione di mostrarsi all'esterno e di allargare la rete dei contatti per acquisire nuovi stimoli e ipotesi di lavoro alla innovazione politica urbana.

\* *Inu Veneto.*

## L'INU lancia le proprie strutture di elaborazione tematica per il prossimo biennio

Simone Ombuen

Il Consiglio Direttivo Nazionale dell'INU tenuto a Roma nei giorni 3 e 4 luglio scorsi ha deliberato le nuove strutture nazionali di elaborazione tematica e disciplinare per il prossimo biennio di mandato degli organi direttivi.

Qui di seguito riporto il riepilogo di Commissioni e Gruppi di Studio nazionali per i quali sono giunte proposte di avvio o conferma, e il quadro dei presidenti o responsabili nominati dal CDN.

Occorre specificare che la differenza fra commissioni nazionali e gruppi di lavoro è che le prime sono delle strutture a carattere permanente, e che è stato richiesto ai consigli direttivi regionali di nominare dei referenti in ciascuna di esse, al fine di garantire una rappresentatività completa, indipendentemente dall'afferenza dei sin-

goli soci INU, sempre possibile.

I gruppi di studio sono invece strutture più leggere, finalizzate a produrre specifici approfondimenti, e non necessariamente permanenti.

Ciascuna struttura potrà contare sulla apertura di una pagina web riservata all'interno del sito dell'INU, dove esporre il proprio programma e le modalità operative prescelte, nonché pubblicare via via i propri documenti ed i diversi materiali documentali ritenuti d'interesse.

Contestualmente alla deliberazione di costituzione il CDN ha raccomandato che i lavori di commissioni e gruppi di studio trovino un adeguato modo di coordinamento tematico e di confluenza nell'elaborazione del Rapporto dal Territorio, opera la cui importanza va crescendo sia per quanto riguarda l'elaborazione disciplinare che nel contri-

buto alla definizione della visibilità esterna dell'Istituto. Inoltre, nella prospettiva della VI Rassegna Urbanistica Nazionale che nella consueta cadenza quinquennale si terrà nel 2009, l'attivazione delle strutture nazionali di elaborazione tematica svolge un ruolo importante, per consentire l'individuazione dei casi di studio più interessanti e favorirne la presenza all'interno di quella che si configura come la massima sede nazionale di dibattito sulla pianificazione e il governo del territorio.

Qui di seguito potete trovare i primi otto documenti di presentazione ed avvio dei lavori sinora giunti alla segreteria nazionale, che sono anche stati inseriti nelle relative pagine web, già attivate. Nel prossimo numero della rivista daremo pubblicazione anche delle altre proposte programmatiche. Il continuo aumento della complessità dei fenomeni territoriali richiama a un parallelo aumento della capacità di lettura e interpretazione, indispensabili alla definizione degli opportuni strumenti di governo. Il contributo, importantissimo, che l'Istituto può dare in tal senso è in gran misura affidato proprio all'elaborazione delle sue strutture tematiche nazionali. Invito pertanto i soci dell'INU a voler partecipare ai loro lavori, aderendo a quelle i cui temi sono più affini ai loro interessi personali, ovvero a voler segnalare per tramite dei consigli direttivi regionali eventuali ulteriori temi d'interesse per le attività di elaborazione tematica.

COMMISSIONI NAZIONALI INU	<i>presidenti</i>
AMBIENTE/ENERGIA/CLIMA/CONSUMODISUOLO AREA VASTA PARTECIPAZIONE POLITICHE INFRASTRUTTURALI SVILUPPO OPERATIVO DEL PIANO	Stefano Pereglio Roberto Gerundo Donatella Venti Sandro Fabbro Fausto Curti
GRUPPI DI STUDIO NAZIONALI	<i>responsabili</i>
CITTÀ CONTEMPORANEA CITTÀ DIFFUSA EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE  PAESAGGIO PIANIFICAZIONE PROVINCIALE POLITICHE AGRICOLE VAS	Guido Leoni Maurizio Piazzini Vittorio Emanuele Bianchi Carmelo Torre Attilia Peano Marco Pompilio Maurizio Di Mario Alessandra Fidanza

## Quali compiti per la Commissione nazionale politiche infrastrutturali dell'INU?

Sandro Fabbro\*

### Premessa

Quali compiti assegnare alla Commissione nazionale politiche infrastrutturali dell'INU nel prossimo biennio?

E come attrezzarsi per far fronte a tali compiti?

Per rispondere a queste domande poniamoci prima di tutto due altre questioni: come intendere il rapporto tra infrastrutture e pianificazione del territorio? E poi, a quale esito tendere?

### Infrastrutture e pianificazione del territorio

Penso, innanzitutto, che l'INU debba porsi in termini problematici di fronte a tutta la questione delle infrastrutture che è, tipicamente, un tema che coinvolge molte sfere della decisione e dell'azione politica e tecnica. Di infrastrutture il Paese ha sicuramente bisogno. Ma, quali infrastrutture, e, soprattutto come legarle con le qualità del territorio è tema che viene dato troppo spesso per scontato o per ininfluente mentre invece sono proprio queste due questioni che devono stare al centro della riflessione e dell'azione dell'Istituto.

Va intanto riconosciuto che il tema della territorializzazione delle infrastrutture va oggi collocato in una prospettiva di pianificazione multilivello. Ciò deriva dal fatto che le grandi previsioni infrastrutturali nascono spesso in un contesto europeo (cfr. il caso della TEN), vengono sviluppate in un contesto nazionale

(cfr. il caso delle piattaforme strategiche), devono essere ricontestualizzate in ambito regionale e, infine, trovare una loro operatività a livello dei piani urbanistici comunali.

Si deve riconoscere, infatti, come anche l'ultimo Rapporto dal Territorio fa, che termini come coesione e come competitività del territorio hanno, oggi, declinazioni diverse a livello europeo, nazionale e regionale. Tra corridoi, piattaforme e policentrismi regionali non c'è una facile sintonia anche per ragioni strettamente strutturali e spaziali: piattaforme e policentrismi regionali non dialogano tra di loro se non con tentativi di sincretismo che rimangono tuttavia essenzialmente nominalistici. Le piattaforme, inoltre, non si sa come dialoghino con i corridoi europei mentre i policentrismi, da parte loro, rinunciano spesso a definire una chiara relazione con le reti ed il ruolo delle città.

Il quadro attuale, quindi, non è del tutto esaltante: nonostante gli indubbi sforzi e gli innegabili passi in avanti fatti verso una visione più integrata del territorio europeo, nazionale e regionale, sembra prevalere una difficoltà di integrazione, delle diverse programmazioni, proprio a causa del diverso significato che si attribuisce alla nozione di territorio. Non c'è alcun dubbio, quindi, che la pianificazione territoriale multilivello costituisca la prospettiva inevitabile in cui si devono collocare le nuove politiche infrastrutturali.

Esito decisivo di un approccio multilivello alla pianificazione territoriale delle infrastrutture dovrebbe essere, allora, la costruzione di una *visione* condivisa, intesa come prospettiva verso la quale ridefinire e rilegittimare gli obiettivi assunti ai diversi livelli di elaborazione strategica (europeo, nazionale, regionale e locale). Obiettivi che, invece di esaurirsi, ciascuno per conto proprio, nella prefigurazione di strategie separate, dovrebbero cercare di misurarsi con la pluralità delle visioni e dei conseguenti strumenti di regolazione, in una sorta di "armonizzazione" multilivello di obiettivi e principi di regolazione del territorio.

### Il ruolo dell'INU e della Commissione politiche infrastrutturali

Chi può svolgere un compito di coordinamento e di raccordo fra le diverse concezioni e visioni territoriali? Chi può proporre modalità condivise di dialogo tra i diversi livelli? E come? Per l'INU è inevitabile pensare che siano le regioni e le reti di città a cercare di operare nello spazio di integrazione ed armonizzazione che le visioni più a monte e quelle più a valle lasciano libero, cercando di portare a sintesi le visioni generate dalla scala europea e nazionale, da una parte, e quelle delle città e dei sistemi territoriali locali, dall'altra.

Ma anche l'INU può svolgere un ruolo centrale nel promuovere questo dialogo e questa armonizzazione utilizzando i suoi strumenti tradizionali (riviste, seminari, convegni ecc.) ma elaborando anche, con la Commissione, un pensiero originale teso a mettere in comunicazione soggetti diversi che tradizionalmente non si parlano.

Se condividiamo questo ruolo generale dell'Istituto si tratta di capire, allora, quale può essere il ruolo più specifico della Commissione.

La Commissione nazionale politiche infrastrutturali dell'INU può cercare di farsi portavoce di un modello di dialogo fra le politiche spaziali europee, nazionali e regionali focalizzando la propria attenzione in particolare su due questioni nodali:

- la costruzione di uno sfondo conoscitivo condiviso (vedi gli Statuti del territorio, le Carte della conoscenza della Toscana e della Basilicata, le linee fondamentali di assetto del paesaggio e dell'ambiente ecc.) come condizione della fondatezza delle visioni infrastrutturali che, ai diversi livelli, si vanno a promuovere;
- la definizione di un accompagnamento di regole e protocolli per le valutazioni della compatibilità e della coerenza delle visioni infrastrutturali e per il bilanciamento degli interessi europei, nazionali, regionali e locali. Su queste tematiche la Commissione, raccordandosi anche con le altre Commissioni affini, in modo da evita-

re sovrapposizioni, può proporsi di arrivare ad organizzare, nel prossimo biennio, un convegno internazionale e può rendersi disponibile, con i suoi partecipanti, ad alimentare un dibattito specifico in tutte le sedi ed ai diversi livelli possibili.

*\*Presidente della Commissione nazionale politiche infrastrutturali dell'INU.*

## Ambiente, energia e nuovo piano

Stefano Pareglio\*

Le condizioni energetico-ambientali delle città, piccole e grandi, del nostro Paese non si prestano a correzioni marginali, o a risposte meramente tattiche.

Serve invece, e non è più rinviabile, una riforma sostanziale dei contenuti e delle forme dell'azione di governo territoriale; una riforma i cui risultati si potranno però apprezzare solo nel medio-lungo periodo.

Assegnare unicamente al piano urbanistico il compito di correggere squilibri di tale portata appare velleitario. Ciò per diverse ragioni, prima tra tutte la carenza di politiche, di norme e di risorse adeguate, cui si somma la complessità del quadro delle competenze e delle responsabilità, e la mancanza di innovazione istituzionale, o quanto meno strumentale, per poter governare le trasformazioni alla scala più adatta, meno ristretta dell'angusto ambito comunale. D'altro canto, l'urgenza dei problemi da risolvere impone al piano riformato (*nuovo piano*) di confrontarsi fin d'ora con alcune "grandi questioni", tra loro strettamente intrecciate.

Innanzitutto deve essere messo sotto controllo il consumo di suolo, dimensione tradizionalmente connessa all'esperienza e ai compiti della pianificazione, per la quale manca però una conoscenza quantitativa sufficientemente affidabile e condivisa. Manca altresì una diffusa riflessione sui benefici e sui costi non solo ambientali della densità urbana, parametro da trattare con grande equilibrio nelle nostre città, che dovrebbe essere il

risultato di una scelta programmatica, e che invece è il frutto, banale, di una somma di casi.

Per questo, anche se il fenomeno dello *sprawl* non è solo italiano ed è condizionato da determinanti socio-economiche la cui forza supera quella del piano, è necessario richiamare continuamente la limitatezza della risorsa suolo, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi.

Altro tema di interesse per la Commissione è quello dell'energia, dimensione relativamente nuova per il pianificatore. Il tema dell'energia, a sua volta, è strettamente connesso alla questione globale del cambiamento climatico, fenomeno dovuto all'incremento di concentrazione in atmosfera dei gas ad effetto serra, e in particolare dell'anidride carbonica, la cui emissione è in costante crescita per effetto dell'incremento nell'impiego di combustibili fossili a fini energetici.

In Italia, il 30% circa dei consumi finali di energia è dovuto al settore residenziale e terziario e una misura analoga è dovuta ai trasporti, a loro volta principale determinante della qualità atmosferica in ambiente urbano. Dunque, più questioni che si intrecciano, e che portano con sé scale, politiche, istituzioni diverse: forse, è opportuno iniziare a sciogliere questa matassa, a partire dal contributo che il nuovo piano può offrire a livello locale nel ridurre la domanda di energia, anche concorrendo a ricostruire il sistema della mobilità. Infine, il tema della qualità dell'ambiente urbano, e in particolare la qualità dell'aria. La ragione di questa scelta *a priori*, tra le tante possibili (il rumore, il verde, le acque, e così via), è dovuta a due ragioni: la stretta relazione con le questioni prima elencate (specie la mobilità e l'energia), e il ruolo di "effetto finale" delle scelte di piano, essendo la dimensione ambientale più direttamente incidente sulla salute dell'uomo.

Su questi temi e sulle loro molteplici connessioni, la Commissione intende sviluppare una riflessione disciplinare, aprendosi al confronto con competenze e professionalità diverse e integrandosi con il "sistema INU"

(altre Commissioni, Gruppi di lavoro, Osservatori), con l'obiettivo fondamentale di diffondere pratiche di successo.

La lettura dei temi indicati avrà accenti particolari, di seguito elencati in modo non esaustivo: il ruolo della pianificazione comunale che, pur in assenza di idonee politiche nazionali (o anzi, proprio per questo), costituisce una risorsa fondamentale nella ricostruzione di un nuovo ambiente urbano; la necessaria accelerazione, nella prassi e nelle norme, sul tema del risparmio e dell'efficienza energetica a livello urbanistico, e non più solo di edificio o comparto; l'incentivazione di mercato per le soluzioni urbanistiche più evolute sotto il profilo energetico e ambientale, per stimolare la competizione e compensare, almeno in parte, la drammatica carenza di risorse pubbliche; l'innovazione strumentale nella gestione unitaria dell'ambiente urbano (come suggerito dalla strategia tematica comunitaria), quale soluzione sussidiaria alla mancanza di innovazione istituzionale.

Altri temi e altri accenti potranno ovviamente aggiungersi dal confronto con i membri e con i soci dell'Istituto.

*\*Presidente della Commissione nazionale ambiente/energia/clima/consumo di suolo dell'INU.*

## Commissione Urbanistica partecipata e comunicativa

Donatella Venti\*

*Obiettivi generali e campi di studio*  
Riflessione, analisi, ricerca e sperimentazione sulle forme della partecipazione e della comunicazione all'interno dei processi di pianificazione e progettazione, con l'intento di diffondere prassi e metodi tra le Amministrazioni pubbliche e di monitorarne i risultati. Azioni di supporto e referenti per le amministrazioni, le associazioni ed i soggetti privati interessati alla sperimentazione di tali tematiche. Cooperazione con altri Istituti, Associazioni ed enti.

*Programma anno 2008-2009*

Proseguire il percorso di ricerca secondo diversi filoni tematici: partecipazione e sostenibilità ambientale, "Paesaggi partecipati", la città dei bambini, partecipazione e programmi di riqualificazione urbana, linguaggio e comunicazione, interpretazione delle nuove socialità urbane; ruolo e promozione degli "urban center"; apertura verso tematiche collaterali e nuove "frontiere" di interesse e analisi critica delle esperienze finora condotte; Aggiornamento del censimento di piani e progetti partecipati realizzato a partire dalla ricerca "Cultura e prassi della partecipazione (...)" e dal Rapporto dal Territorio (anni 2003, 2005 e 2007). Partecipazione in collaborazione con il Coordinamento delle Agende 21 locali alle attività del Gruppo di lavoro "Città sostenibili" coordinato dalla Provincia e dal Comune di Modena (Osservatorio sulla partecipazione, workshop, seminari e convegni) e del gruppo di lavoro "Paesaggio, biodiversità e partecipazione" coordinato dal Politecnico di Milano, Mario Sartori (workshop, seminari e convegni).

*Realizzazione di seminari tematici*

Ottobre 2008 Roma, collaborazione con il coordinamento A21 locali del Comune di Roma su "Ruolo e strumenti della partecipazione nei processi di Agenda 21"; Genova, collaborazione con Fac. Di Architettura. Presentazione del Manuale sulla partecipazione (data da individuarsi sulla base della stampa pubblicazione-Inu Edizioni); anno 2009 Rimini seminario sulle Forme di Urban Center e confronto con altre esperienze internazionali. Viaggio studio in Finlandia su "Partecipazione e sostenibilità" in collaborazione con ANAB (date da definire).

*Attività recente e principali iniziative*

Riunioni della Commissione e partecipazione a convegni. Interventi dei membri della Commissione a seminari e convegni sui temi di interesse, in particolare:

anno 2008:

- Redazione del "Manuale della parte-

ecipazione" per INU edizioni (in corso)

- Congresso Nazionale del Coordinamento Agende 21 locali, Rimini maggio 2008. Relazione su "Urbanistica partecipata"

- Gruppo di lavoro "Paesaggio, biodiversità e partecipazione", workshop, Rimini, Maggio 2008

Inoltre:

- Collaborazione alla redazione del Rapporto dal Territorio 2007 con il contributo "Informazione e partecipazione dei cittadini nelle trasformazioni delle città" e aggiornamento casi segnalati esperienza di piani e progetti partecipati.

- Convegno nazionale "Per una urbanistica comunicata e partecipata", INU, UNICAM - Relazione "Partecipazione e comunicazione ai diversi livelli di Piano e d'intervento", Auditorium Polo culturale Sant'Agostino. Ascoli Piceno 8 novembre 2007

- COMPA Bologna Dipartimento Funzione Pubblica, Comunicazione nella Pubblica Amministrazione Seminario "Comunicazione nei piani comunali strutturali e strategici". Relazione introduttiva, Bologna, 7 novembre 2007

- Coordinamento Nazionale Agende 21, Congresso Nazionale "Osservatorio sulla Pianificazione e progettazione partecipata", Salerno 14-15 giugno 2007

- Atelier transfrontaliero Francia-Italia sull'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio. Relazione su "Paesaggio e partecipazione: mappe di comunità e metodi partecipativi applicati al paesaggio", Nizza-Mentone 26-27 aprile 2007

- Convegno Internazionale "I bambini progettano la città", CNR -Comune di Roma, Roma, 26 marzo 2007

- Seminario "Paesaggio partecipato e partecipazione applicata alla scala di area vasta", Urban Center di Bologna, 8 febbraio 2007, organizzato dalla Commissione.

- Convegno Nazionale su "Informazione e partecipazione dei cittadini nella trasformazione sostenibile della città", promosso dal Comune e dalla Provincia di Modena in collaborazione con l'INU e con il gruppo di lavoro "Città sostenibili"

del Coordinamento Agende 21 locali. Modena, 9 febbraio 2007.

- Terza edizione del Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa: riunioni del Comitato promotore (Inu-Wwf-Anci-Upi ), lancio della terza edizione alla RUN (Venezia, 17-20 novembre 2004), riunioni con i responsabili delle amministrazioni e dei Laboratori (C/o ANCI Emilia Romagna 2005-2006); svolgimento del concorso e sua conclusione (maggio 2006), Giuria nazionale (5 e 6 giugno 2006), proclamazione dei vincitori. Sono in corso: redazione del catalogo e pubblicazioni per la diffusione e la valutazione dei risultati, in collaborazione con INU edizioni, ANCI e WWF.

- Organizzazione e partecipazione alla apertura della Casa della città di Catania: "La città che discute: quale rapporto con la ferrovia ed il mare?", Catania 5, 6 e 7 maggio 2006

- Legambiente: Convegno Nazionale "MODI URBANI conflitti, culture, qualità: la città educa?". Relazione al seminario "La città si immagina. La voce dei bambini e delle bambine cambia la città" Perugia 22 e 23 aprile 2006.

- Fiera delle Utopie concrete, Città di Castello 12-15 ottobre 2005, "La progettazione partecipata e le città amiche dei bambini". Relazione su casi di studio.

- Trevi Flash Art Museum. "Biennale diffusa di architettura contemporanea", Trevi 15-18 settembre 2005. Relazione sulla Terza Edizione del Concorso Nazionale e moderazione all'interno della tavola rotonda "Progettazione partecipata: Umbria ed Emilia Romagna a confronto"

- Seminario nazionale ANCI, UPI, INU, WWF sulla progettazione partecipata, Castel San Pietro Terme (BO), 16 dicembre 2005

- Organizzazione di viaggi studio: INU, Università di Berlino, Senato di Berlino, DIFU, Viaggio studi "Riqualificazione urbana e partecipazione: l'esperienza di Berlino". Berlino 29 settembre, 7 ottobre 2005. Al viaggio studio hanno partecipato 23 membri e non dell'INU (professionisti, tecnici e dirigenti di enti pubblici, docenti universitari, assessori)

- Promozione della rete nazionale "Rete della partecipazione"; partecipazione al Seminario nazionale Napoli, 27 e 28 maggio 2005. Realizzazione di un osservatorio nazionale sulla pianificazione e progettazione partecipata.
- Aggiornamento del Progetto "Cultura e prassi della partecipazione nella pianificazione delle città e del territorio", raccolta di casi di studio e loro elaborazione per il Rapporto dal Territorio 2005.
- Coordinamento per conto dell'INU Nazionale, in collaborazione con la sezione Umbria, delle attività di assistenza tecnica e ricerca per incarico della Regione Umbria per i C.d.Q. 2 (Redazione Linee guida, seminari per tecnici e progettisti sulla partecipazione nei Programmi Urbani complessi, organizzazione del Convegno nazionale e presentazione della pubblicazione "Rinascimento Urbano. Programmi complessi per la riqualificazione", Perugia e Terni dicembre 2004 e gennaio 2005.)
- "Fiera delle utopie concrete", Città di Castello 8 ottobre 2004; relazione introduttiva e workshop su "Modelli di mobilità alternativa".

#### *Modalità organizzative*

La Commissione è articolata in un nucleo operativo con ruolo di coordinamento e una rete di referenti territoriali, nominati dalle Sezioni regionali, e di esperti del settore.

Il gruppo di coordinamento è costituito dal Presidente e dal Segretario della Commissione; un membro della Commissione fa parte della Segreteria tecnica del Concorso nazionale di progettazione partecipata e comunicativa.

La Commissione è referente della rivista *Planum*

#### *Elenco dei partecipanti*

Francesco Evangelisti, Alessandra Bonomini, Angelo Rispoli: Sezione Emilia-Romagna; Cristian Zanelli (sezione Lombardia); Alberto Lalli (rapp. Comune di Torino) Sezione Piemonte; Maria Alberta Manzon (Sezione Friuli Venezia Giulia); Franca Balletti (Sezione Liguria); Giorgia Guarino (Sezione Veneto);

Giorgio Pizziolo, Milena Caradonna (Sezione Toscana); Evimero Crisostomi (rapp. Prov. di Terni), Chiara Bagnetti sezione Umbria; Sergio Salustri (Sezione Marche); Alfonso De Albentis (Sezione Abruzzo); Alessandro Giangrande, Mauro Degli Effetti (rapp. Comune di Roma), Mario Spada e Alessandro Pallottini (Sezione Lazio); PierGiuseppe Pontrandolfi e Rosanna Argento (Sezione Basilicata); Franco Rossi (Sezione Calabria), Fabrizio Mangoni e Carla Majorano (Sezione Campania); Maurizio Carta (Sezione Sicilia), Valeria Monno (Sezione Puglia); Giovanni Ginocchini e Patrizia Gabellini (Planum); Rita Micarelli, Manuela Capelli, Lorenzo Venturini, Anna Giani, Mariolina Besio, Chiara Luisa Pignaris, Guido Liotti (esperti)

*\*Presidente della Commissione nazionale Urbanistica partecipata e comunicativa dell'INU. Segretario, Maria Rosa Morello, sede ospitante Emilia Romagna.*

## **Commissione sviluppo operativo del piano**

*Fausto Curti\**

La commissione si è costituita nel 2006 per indagare le tematiche del livello operativo del piano riformato, della leva fiscale, del rapporto pubblico/privato e delle possibili incentivazioni nel processo di sviluppo urbano. Nel settembre 2007, in preparazione del XXVI Congresso dell'Istituto, è stata organizzata una giornata di studi sul tema "La città, i progetti, le opere. Pianificazione operativa e governo della qualità urbana", i cui atti sono pubblicati nel n. 101/2008 di *Urbanistica Dossier*. L'incontro ha documentato e discusso gli indirizzi normativi e soprattutto le buone pratiche sperimentate nelle diverse regioni del paese, per confrontarne gli esiti e promuovere la diffusione delle esperienze che stanno dando i risultati migliori.

La prospettiva di riforma proposta dall'Istituto racchiude un potenziale di innovazione gestionale ancora

poco esplorato. Il programma di lavoro originariamente redatto mantiene dunque la sua rilevanza e viene largamente riproposto, seppure con un diverso accento. Negli anni a venire bisognerà saper adattare strumenti ancora poco consolidati nella prassi urbanistica corrente – la perequazione territoriale e non solo urbanistica, la compensazione, l'incentivazione selettiva – al mutare della congiuntura del mercato immobiliare (che si avvia verso la flessione) e delle ambizioni costituenti della legislatura, messa in tensione da tentativi di riforma federalista della fiscalità locale e da ipotesi di riordino del sistema amministrativo, almeno per le maggiori aree metropolitane.

Tra i temi salienti che saranno oggetto di approfondimento nel seguito dei lavori:

*Perequazione territoriale e intercomunalità solidale.* Per facilitare scelte concordate tra comuni limitrofi in tema di risparmio di suolo e riduzione delle esternalità negative sull'ambiente e il paesaggio è fondamentale il ricorso alla perequazione/compensazione territoriale. Raccordo tra approcci strategici che attivano giochi a somma positiva nello sviluppo locale, e strumenti redistributivi che bilanciano esternalità e benefici tra i comuni vicini. Dalla ripartizione perequativa delle entrate alla programmazione condivisa delle spese di scale intercomunale: servizi, infrastrutture, impianti ambientali.

*Perequazione/compensazione urbanistica.* Necessità di adeguamento dello strumento al modello tripartito (PS/PO/RUE): dall'allocatione perequativa dei diritti edificatori all'interno del Piano Regolatore di tradizione alla gestione del trasferimento dei diritti (TDE) nel corso dell'implementazione del PO. Il ruolo cruciale delle fluttuazioni del mercato immobiliare e le difficoltà del TDE in fase recessiva. Approcci alternativi o complementari: l'uso combinato di misure perequative, compensative e incentivanti.

*Il confronto concorrenziale nella trasformazione urbana.* L'assegnazione

dell'edificabilità col PO, più a ridosso dell'attuazione, consente di usare la leva concorsuale e la leva negoziale per governare strategicamente la gestione del piano: cioè per bandire tra proposte alternative capaci di selezionare i progetti migliori; nonché per negoziare con esito utile ulteriori migliorie locali ai progetti selezionati. Si tratta di un'altra questione cruciale per erodere posizioni monopolistiche sul mercato fondiario locale e per l'implementazione efficiente del Piano Operativo, su cui non si dispone di studi organici né di una rassegna esplorativa.

*Negoziazione urbanistica e valutazione dei progetti urbani.* Le modalità valutative e negoziali portate avanti dai comuni coi privati sono eterogenee, spesso improvvisate caso per caso, quasi sempre perdenti nello scambio. Le risorse e le dotazioni acquisite al pubblico aggiuntive rispetto a cessioni standard e oneri dovuti sono state in genere esigue anche in una fase espansiva del mercato immobiliare. Analisi di mercato, stime di fattibilità e conseguenti quote di ripartizione pubblico/privato delle rendite indotte in rapporto ai costi pubblici connessi devono entrare a far parte del normale bagaglio conoscitivo degli uffici urbanistici per negoziare in modo più coerente, non solo a tutela dell'interesse pubblico ma anche per assicurare equità di trattamento nei confronti dei promotori, sia all'interno del comune che tra comuni diversi.

*Fiscalità urbanistica e programmazione delle risorse.* Merita ricordare che nel nostro paese la transizione all'autonomia fiscale è avvenuta negli ultimi anni, in un periodo di ripresa immobiliare che ha alimentato il gettito locale anche in presenza di un rallentamento della crescita economica. Nondimeno, un rapido *excursus* sulle principali voci di entrata dei bilanci comunali evidenzia come l'imposizione sul patrimonio e sulla valorizzazione immobiliare, la tassazione e il negoziato sulle nuove edificazioni, la tariffazione degli usi urbani penalizzino le aree più deprivate e

i soggetti sociali più deboli, contribuendo al complessivo trasferimento di ricchezza dai consumi collettivi e dai settori produttivi ai detentori di rendite. E' dunque necessario riconsiderare il tema della fiscalità urbanistica non solo con riguardo ai prelievi sul trasferimento dei diritti edificatori, ma più in generale per un recupero al pubblico di svariate risorse (suolo, bonifiche, infrastrutture, edilizia sociale, servizi e beni ambientali, ecc.) rapportate sia all'edificabilità assegnata sia alle opere pubbliche predisposte nell'area. Recuperando in parte le rendite generate sembra possibile favorire il ripristino della capacità di carico urbana (ambientale e infrastrutturale) e l'adeguamento delle dotazioni per il *welfare* locale nel corso del processo di trasformazione urbana.

Diversi delle questioni indicate saranno indagate in collaborazione con altre commissioni e gruppi di lavoro dell'istituto.

*\*Presidente della Commissione nazionale sviluppo operativo del piano.*

## The Town Planning Review centenary

### Call for papers

### Centenary Papers – AESOP

In 2010 the Town Planning Review will be celebrating its centenary. To mark this important milestone, the Editors are proposing to publish a series of review papers that record and reflect on the state-of-the-art in a range of topics within the general field of town and regional planning. Appropriate topics include urban regeneration, environmental planning and management, strategic and regional planning, sustainable urban development, rural planning and development, transport planning, planning and urban governance, planning methods, planning theory, urban design, planning history and planning education.

The review papers should be written for an international audience and should therefore communicate in clear straightforward English, avoiding wherever possible the extensive use of academic and professional jargon. Papers may focus on research, on professional practice or on a combination of the two. The preferred length of papers is 8,000 – 10,000 words. The Editors would welcome expressions of interest and would be pleased to discuss the scope and content of proposed papers. If you would like to contribute to these centenary issues of the Review, please get in touch with one or other of the Editors before 30th September 2008.

**Submission deadline: 30th September 2008**

Professor Peter Batey:  
pwjbatey@liv.ac.uk

Dr David Massey:  
dwmMassey@liv.ac.uk

Professor David Shaw:  
daveshaw@liv.ac.uk

Professor Cecilia Wong:  
cecilia.wong@manchester.ac.uk

Visit the official site:  
<http://www.aesop-planning.com/>



## ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti  
[www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)

### Codice di Deontologia dei pianificatori territoriali italiani (seconda parte)

L'Assurb, in vista della predisposizione di appositi Codici deontologici per le nuove figure professionali inserite in appositi Ordini, dopo aver richiamato le premesse (UI 216), presenta la seconda parte (la prima è su UI 218) del testo che si fonda su tre presupposti: a) che *i pianificatori territoriali e urbanisti hanno un ruolo costituzionalmente rilevante (art. 117) perché il loro lavoro è destinato a prendere corpo all'interno di una azione di livello istituzionale*; b) che *i pianificatori territoriali e urbanisti esercitano la loro professione esclusivamente nel dominio pubblico, dunque nell'interesse generale, quindi il loro operare ha come fulcro di riferimento il patrimonio collettivo e i beni comuni*; c) che *i pianificatori territoriali e urbanisti 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.* (gdl)

#### § 3. Disponibilità e diligenza

**3.03.01** Il pianificatore territoriale deve dare prova, nell'esercizio della professione, di disponibilità e diligenza considerevoli.

**3.03.02** Il pianificatore territoriale deve mettere al servizio del cliente tutte le risorse e tutto il tempo richiesti dall'importanza, dal carattere e dalla natura dell'incarico.

**3.03.03** Oltre ai pareri ed ai consigli, il pianificatore territoriale deve fornire al cliente le spiegazioni necessarie per la comprensione ed il giudizio dei servizi oggetto dell'incarico.

**3.03.04** A meno che non sia diversamente precisato nel contratto, il pianificatore territoriale, quando il cliente lo richiede, deve spiegare le modalità di esecuzione dell'incarico.

**3.03.05** Il pianificatore territoriale deve dare prova di obiettività e di oggettività quando persone suscettibili di diventare potenziali clienti gli chiedono informazioni.

**3.03.06** Il pianificatore territoriale non può, eccetto per una giusta e ragionevole ragione, cessare di agire per conto di un cliente. Costituiscono a tale particolare fine ragioni giuste e ragionevoli:

- la perdita della fiducia del cliente;
- l'incitamento, da parte del cliente, di compiere atti illegali, ingiusti o fraudolenti o contrari alle norme di legge e dell'arte;
- il fatto che il pianificatore territoriale sia in situazione di conflitto di interesse o in un contesto tale che la sua indipendenza professionale potrebbe essere messa in dubbio;
- il fatto, per il cliente, di non adempiere sistematicamente agli obblighi previsti dal contratto stesso;
- uno stato di salute che rende il pianificatore territoriale incapace di eseguire l'incarico professionale.

**3.03.07** Prima di rinunciare all'incarico, il pianificatore territoriale, deve fare pervenire un preavviso di rinuncia entro un termine ragionevole ed assicurarsi per quanto possibile che questa cessazione di servizio non sia pregiudizievole nei confronti del cliente.

#### § 4. Responsabilità

**3.04.01** Il pianificatore territoriale, nell'esercizio della professione, assume interamente ogni responsabilità civile e penale. Gli è dunque vietato inserire in un contratto di servizi professionali clausole che escludano direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, tali responsabilità.

**3.04.02** Il pianificatore territoriale deve identificare con la sua firma e timbro tutti i documenti da lui stesso redatti e preparati o sotto la sua direzione e responsabilità o ai quali collabora.

#### § 5. Indipendenza

**3.05.01** Il pianificatore territoriale deve anteporre gli interessi del cliente a qualsiasi altro interesse anche di natura personale.

**3.05.02** Il pianificatore territoriale deve ignorare qualsiasi intervento di terzi che potrebbe influire sulla corretta esecuzione dei propri doveri professionali e che possa arrecare pregiudizio verso il cliente, a meno che tali interventi siano fatti nell'esclusivo interesse pubblico.

**3.05.03** Il pianificatore territoriale deve salvaguardare sempre la propria indipendenza e dignità professionale ed evitare ogni situazione dove possa trovarsi in conflitto di interessi. Senza restringere la generalità di ciò che precede ed a titolo meramente esplicativo, il pianificatore territoriale:

- è in conflitto di interessi quando gli interessi in oggetto sono così come può essere portato a preferire alcuni di loro a quelli del suo cliente o che il suo giudizio e la sua onestà verso quest'ultimo possono essere sfavorevolmente destinati;
- non è indipendente quando per un determinato atto, vi trova un vantaggio personale, diretto o indiretto, attuale o eventuale.

**3.05.04** Appena constatato che si trova in una situazione di conflitto di interessi, il pianificatore territoriale deve avvertire il cliente e può continuare a svolgere l'incarico solamente se vengono rimosse le cause che hanno determinato il conflitto di interessi.

**3.05.05** Quando il pianificatore territoriale ha nel territorio interessato dall'incarico professionale degli interessi persona-

li, in particolare fondiari, suscettibili di influenzare i propri servizi professionali, è obbligato ad informare il cliente e, se necessario, rifiutare l'incarico o proporre l'annullamento.

**3.05.06** Il pianificatore territoriale può condividere i propri onorari con altri professionisti soltanto nella misura in cui questa divisione corrisponde ad una ripartizione dei servizi e delle responsabilità.

**3.05.07** Il pianificatore territoriale, fatta eccezione per la remunerazione alla quale ha diritto, deve astenersi di ricevere, di versare o promettere di versare ad altri somme relative all'espletamento dell'incarico professionale.

**3.05.08** A fronte del servizio professionale offerto, il pianificatore territoriale deve accettare le somme relative all'onorario pattuito dal solo cliente, a meno d'intesa esplicita o diversa tra tutte le parti interessate. Deve accettare il pagamento dell'onorario soltanto del cliente o suo rappresentante.

**3.05.09** Il pianificatore territoriale deve generalmente agire, nello stesso incarico, soltanto per una delle parti in causa. Se i propri doveri professionali esigono che agisca diversamente, deve precisare la natura delle proprie responsabilità e deve tenere tutte le parti interessate informate cessando di agire se la situazione diventa inconciliabile con il proprio dovere d'imparzialità.

**3.05.10** Quando il pianificatore territoriale agisce come consulente nominato nelle materie di competenza, per conto di una pubblica amministrazione, non può effettuare studi o predi-

porre atti, piani, progetti o relazioni per conto di un altro cliente che riguardano anche una parte qualunque del territorio facente parte di quella pubblica amministrazione, senza essere stato autorizzato in anticipo e per iscritto in ogni caso dall'organo consiliare dell'ente pubblico.

Tale autorizzazione non è tuttavia necessaria dopo l'intervenuta approvazione degli studi, piani, progetti o relazioni effettuate per conto della pubblica amministrazione.

**3.05.11** Ai sensi dell'art. 41 bis della Legge n. 1150 del 17 agosto 1942, come integrata e modificata, i professionisti incaricati della redazione di un piano regolatore generale o di un programma di fabbricazione possono, fino alla approvazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione, assumere nell'ambito del territorio del Comune interessato soltanto incarichi di progettazione di opere ed impianti pubblici.

#### **§ 6. Segreto professionale**

**3.06.01** Il pianificatore territoriale deve rispettare il segreto di ogni informazione di natura confidenziale ottenuta nell'esercizio della professione.

**3.06.02** Il pianificatore territoriale può essere esonerato dal segreto professionale soltanto con l'autorizzazione esplicita del suo cliente o del suo datore di lavoro o quando gli viene ordinato dalla legge.

**3.06.03** Quando un pianificatore territoriale chiede ad un cliente di rivelargli informazioni di natura riservata o quando tali informazioni gli sono affidate, deve assicurarsi che il cliente sia interamente al corrente dello scopo di tali infor-

mazioni riservate e delle diverse utilizzazioni che di esse possono essere fatte.

**3.06.04** Il pianificatore territoriale non deve rivelare che una persona ha fatto ricorso ai propri servizi professionali quando dalla conoscenza di questo fatto può derivarne motivo di pregiudizio nei confronti della persona stessa.

**3.06.05** Il pianificatore territoriale deve evitare le conversazioni indiscrete su un cliente e sui servizi professionali che gli sono resi.

**3.06.06** Il pianificatore territoriale non deve usare informazioni di natura confidenziale per arrecare un qualsiasi pregiudizio o danno ad un cliente o, per ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio per sé stesso o per altri.

#### **§ 7. Accessibilità agli atti oggetto dell'incarico**

**3.07.01** Il pianificatore territoriale deve rispettare il diritto del cliente di prendere conoscenza dei documenti che lo riguardano e di rilasciargliene copia.

#### **§ 8. Fissazione e pagamento degli onorari**

**3.08.01** Il pianificatore territoriale deve chiedere ed accettare onorari giusti e ragionevoli.

**3.08.02** Gli onorari sono giusti e ragionevoli se sono giustificati dalle circostanze e sono proporzionati ai servizi resi. Il pianificatore territoriale deve tenere conto, in particolare, dei seguenti criteri per la fissazione del proprio onorario professionale:

- a) il tempo dedicato all'esecuzione del servizio professionale;
- b) la difficoltà e l'importanza del servizio;

c) la prestazione di servizi di grande rilevanza o che esigono una competenza o una celerità eccezionali.

**3.08.03** Il pianificatore territoriale deve fornire al cliente tutte le spiegazioni necessarie alla comprensione dei criteri per la fissazione dell'ammontare dell'onorario e delle modalità di pagamento.

**3.08.04** A meno che non sia diversamente previsto nel contratto, il pianificatore territoriale deve astenersi da esigere in anticipo il pagamento dei suoi servizi. Deve d'altra parte evitare di dare al cliente indicazioni di costo approssimativi sui servizi professionali che gli sono richiesti.

**3.08.05** Il pianificatore territoriale non può percepire interessi sulle richieste di pagamento in sofferenza soltanto dopo avere debitamente avvertito con mezzi certi il cliente.

**3.08.06** Prima di ricorrere a procedure giudiziarie, il pianificatore territoriale deve esaurire gli altri mezzi di cui dispone per ottenere il pagamento delle proprie spettanze.

**3.08.07** Il pianificatore territoriale può cedere i propri crediti soltanto nelle forme previste dalla legge.

**3.08.08** Quando il pianificatore territoriale affida ad altri il credito derivante dai propri onorari, deve assicurarsi che questi procedano di solito con tatto e discrezione.

#### **Sezione IV - Doveri ed obblighi verso la professione**

##### **§ 1. Incarichi e funzioni incompatibili**

**4.01.01** Le attività di mediazione immobiliare e fondiaria

sono incompatibili con l'esercizio della professione di pianificatore territoriale nel territorio oggetto di incarico.

### § 2. Atti in deroga

**4.02.01** Oltre a quelli che costituiscono violazione delle norme di legge, sono in violazione della dignità della professione, i seguenti atti:

- a) il fatto di indurre qualcuno in maniera insistente o ripetutamente a ricorrere ai suoi servizi professionali;
- b) l'impiego di agenti per procacciare o per sollecitare eventuali clienti;
- c) il fatto di comunicare con il soggetto reclamante senza il permesso scritto dell'Ordine, quando è informato di un'indagine sulla propria condotta o la propria competenza professionale o quando ha ricevuto notizia di un reclamo sul proprio conto;
- d) non segnalare all'Ordine, quando ne viene a conoscenza, che un pianificatore territoriale deroghi dalle norme di deontologia professionale;
- e) corrompere o colludere allo scopo di ottenere un incarico professionale o qualsiasi altro vantaggio personale diretto o indiretto;
- f) colludere con chiunque allo scopo di favorire o impedire la realizzazione o la modifica di un progetto.

### § 3. Rapporti e relazioni con l'ordine ed i colleghi

**4.03.01** Il pianificatore territoriale a cui l'Ordine richiede di eseguire il tutoraggio in un'occasione del tirocinio, di partecipare ad un collegio arbitrale, etc., deve accettare questa funzione a meno che non vi siano ragioni eccezionali.

**4.03.02** Il pianificatore territoriale deve rispondere non appena possibile a qualsiasi

corrispondenza che proviene dall'Ordine.

**4.03.03** Il pianificatore territoriale deve rispettare i propri colleghi ed in genere tutti i professionisti iscritti ad altri albi ed elenchi. Se li critica, deve dare prova di obiettività, di giustizia e di moderazione.

**4.03.04** Il pianificatore territoriale non deve carpire la buona fede di un altro collega o rendersi colpevole verso lui di un abuso di fiducia o dell'adozione di metodi sleali. Deve in particolare astenersi da:

- a) comportamenti che tendono ad ottenere da un cliente un incarico per il quale, come già a sua conoscenza, è stato interpellato e presa in considerazione l'offerta di servizi di un altro collega;
- b) qualsiasi offerta di servizi professionali a persone con le quali il proprio datore di lavoro ha regolari rapporti professionali inerenti un atto di pianificazione in corso di elaborazione, quando quest'offerta riguarda tale medesimo atto.

**4.03.05** Il pianificatore territoriale non deve attribuirsi il merito di un lavoro svolto da un altro collega. È obbligato a citare le fonti utilizzate per l'elaborazione dei piani, progetti, relazioni che elabora.

**4.03.06** Il pianificatore territoriale che viene consultato da un collega deve fornire non appena possibile a quest'ultimo la propria opinione e le proprie raccomandazioni.

**4.03.07** Il pianificatore territoriale che collabora con un collega deve garantire la propria indipendenza professionale. Se gli viene affidato un compito contrario alla propria coscienza o ai propri principi, può chie-

dere di essere esonerato.

**4.03.08** Il pianificatore territoriale, nella necessità che vi è oggi di una sempre maggiore integrazione fra diversi apporti disciplinari e pratiche professionali che non deve intaccare i fondamenti di ogni professione o portare all'omologazione, ma semmai arricchire e dotare di flessibilità ed apertura ogni singola professione, si adopera per dare visibilità ed eventualmente consolidare la propria professionalità, nella convinzione che solo attraverso una solida e chiara identità professionale è possibile cooperare con altri per costruire progetti, piani, programmi ed interventi integrati.

**4.03.09** Il pianificatore territoriale, è consapevole che le diverse professioni hanno norme etiche e deontologiche che orientano e guidano il loro lavoro. La reciproca conoscenza diviene una responsabilità etica di ogni professionista per meglio comprendere i valori, i principi operativi, i doveri cui ogni professione si vincola, per valorizzare i contenuti comuni, per sostenerli insieme nell'esercizio professionale a vantaggio del bene comune in tutte le sue dimensioni.

**4.03.10** Il pianificatore territoriale, nel lavoro in équipe mono o pluriprofessionale, deve adoperarsi affinché si giunga a decisioni, progetti, programmi, interventi, scelte condivisi, dei quali ogni componente professionale si senta e sia personalmente responsabile, e l'équipe assuma responsabilità comune e la gestisca come tale.

**4.03.11** Il pianificatore territoriale, è consapevole che nella collaborazione tra professioni-

sti è necessario che vengano esercitate una cultura e delle modalità di lavoro idonee a rispettare le specificità e l'autonomia di ogni professione e la pari dignità di ogni professionista.

**4.03.12** Il pianificatore territoriale è consapevole che nel lavoro interdisciplinare i singoli professionisti rispettano i paradigmi scientifici, metodologici e tecnici delle diverse discipline, si adoperano per renderli chiari, comprensibili e condivisi ai professionisti di altre discipline, si impegnano a considerare le differenze disciplinari come una ricchezza da utilizzare per affrontare bisogni, domande e problemi della società e a discernere gli approcci disciplinari che possano meglio sostenere l'impegno professionale.

### § 4. Contributo all'accrescimento della professione

**4.04.01** Il pianificatore territoriale deve, nella misura delle sue possibilità, favorire ed aiutare lo sviluppo della professione mediante l'interscambio delle conoscenze e dei saperi acquisiti e della propria esperienza con i colleghi, gli studenti ed ogni persona che opera anche in altri settori disciplinari, e partecipare a corsi e stages di formazione continua ed a programmi di informazione afferenti la pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale.

**4.04.02** Il pianificatore territoriale in considerazione della complessità dei problemi di cui si occupa ha il diritto-dovere di curare la propria formazione continua, personale e professionale, e l'aggiornamento rispetto alle evoluzioni disciplinari ed al progresso scientifico e tecnologico al fine di garan-

tire prestazioni qualificate, competenti ed appropriate. Si impegna per tale motivo anche per promuovere il coinvolgimento di chi ha la responsabilità di favorire azioni formative e di cercare le condizioni migliori per attuarle.

#### **Sezione V - Restrizioni ed obblighi relativi alla pubblicità**

**5.01.01** Il pianificatore territoriale non può fare o permettere che sia fatto, con qualunque mezzo, pubblicità falsa, ingannevole, incompleta o suscettibile di indurre in errore.

**5.01.02** Il pianificatore territoriale non può attribuirsi qualità o capacità professionali particolari, in riferimento sia verso il proprio livello di competenza o nei riguardi della dimensione o dell'efficacia dei propri servizi professionali, soltanto se è in grado di giustificarli dietro specifica richiesta.

**5.01.03** Il pianificatore territoriale non può utilizzare metodi pubblicitari che possono denigrare o sminuire un altro pianificatore territoriale o un altro collega, in genere.

**5.01.04** Il pianificatore territoriale, nella pubblicità, deve preoccuparsi che le precisazioni ed indicazioni del messaggio pubblicitario devono essere tali da informare una persona che non è a conoscenza del settore della pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale.

**5.01.05** Il pianificatore territoriale deve, in qualsiasi dichiarazione o ogni messaggio pubblicitario, indicare il proprio nome ed il titolo professionale.

**5.01.06** Il pianificatore territoriale, sia in forma individuale che in forma associata o socie-

taria, è sempre responsabile del rispetto delle norme relative alla pubblicità, a meno che il messaggio pubblicitario indichi chiaramente il nome del pianificatore territoriale che ne è direttamente responsabile.

**5.01.07** Il pianificatore territoriale deve conservare una copia integrale di qualsiasi pubblicità nella sua forma originale, per un periodo non inferiore ad un anno decorrente dalla data dell'ultima diffusione o pubblicazione. A richiesta del Consiglio dell'Ordine di appartenenza la copia deve essere esibita.

#### **§ 2. Simbolo grafico della professione**

**5.02.01** Il settore della pianificazione territoriale dell'Ordine è contraddistinto da un simbolo grafico conforme all'originale detenuto dal segretario del Consiglio Nazionale. Quando un pianificatore territoriale riproduce il simbolo grafico in una dichiarazione o un messaggio pubblicitario, deve assicurarsi che sia conforme all'originale detenuto dal segretario del Consiglio Nazionale.

**5.02.02** Il simbolo grafico che contraddistingue il Settore della Pianificazione territoriale è costituito da un sole giallo, simbolo della luce e della creazione, somigliante ad una rosa dei venti per significare la capacità di posizionarsi nel tempo e nello spazio. Ciò prende ispirazione dalla Carta di Atene del 1928 che fu la prima presa di posizione ecologica e dello sviluppo sostenibile.

**5.02.03** Il simbolo grafico che contraddistingue il Settore della Pianificazione territoriale è riprodotto nel timbro identificativo di ogni pianificatore territoriale.

#### **Sezione VI - Sanzioni**

**6.01.01** La vigilanza del rispetto delle vigenti norme deontologiche e l'applicazione scrupolosa e tempestiva di quanto in esse previsto costituisce obbligo inderogabile per i componenti del Consiglio dell'Ordine.

**6.01.02** Le sanzioni previste per le violazioni alle presenti norme sono, per analogia: l'avvertimento, la censura, la sospensione e la cancellazione ai sensi dell'art. 45 del R.D. 23.10.1925, n. 2537. Sono fatte salve, comunque, le sanzioni disposte dalle leggi dello Stato.

**6.01.03** Ogni infrazione relativa ad incompatibilità, concorrenza sleale, partecipazione a concorsi diffidati, mancato rispetto dei principi generali di cui alla Sezione III, e comunque in grado di arrecare danno materiale o morale a terzi, comporta la sanzione della sospensione fino a tre mesi.

**6.01.04** Le violazioni non previste all'articolo precedente comportano la sanzione dell'avvertimento o della censura.

**6.01.05** Nei casi di recidività relativi ad infrazioni previste ai precedenti articoli sono comminabili sanzioni corrispondenti alla categoria di infrazione immediatamente superiore, e comunque, nei limiti della sospensione di mesi sei.

**6.01.06** La sospensione per un periodo superiore ai sei mesi e la cancellazione saranno disposte nei casi previsti dalle Leggi e nei casi di recidività, o di perdita dei diritti necessari per l'iscrizione all'albo.

# Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Le Conferenze di Pianificazione per il Governo del Territorio  
*Carolina Giamo (a cura di)*  
Centro Stampa Regione Piemonte, Torino, Novembre 2007

La riforma del Titolo V della Costituzione ( legge costituzionale 3/2001) ha prodotto un cambiamento strutturale nei rapporti non solo tra Stato e Regioni, ma ancor più in quelli tra gli enti locali, modificandone la natura in maniera radicale. Questo sovvertimento legislativo investe in maniera sostanziale la legislazione urbanistica, ove si afferma la natura concorrente della materia riguardante il governo del territorio, traslando così verso il “basso” i centri di decisione in tale ambito e i comuni, più di tutti gli altri enti locali, vedono incrementato il loro ruolo.

Questo è lo scenario da cui prende avvio la ricerca coordinata dall'INU Piemonte e Valle d'Aosta, in occasione della stesura della nuova Legge urbanistica Regionale della Regione Piemonte. Oggetto della ricerca sono le Conferenze di Pianificazione, come strumento metodologico cardine su cui impostare la cooperazione tra gli enti

locali. Questo tema diviene la lente attraverso cui si approfondiscono i due principali filoni di indagine: una valutazione complessiva dello stato dell'arte in materia urbanistica, ossia a che punto si è arrivati, e con quali esiti, nella pianificazione urbanistica, oggetto del primo e secondo capitolo del volume; e una riflessione sugli strumenti di cooperazione e copianificazione, presentata nel capitolo conclusivo. Il Capitolo terzo e quarto sono uno specifico studio della realtà del Piemonte: sono presentati i caratteri principali dei comuni, facendo il punto sullo stato legislativo della Regione e su quali siano le prospettive di *governance* del territorio secondo un'ottica di copianificazione.

La descrizione degli strumenti posti in essere da ciascuna legge regionale è affidata ad un autore ogni volta diverso: vengono prese in esame undici regioni divise in due macro – famiglie. Lombardia, Toscana, Umbria, Campania, Veneto, Calabria e Puglia hanno adottato una nuova Lur dopo la Riforma del Titolo V, mentre le leggi ante Riforma sono quelle di Emilia Romagna, Basilicata, Lazio e Liguria. Per ciascuna

viene analizzato il peso che assume la copianificazione tra enti e attraverso quali strumenti metodologici e procedurali venga messa in atto. La descrizione è accurata e dettagliata, l'iter legislativo è letto in relazione all'obbligatorietà o meno della copianificazione tra Comuni, Province e Regioni, alla tempistica, alla scelta adottata dalle singole regioni rispetto alle procedure attuative, quali la Conferenza dei Servizi e la Conferenza di Pianificazione. Le pratiche di copianificazione, riassunte in tavole sinottiche per ciascuna regione, permettono di valutare per ciascun caso, ed anche di porre a confronto, le differenti modalità di inclusione previste dalle legislazioni regionali, non solo per quanto concerne l'approccio collaborativo tra gli enti, ma soprattutto l'apertura alla cittadinanza, associazioni e gruppi di interesse nel processo di Piano, evidenziando al contempo però l'assenza della figura dello Stato all'interno di queste procedure.

Emerge così un panorama variegato che pur mostrando differenti gradi di avanzamento del processo di copianificazione, rende chiaro che esso è ormai divenuto se non una prassi in tutte le realtà locali, un obiettivo da raggiungere come miglioramento dell'iter di Piano, sia esso comunale, provinciale o regionale. Alcuni regioni come Toscana ed Emilia Romagna mostrano di aver raggiunto un grado avanzato di copianificazione, mentre altre come il Lazio e la Puglia non hanno ancora adottato procedure esplicite in tal senso. In tutte le legislazioni regionali emerge comunque una tensione costante al superamento del

Piano cosiddetto “a cascata”, ossia con una procedura di approvazione gerarchica tra gli enti, e di un “rovesciamento” delle responsabilità del Piano verso la realtà locale più legata al territorio, vale a dire il Comune. Se la copianificazione è quindi assurta a valore positivo, perché espressione di un rapporto collaborativo, di relazione “orizzontale” ossia paritetica tra gli enti, allo stesso modo viene sottolineata il pericolo che essa si riduca ad una mera procedura burocratica che consente lo snellimento dell'iter del Piano, anziché un processo concreto e reale di coprogettazione che si sviluppi assieme al Piano stesso, dai documenti e relazioni preliminari, fino alla stesura degli elaborati grafici. E' quindi un processo ancora suscettibile di migliorie nella sua concreta realizzazione dove le pratiche partecipative giocano un ruolo fondamentale.

Le considerazioni conclusive sono demandate ai curatori del volume: si tratta di un bilancio delle esperienze presentate e viene preso in esame lo stato di avanzamento del disegno di legge sul governo del territorio in Piemonte.

Anche qui la Conferenza di Copianificazione tiene insieme tutte le fasi del Piano, dal reperimento dei dati necessari alla stesura del Quadro Conoscitivo, dei Documenti Preliminari e della Valutazione Ambientale sino ai veri e propri elaborati di Piano.

Gli autori riconoscono come il processo sussidiario e cooperativo tra enti sia l'elemento cardine dei piani di cosiddetta “terza generazione” ma ammoniscono sulla necessità di costruire ancora un lessico e delle pratiche

comuni in tal senso. Le disparità legislative tra le singole realtà regionali generano confusione anche sugli aspetti sostanziali del significato di copianificazione e sulla genericità delle indicazioni tanto che di frequente le Conferenze non vengono concluse con la stipula di Accordi di Pianificazione. Il testo è dunque un utile strumento per fare il punto su i nuovi processi di governance dai quali emerge sì una “frammentazione gestionale” del territorio regionale e nazionale, causando talvolta la marginalizzazione di alcune aree, ma anche un chiaro segno di come la gestione territoriale stia diventando sempre più un processo cooperativo e partecipativo, gestito e promosso da quegli enti che più sono vicini al territorio stesso.

Valentina Antonucci  
Omar Tommasi

Roberto Gallia, *Manuale di legislazione urbanistica e regolamentazione edilizia. La regola dell'arte*, Legislazione Tecnica Editrice, Roma, 2007, pp. 223, euro 36,00.

A soli otto mesi dalla prima esce la seconda edizione, ampliata e rielaborata, del *Manuale di legislazione urbanistica ed edilizia. La regola dell'arte* di Roberto Gallia. Concepito in forma “manualistica”, il libro è finalizzato a mettere ordine al complesso insieme di norme e procedure che regolano il “governo del territorio”. La seconda edizione si arricchisce di approfondimenti, ed è articolata in otto capitoli: Norme e regole; La legislazione urbanistica; Il piano comunale; I piani sovracomunali; La normativa

tecnica del territorio; I programmi di attuazione; La regolamentazione dell'attività edilizia; La normativa tecnica dell'edilizia.

Il primo capitolo getta le basi concettuali per l'intera trattazione, introducendo il concetto di “norma giuridica” e illustrando il sistema delle fonti del diritto, per poi giungere alle definizioni specifiche di “norma e regola tecnica”. Dalla Costituzione del 1948 alla “regionalizzazione”, alla riforma costituzionale e amministrativa, per chiarire a quali soggetti istituzionali sia attribuito il potere normativo e regolamentare. Il capitolo si conclude con un approfondimento sulla questione “poteri e competenze” nelle materie di cui all'art. 117 del riformato Titolo V della Costituzione, la cui attribuzione, soprattutto nei casi di concorrenza Stato-Regioni, ha generato innumerevoli conflitti giurisprudenziali. La cosiddetta “legge La Loggia” (di attuazione della riforma del 2001), prevedendo decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali delle materie, ha inoltre sollevato ulteriori osservazioni sulla natura stessa dei “principi fondamentali”, rimesse inevitabilmente al giudizio della Corte costituzionale.

Fa da premessa al secondo capitolo una descrizione dell'attuale situazione legislativa in materia di governo del territorio. I tentativi falliti di riforma, sia in sede parlamentare – con l'approvazione di un testo di legge unificato dei provvedimenti presentati nel corso della XIV legislatura – che governativa, con la redazione di un decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali della materia, tratti dalla legislazione vigente. Ciò pre-

messo l'autore ricostruisce la storia della legislazione urbanistica, dalle origini a oggi, dalle leggi nazionali a quelle regionali, evidenziando di queste la portata innovativa – articolazione strutturale-operativa del piano, meccanismi perequativi e compensativi – che in condizione di lassimo/incapacità dello Stato, ha avviato nei fatti il processo di riforma in corso. Segue un'analisi più dettagliata e aggiornata, rispetto alla prima edizione, degli strumenti relativi ai due livelli fondamentali di pianificazione: comunale e sovracomunale (rispettivamente capitoli terzo e quarto). E parimenti viene ampliato il tema della “normativa tecnica del territorio”, così definita dall'autore (capitolo quinto): si tratta in pratica dell'insieme di regolamentazioni a carattere essenzialmente tecnico, che interferiscono con le regolamentazioni di ordine urbanistico, ovvero le prescrizioni in materia di: barriere architettoniche, rischio sismico, controllo dei pericoli da incidenti rilevanti, disciplina delle infrastrutture di trasporto, gestione del rumore ambientale, contenimento dell'inquinamento luminoso e dell'esposizione ai campi elettrici e magnetici. Il sesto capitolo ripropone quasi integralmente il tema dei “programmi di attuazione”. Data la crescente rilevanza del “fattore localizzativo” nel contesto delle politiche per lo sviluppo, appare opportuno, secondo l'autore, trattare da un lato le regole alla base della allocazione e ripartizione delle risorse finanziarie pubbliche, dall'altro la finalizzazione di queste all'attuazione di obiettivi specifici, coerenti con l'attuale modello di sviluppo, più o meno “sviluppo sostenibile”.

Ciò premesso, l'autore tenta una ricostruzione storica (dalla seconda metà del '900 ad oggi) delle politiche di sviluppo in Europa e in Italia, illustrando poi i programmi di sviluppo presenti nella normativa nazionale, utilizzati “pressoché esclusivamente per giustificare la spesa pubblica”, e solo sporadicamente per coordinare gli obiettivi di sviluppo in un determinato territorio di competenza.

Segue un richiamo alla Vas, recepita prima da alcune regioni, e poi, a seguito di una procedura di infrazione, a livello nazionale (Dlgs 152/06), procedendo poi a illustrare gli strumenti di programmazione su scala urbana, ricostruendo gli eventi che hanno portato alla graduale introduzione graduale dei “programmi complessi”.

Infine il tema della programmazione delle infrastrutture, in linea con le attuali tendenze delle politiche comunitarie di sviluppo, dirette a promuovere la competitività e la attrattività dei territori, attraverso opportune “azioni orizzontali”, ovvero investimenti volti a potenziare le reti infrastrutturali – ricorrendo anche a complesse tecniche di finanziamento, comprendenti diverse soluzioni di partenariato pubblico-privato – la ricerca, la formazione e l'aggiornamento. Coerente con l'orientamento europeo, la normativa italiana di regolamentazione dell'uso delle risorse finanziarie tende a promuovere gli investimenti in infrastrutture con l'obiettivo di creare “esternalità” favorevoli al generale sviluppo del territorio. Effettuata una ricostruzione delle vicende normative e giurisprudenziali relative a questa materia, l'autore

affronta tre importanti questioni connesse: la programmazione dei lavori pubblici; la gestione dei vincoli preordinati all'esproprio; il Piano economico finanziario (Pef) delle infrastrutture.

Il settimo capitolo tratta la regolamentazione dell'attività edilizia, soffermandosi in particolare sulla disciplina dei titoli abilitativi, sul contributo di costruzione, sull'agibilità degli edifici e sul controllo dell'attività edilizia e terminando con una breve trattazione sugli istituti di "semplificazione" amministrativa: sportello unico per l'edilizia e per le imprese e "modello unico digitale per l'edilizia", sul quale si informa il lettore dello stato di attuazione.

L'ultimo capitolo si apre con una premessa-denuncia dell'autore, secondo il quale il Dpr 380/01 avrebbe potuto segnare un passo avanti verso la definizione di un "codice unitario per il governo del territorio", mente la carenza di norme relative a temi strettamente connessi alla normativa tecnica dell'edilizia, lo porta ad affermare che "non sembra ... che si delinei una evoluzione in tale direzione».

Fornite le definizioni preliminari di "specifica tecnica", "norma" e "regola tecnica", l'autore analizza le norme della seconda parte del T.U. Edilizia - in particolare riguardo: sicurezza statica degli edifici e delle fondazioni; eliminazione delle barriere architettoniche; sicurezza degli impianti; contenimento dei consumi energetici - e quelle invece "trascurate" dallo stesso: requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione; requisiti acustici passivi degli edifici; protezione delle costruzioni dagli incendi; efficienza energetica

degli edifici; autorizzazione integrata ambientale. Chiude il volume un approfondimento sul tema dell'edilizia "sostenibile" nelle politiche dell'Unione europea e nelle norme regionali, Nel testo sono distribuite numerose, e utili, "tabelle" di sintesi delle disposizioni legislative, anche regionali, e "riquadri fuori testo" che racchiudono definizioni, specificazioni, citazioni normative e "antologie" varie. Infine, l'appendice (Norme nazionali e Leggi regionali), aggiornata e ampliata, mentre i testi dei provvedimenti elencati sono nel *Cd-Rom* allegato al volume.

Nel complesso il volume risulta ancora di chiara e facile lettura e consultazione, con il lodevole intento di integrare in un unico testo, trattazioni "manualistiche" relative ad aspetti normativi con costanti richiami a scritti di antologia riguardanti lo stesso oggetto.

*Rossana Corrado*

*Maurizio Tira e Michele Zazzi*

Pianificare le reti ciclabili territoriali  
Editore Gangemi, Roma, 2007

Nell'esiguo panorama nazionale degli studi specificatamente dedicati alla mobilità ciclistica, il testo curato e scritto da Maurizio Tira e Michele Zazzi per l'editore Gangemi colma una lacuna, ponendosi come un supporto metodologico e conoscitivo a tutti i soggetti coinvolti nei processi di pianificazione territoriale. Le fonti e molti degli spunti di questo lavoro sono recepiti prevalentemente dalla letteratura nord americana, soprattutto per quel che riguarda gli aspetti

ambientali e paesaggistici (*green way*), e nord europea (in riferimento ai parametri infrastrutturali ed ai dati sulla mobilità ciclistica). Questo studio non solo costituisce un insieme di conoscenze tecniche e scientifiche utili agli amministratori pubblici o agli altri attori che partecipano alla programmazione locale, ma ambisce anche ad inquadrare la materia trattata nel più vasto ambito di una nuova accessibilità al territorio (e quindi della fruizione dello stesso), e - più in generale - nel contesto della crescente attenzione verso il tema della responsabilità sociale nei confronti dell'ambiente e delle risorse locali.

La ricerca qui presentata origina da una semplice constatazione: in Italia non esiste una rete di itinerari ciclabili estesa ed organizzata come in molti altri paesi europei, e, forse in misura ancora maggiore, manca l'idea stessa della pianificazione su scala territoriale di tale rete: gli itinerari ad oggi esistenti sono episodici, sorti con finalità fortemente specializzate.

Dalla ricognizione della situazione attuale emerge in particolare come le iniziative intraprese siano circoscritte ad aree prevalentemente urbane o periurbane, limitandosi di fatto al solo raggio comunale. Se, da un lato, manca una regia pubblica nella creazione di una rete coordinata di percorsi ed itinerari ciclabili, dall'altro lato si possono rintracciare nel fenomeno dell'associazionismo sportivo positivi segnali di attivismo, che possono funzionare da traino per una nuova gestione del problema. La Federazione Italiana Amici della Bicicletta (FIAB) ha avanzato la proposta di creare una rete nazionale,

che si inserisca nella rete degli itinerari europei Eurovelo, promossa dall'European Cyclist Federation (ECF), ed anche una rete di itinerari locali. Nonostante questi percorsi non siano ufficialmente riconosciuti o inseriti in alcuno specifico strumento di pianificazione, ma visto tuttavia il crescente interesse nei confronti del tema, è opinione degli autori che tali itinerari costituiscano una grande potenzialità, e debbano altresì rappresentare un indirizzo vincolante per ogni azione da intraprendere. Tra le osservazioni che emergono, e che possono fungere da spunto nella creazione di una rete di percorsi ciclabili risultano: la conservazione del territorio, lo sviluppo di economie di piccola scala, la valorizzazione dell'intermodalità del trasporto. Quali sono i riferimenti normativi in vigore in Italia? La legislazione statale, necessaria per uniformare e coordinare gli interventi e i criteri di valutazione, si basa principalmente su due provvedimenti:

- legge 366/98, "Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica";
- Decreto Ministeriale 557/99, Regolamento recante norme per la definizione delle caratteristiche tecniche delle piste ciclabili".

La legge 366/98 di fatto prevede un incentivo per le amministrazioni locali a presentare dei progetti, anche in base all'emanazione di una specifica legislazione regionale. Il successivo decreto è in pratica un documento tecnico, in cui all'articolo 3 vengono definiti gli strumenti della pianificazione: i "Progetti degli itinerari" e, al fine della loro individuazione, il "Piano della rete degli

itinerari ciclabili”.

Particolarmente rilevante è l'articolo 2, che stabilisce finalità e criteri della progettazione, puntando sulla mobilità ciclistica come alternativa al trasporto a motore, sulla riconoscibilità dell'itinerario, sulla redditività dell'investimento, sulla fattibilità e l'utilizzo reale degli itinerari.

Ed è proprio intorno a questi quattro punti che, per cercare di fornire un importante contributo scientifico, la presente ricerca si è soffermata con incisività, nei capitoli dedicati alla definizione del quadro delle conoscenze propeedeutiche e dei criteri di pianificazione della mobilità ciclistica territoriale.

Se un pregio di questa legislazione è quello di lasciare una certa libertà d'azione agli enti locali - visto anche che si ha a che fare con territori aventi caratteristiche peculiari e molto diverse tra loro - un difetto viene riscontrato nella mancanza di una differenziazione tra i vari livelli dei finanziamenti: sia per i singoli progetti, sia per la programmazione su scala più vasta questi sono posti sullo stesso piano, con il rischio dell'assenza di una visione generale.

Il primo aspetto trattato riguarda l'offerta territoriale: questa viene intesa correttamente come l'insieme delle destinazioni e dei percorsi di potenziale interesse per i fruitori, ed appare chiaro come essa possa variare a seconda della tipologia di utenti ai quali ogni itinerario è rivolto.

Per indicare coerentemente le finalità e gli obiettivi di un piano della mobilità ciclistica, appare opportuno costruire il quadro delle modalità con cui ci si muove sul territorio, a maggior

ragione se la mobilità ciclistica è intesa, nell'insieme dei trasferimenti quotidiani, come una delle modalità di trasporto alternative, o integrate, all'uso dell'auto privata e dei mezzi pubblici.

Si riscontra una certa difficoltà nell'analisi della sicurezza della mobilità ciclistica: per quanto esistano, a livello europeo e nazionale, alcuni casi di raccolta mirata degli incidenti coinvolgenti i ciclisti, è considerato il problema della sottostima (*Under-reporting*) nella registrazione degli incidenti occorsi agli utenti deboli della strada, e ai ciclisti in particolare.

Per stabilire il grado di compatibilità nell'uso promiscuo degli itinerari territoriali, è necessario individuare i comportamenti delle tipologie dei ciclisti. Escludendo il caso particolare del corridore professionista, in cui prevale l'interesse a scegliere gli itinerari di gara, le principali differenziazioni stanno nella velocità di percorrenza e nell'esperienza del ciclista.

Molto pertinente ci sembra l'assunzione - da parte degli autori - dell'approccio prudente derivato dall'*Oregon Bicycle and Pedestrian Plan*, che suggerisce di non adottare una classificazione dell'utenza ciclistica: un'eccessiva specializzazione potrebbe non portare alla soddisfazione della maggior quantità possibile di ciclisti nel medesimo tempo, e con la medesima infrastruttura.

A questo punto, dopo aver trattato l'offerta, si rivela cruciale affrontare il nodo della domanda esistente, e di quella potenziale. Ci troviamo nuovamente di fronte alla difficoltà di stimare qualcosa di molto sfuggente, tuttavia le opzioni possibili per una valutazione vengono individuate in:

- comparazione dei progetti proposti con altri esistenti in contesti simili;

- stima basata su dati censuari o altre banche dati;

- modelli comportamentali;

- inclusione dei fattori che influenzano la mobilità ciclistica nei modelli di previsione della mobilità veicolare esistente.

La prima opzione è quella sicuramente più restrittiva e vicina alla stima di mercato, mentre le altre, pur necessarie a valutare correttamente ogni ipotesi, risentono della quantità di dati disponibili, e possono fornire esiti molto variabili, secondo l'accuratezza della rilevazione. Assumendo la costruzione di un "Piano" come prodotto dell'attività di programmazione, vengono evidenziati tre principi considerati ineludibili:

- coinvolgimento diretto di coloro che saranno gli attori del piano;

- analisi di singoli progetti, anche specifici o su piccola scala, che possono costituire dei precedenti significativi;

- integrazione della pianificazione della mobilità ciclistica con la pianificazione generale del territorio.

Un ulteriore elemento di cui la ricerca ha sottolineato l'importanza, e che deve affiancarsi alla progettazione del sistema infrastrutturale, è quello della promozione della rete degli itinerari ciclabili. Secondo gli autori i punti da mettere in luce per valorizzare (e quindi rendere attuabile) una proposta ciclo-turistica sono:

- il concetto di destinazione, che, pur non essendo di fatto un prodotto materiale tangibile, può diventare una fonte di attrazione;

- il valore dell'esperienza, quale fattore legato essenzialmente alla sfera emotiva del fruitore.

Entrambi questi aspetti, legati al marketing territoriale, e pertanto fondamentali anche per il mercato del turismo, hanno a che fare con l'identità (presente o da creare) di un luogo, e soprattutto con la capacità, espressa da tutte le parti coinvolte, di predisporre una strategia sinergica, coordinata, e mirata al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

*Francesco Gastaldi*

*Nel prossimo numero:*

*Perequare e compensare: stato dell'arte*

*Una finestra su: Brooklyn*

Urbanistica **DOSSIER**

**104**

**Indici 2005-2006-2007**

Urbanistica **DOSSIER**

**105**

**La Pianificazione territoriale provinciale nel governo del territorio**

*a cura di Marco Pompilio e Luisa Gottardi*