

## Aperture

Urbanistica a Milano  
*Francesco Sbetti, p. 3*

### ... si discute:

anche gli urbanisti degradano il paesaggio?  
*Francesco Domenico Moccia, p. 5*

## Expo 2015 e Territorio

*a cura di Pierluigi Nobile, p. 7*

Verso un osservatorio Inu Lombardia sull'Expo  
*Fortunato Pagano, p. 8*

Grandi eventi e *governance* metropolitana  
*Claudio Tolomelli, Gianfranco Fiora, p. 10*

Ripensare la città di Parma  
*Francesco Manfredi, Silvia Ombellini, Ivano Savi, p. 13*

Quale sostenibilità ambientale e sociale per il post evento?  
*Stefano Di Vita, p. 16*

Rappresentare la città tra identità e nuove forme  
*Fabio Converti, p. 18*

## Il Pgt di Milano

*a cura di Federica Di Piazza, p. 21*

Strategie del Pgt di Milano  
*Andrea Boschetti, Nicola Russi, p. 23*

Le nuove regole del Pgt  
*Bruna Vielmi, p. 26*

Piano dei servizi: sussidiarietà e nuclei di identità  
*Stefano Mirti, p. 29*

Profili giuridici del Pgt di Milano  
*Antonino Brambilla, p. 32*

## Le fondazioni bancarie per l'housing sociale

*a cura di Antonio Rigon, p. 35*

I nuovi temi della domanda abitativa  
*Stefano Sampaolo, p. 36*

Nuovi strumenti e nuovi attori per l'emergenza abitativa  
*Francesco Sbetti, p. 38*

# Indice

## XXIII Congresso mondiale di architettura

*a cura di Carolina Giaimo, p. 43*

Un congresso per "comunicare architettura"  
*Riccardo Bedrone, p. 44*

È il momento di assumerci le nostre responsabilità  
*Leopoldo Freyrie, p. 47*

Relazione al congresso  
*Sandro Bondi, p. 48*

Dalla crisi di megacity verso eco-metropoli  
*Aldo Loris Rossi, p. 50*

## Rassegna urbanistica

RICOGNIZIONE E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO  
*a cura di Michela Stentella, p. 53*

Una buona norma, che forse arriva troppo tardi  
*Intervista a Marco Dugato, p. 54*

La dismissione non può essere l'unica strategia  
*Intervista a Silvano Curcio, p. 56*

Insediarsi nelle Alpi: pensare e programmare il futuro  
*Fulvio Forrer, p. 58*

Un punto sulla Vas in Sicilia  
*Giuseppe Trombino, p. 60*

## una finestra su: Helsinki

Il quartiere creativo di Arabianranta  
*Flavio Camerata, p. 63*

Rigenerazione urbana, cultura e identità  
*Flavio Camerata, p. 67*

## Opinioni e confronti

Il padiglione italiano alla 11 Biennale di Venezia  
*Maria Chiara Tosi, p. 71*

Lombrichi, uomini e campi  
*Paolo Pileri, p. 73*

## Crediti urbanistici

Le esperienze perequative in Lombardia  
*Ezio Micelli, p. 78*

## Eventi

*a cura di Carolina Giaimo, p. 80*

Città NordOvest.  
Il triangolo settentrionale  
*Carolina Giaimo, p. 80*

Sul futuro delle città  
*Lucia Tozzi, p. 81*

Il Comune di Asti traccia scenari di sviluppo  
*Carolina Giaimo, p. 81*

Agricoltura e governo del territorio... trent'anni dopo  
*Carolina Giaimo, p. 82*

## Assurb

*a cura di Daniele Rallo, p. 83*

## Libri ed altro

*a cura di Ruben Baiocco, p. 86*

## Inu Proposta di legge

Principali fondamenti del governo del territorio, *p. I*

# abbonamenti 2009

## 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* 2009 + *Urbanistica Dossier* 2009, € 50,00
- Urbanistica* 2009, € 68,00 (solo per i soci INU € 54,00)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2009, € 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

### Urbanistica a Milano

Francesco Sbetti

In questo numero doppio pubblichiamo la proposta dell'INU per una nuova legge urbanistica denominata "Principi fondamentali del governo del territorio", legge che, contrariamente a quanti ancora pensano sia una questione non all'ordine del giorno, è assolutamente indispensabile per superare, tra l'altro, le ambiguità che derivano dal fatto che la modifica dei diritti reali e del diritto di proprietà non è prerogativa del legislatore regionale. La proposta di legge dell'INU vuole quindi rappresentare un punto fermo nell'impegno dell'Istituto su questo tema e offrire un contributo concreto alla competente Commissione della Camera dei Deputati:

La proposta di un articolato di legge e della sua *necessaria utilità* la si riscontra leggendo con attenzione i fatti, gli eventi e le riflessioni intorno all'urbanistica a Milano:

- il Pgt di Milano è in corso di avanzata elaborazione ed è possibile, attraverso i testi, curati dai redattori del piano, delineare i principi e gli esiti consolidati a cui sono pervenuti (*Il Pgt di Milano a cura di F.Di Piazza*);
- l'aggiudicazione ad ospitare l'Expo Milano 2015 se da un lato rappresenta un successo per il sostegno convinto di tutti gli enti, dallo Stato al Comune, impone di avviare, in stretto rapporto con il piano urbanistico del Comune e il piano territoriale della Provincia, una azione di sintesi che investa nel suo complesso il tema del governo del territorio (*Expo 2015 e Territorio a cura di P Nobile*);
- la legge 12/2005 della Lombardia introduce, analogamente a diverse altre regioni, il tema della perequazione, che nel piano di Milano si concretizza nell'attribuzione di diritti edificatori alle aree destinate a dotazioni territoriali senza ricorso all'esproprio, consentendo l'impiego di tali diritti negli ambiti di trasformazione e nelle aree consolidate di densificazione (*Le esperienze perequative in Lombardia, E. Micelli*);
- la legge lombarda, ancora, introduce la definizione di ambiti destinati all'agricoltura, ma il rischio derivante dai criteri per la loro individuazione non considera anche le funzioni meno importanti economicamente come quella ecologica con il rischio di determinare nuovi aumenti di consumo di suolo e di rendere sempre più vantaggioso trasformare aree agricole piuttosto che trasformare aree dismesse (*Lombrichi, uomini e campi, P. Pileri*).

L'incrocio e la coincidenza di norme (l'attuazione della Lr 12/05) piani (Pgt) e infrastrutturazione del territorio e dell'area per lo svolgimento di un grande evento (Expo 2015) in un *territorio complesso quale quello della regione urbana milanese, caratterizzata dalla presenza di una pluralità di enti locali, dall'intreccio di competenze tra i vari livelli istituzionali, dal peso di uno dei più forti sistemi imprenditoriali nazionali (P. Nobile)*, impone di considerare sia il sistema di governo (norme e piani) che il sistema della *governance* dell'area.

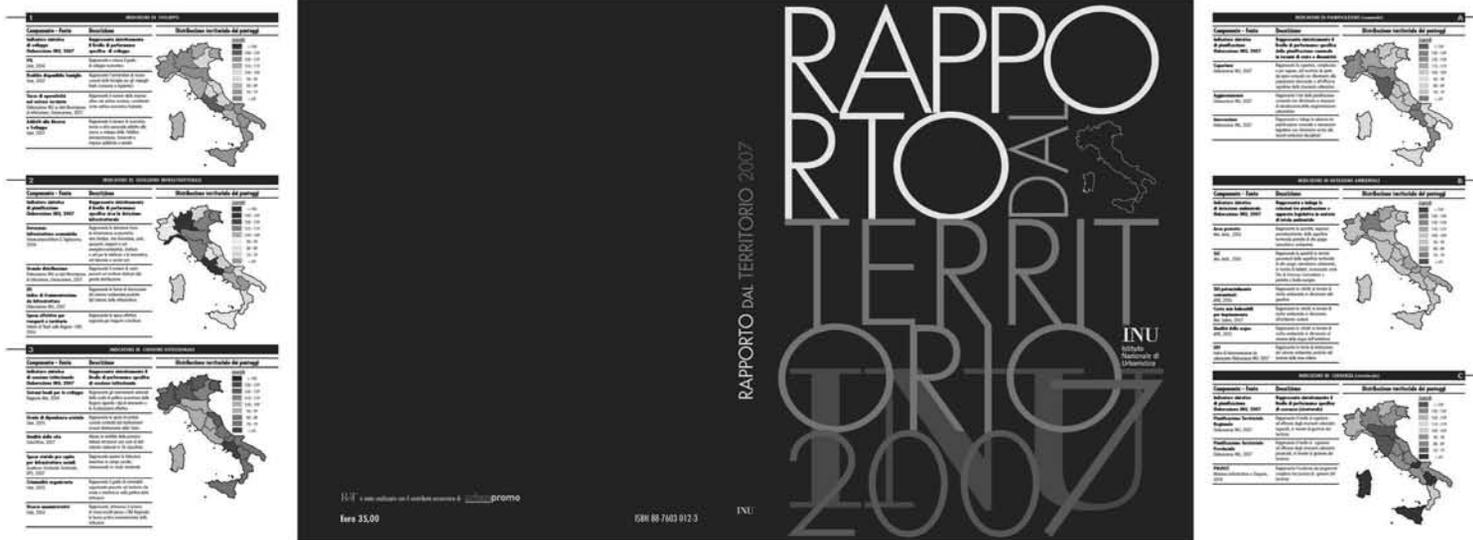
Se è vero infatti che il Piano urbanistico non viene predisposto per preparare il territorio al grande evento dell'Expo, e che all'Expo non serve un piano urbanistico, è sicuramente altrettanto vero che la città e l'intera area metropolitana milanese necessitano di ritrovare nuove dimensioni e nuove forme di governo capaci di rispondere sia alla scala del *tessuto diffuso dei nuclei di identità locale* (S. Mirti), sia alla scala dei servizi che Milano offre e intende offrire a tutto il sistema lombardo e del nord Italia più in generale; e in questa logica *i grandi eventi costituiscono per una città un'occasione unica per migliorare l'accessibilità, i trasporti ed il sistema delle infrastrutture e per ridisegnare parti importanti del tessuto urbano* (C. Tomelli e G. Fiora). L'attenzione che Urbanistica Informazioni ha voluto porre a Milano (e che ci auguriamo possa continuare attraverso un dibattito che coinvolga non solo l'Istituto) si incentra da un lato nella sperimentazione della legge urbanistica regionale lombarda, che sicuramente, come nel passato, può avere importanti ricadute sulla disciplina e sulle pratiche non solo nel sistema lombardo, ma più in generale per tutte le grandi città; dall'altra il tema dell'organizzazione di un grande evento può misurarsi anche con gli strumenti della pianificazione urbanistica ordinaria, ponendo in primo piano i temi dell'infrastrutturazione e dell'accessibilità, ma anche della *sostenibilità ambientale e sociale per il post evento* (S. Di Vita).

L'attenzione che ci pone l'avvio dell'esperienza milanese sul piano urbanistico si attesta sul tema del controllo dei vuoti più che dei volumi, *l'obiettivo del piano è quello di trasformare la città facendola crescere su se stessa, raggiungendo una maggiore qualità urbana su tutto il territorio urbanizzato senza espandersi su terreni ancora liberi e per questo preziosi dal punto di vista ambientale* (A. Boschetti, N. Russi); si tratta di un obiettivo nuovo non tanto per la disciplina ma soprattutto per la sua affermazione nel quadro del disegno di un piano urbanistico. Siamo in presenza di un primo esito importante delle leggi di riforma urbanistica regionale che pongono al primo posto l'affermazione dell'assetto strutturale del territorio e il governo del consumo di suolo agricolo anche quando non ha valenza produttiva ma ecologico ambientale.

L'iniziativa denominata *Osservatorio da parte dell'INU Lombardia* (F. Pagano) assume quindi una valenza strategica non solo in chiave "grande evento", ma anche per gli esiti che può generare il "nuovo piano" in attesa del grande evento.

# 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)

# ...si discute ...si discute

## Anche gli urbanisti degradano il paesaggio?

Francesco Domenico Moccia\*

Dopo il Codice del Paesaggio e le modifiche del Decreto Rutelli, non meraviglia la ripresa del dibattito sul paesaggio. È in corso una revisione della pianificazione paesaggistica con la produzione di nuovi piani e la messa a punto delle innovazioni introdotte dalla Convenzione europea del paesaggio. Ci si aspetterebbe un clima di apertura e di entusiasmo per le innovazioni introdotte – seppur timidamente e con eccessiva prudenza rispetto alle proposte europee – ma, al contrario, le pur limitate innovazioni hanno provocato una reazione conservatrice arroccata intorno alla “splendida tradizione italiana” di tutela dei beni culturali e naturali, alla sua politica precorritrice nella legislazione ed eccellente nella cultura. Questa difesa della tradizione ha abbracciato la causa del *funzionariato* del Ministero e delle Soprintendenze sempre più spogliato di risorse e di poteri e attacca il decentramento come fonte di ogni pericolo. Questa corrente d’opinione, promossa da Salvatore Settis, attuale presidente del Consiglio Superiore dei Beni Culturali, ha trovato in Eugenio Scalfari un convinto sostenitore. Nel suo articolo su Repubblica dell’11 novembre 2008, critica la perdita di quella “visione generale” che può essere solo “in capo allo Stato, il solo tra i vari enti istituzionali che sia depositario di una visione generale, che viene inevitabilmente persa di vista man mano che si discende nei livelli locali, la Regione e ancora di più il Comune”.

Poiché questa affermazione avviene dopo una realistica disanima dei grandi guasti determinatisi e consentiti sul territorio italiano offendendo e distruggendo il paesaggio dalle barriere di edilizia speculative di seconde case alla manomissione al deperimento dei monumenti, verrebbe da chiedere a Scalfari quanto fosse efficace quella “visione generale” che difende e come operavano i poteri dello Stato per evitare i disastri da lui denunciati quando erano gli unici responsabili e avrebbero dovuto garantire l’elevata qualità della tutela a cui aspira. Non sembra che il pensiero aristocratico di una elite intellettuale e l’azione amministrativa burocratica centralizzata lasci soddisfatti e ci convinca della superiorità con gli altri paesi (di cui Scalfari non è convinto) alla prova dei fatti e non possa essere usato come argomento contro quella partecipazione

dal basso invocata dalla Convenzione europea. Pensiamo che il paesaggio sia un valore che dobbiamo continuare a imporre con la forza (verrà il momento di mobilitare l’esercito)? Pensiamo che l’identità nazionale debba cancellare l’articolazione locale delle mille città e dei loro territori? Che l’Unità d’Italia e della sua “visione generale” sia far tabula rasa della sua storia di differenze regionali? Scalfari è ancora più iniquo e inesatto quando attribuisce all’urbanistica, tra l’altro, la colpa del degrado. “La pianificazione urbanistica da tempo ha preso il sopravvento su quella paesaggistica e ambientale”. Questa mossa viene presentata come il mezzo per far prevalere gli interessi degli speculatori edilizi a danno dei beni culturali e naturali. Come le Soprintendenze anche l’urbanistica avrà le sue colpe e men che gli urbanisti debbono nasconderle, ma analizzarle e costruire una dottrina e una legislazione che le eviti; ma non possiamo tacere su quanto questo giudizio sia errato. Scalfari non sa che nella legislazione non è vero ciò che afferma: il piano paesistico prevale su ogni altro piano. Ignora che gli scempi a cui lui si riferisce sono di norma violazione degli strumenti urbanistici e paesaggistici vigenti, oppure frutto di carenza di risorse.

Ma quello che è ancora più grave è che una tale posizione che ripropone la separazione tra paesaggio ambiente e urbanistica, disputando poi sulle prevalenze – a parte il fatto di riaccendere interessi corporativi – fa arretrare l’elaborazione disciplinare di qualche decennio. Vanifica tutti quei faticosi sforzi di integrazione delle pianificazioni la cui sinergia dovrebbe essere a tutti evidente. Se il paesaggio non è solo vincolo, ma opera di riqualificazione delle aree di pregio degradate, come faccio a risanare e riqualificare senza la dimensione pianificatoria e urbanistica?

Ma tutto questo a Scalfari (e, più in generale, alla grande stampa) sembra non importare. Auspicio, invece, che i numerosi convegni in corso, la sperimentazione sui nuovi piani paesaggistici, sui piani territoriali regionali avviati dopo il Codice e su ogni altro livello di pianificazione (studi e saggi che dovremmo promuovere e incoraggiare) facciano maturare una presenza dell’urbanistica che dia un contributo da valutare con maggior equità. Se resteranno solamente gli storici dell’arte a giudicare la pianificazione temo che qualche questione tecnica e specifica potrà continuare a sfuggire e una disanima accurata di tutto ciò, in sede Inu, è bene farla al più presto.

\* Professore ordinario di Urbanistica e Assessore all’Urbanistica della Provincia di Napoli.

**ENTE FIERA  
PROMOBERG**



Camera di Commercio  
Bergamo



**ASCOM**  
COMMERCIO TURISMO SERVIZI  
CONFCOMMERCIO  
BERGAMO



**BERGAMO  
FIERA NUOVA**

# EDIL 2009

**23<sup>a</sup>  
edizione**

## DAL 2 AL 5 APRILE FIERA BERGAMO

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

**2° SALONE DEL  
RISPARMIO  
ENERGETICO**

**ENTE FIERA  
PROMOBERG**

**INFO 035 32.30.913/914 - [www.promoberg.it](http://www.promoberg.it) - INTERO € 6,00 - Parcheggio € 2,00**

**UBI** < Banca Popolare  
di Bergamo

**L'ECO DI BERGAMO**

**CREDITO BERGAMASCO**  
GRUPPO BANCO POPOLARE

## Expo 2015 e Territorio

a cura di Pierluigi Nobile

Come tutti i grandi eventi l'Expo 2015 per Milano rappresenta l'occasione per dare attuazione ad un'infrastrutturazione attesa dal territorio, ma è vista anche come opportunità per la promozione del più ampio ambito territoriale della regione urbana milanese. In questa prospettiva l'attenzione agli effetti che questo processo avrà sul territorio viene tradotta nella proposta di dare avvio ad un Osservatorio che vuole essere occasione di conoscenza e di analisi dei problemi sulla governance in relazione all'evento.

Sono trascorsi molti mesi da quando il 31 marzo 2008 Milano vinceva la sfida con Smirne e si aggiudicava, con una significativa maggioranza di voti, ottenuti con un lavoro intenso di promozione nei confronti dei Paesi ammessi alla votazione, la candidatura ad ospitare l'Expo per l'anno 2015 sul tema "nutrire il pianeta, energia per la vita". Si concludeva così con successo un percorso seguito con autorevolezza e pervicacia dal Comune di Milano, in primo luogo, con il sostegno convinto, al di là degli schieramenti, del Governo, della Regione Lombardia e della Provincia di Milano, oltre che delle principali rappresentanze economiche dell'area milanese.

In quella data si chiudeva una fase di certo importante, ma che era caratterizzata più che altro dalla capacità di fare *marketing*, ed è a partire da quel momento che si apre una fase del tutto nuova dove si richiede che siano messe in campo azioni più concrete, operative che coinvolgono aspetti anche immateriali, ma che, in una misura non certo trascurabile, riguardano il territorio. Si tratta di infrastrutturare un sito di due milioni di metri quadri, si tratta di organizzare la ricettività per un numero che è stato calcolato possa essere pari a 29 milioni di presenze (21 dall'Italia, 6 dall'Europa e 2 dal resto del Mondo), si tratta di garantire l'accessibilità, nelle diverse forme, sia al sito scelto per l'insediamento dell'Expo, sia, più in generale, all'ambito metropolitano, si tratta di saper gestire le "tensioni" di trasformazione territoriale connesse all'evento per un ambito geografico ancora tutto da definire e in "grande attesa", si tratta di pensare alla riconversione futura dei contenitori, si tratta di garantire che l'intervento nel suo complesso sia entro parametri di sostenibilità. Insomma si tratta di compiere un'azione che in sintesi investe il tema del governo del territorio. E' in questo contesto che è venuta a maturazione, da parte della sezione lombarda dell'INU, l'idea di dare vita ad uno strumento quale l'Osservatorio sull'Expo. Il percorso operativo di questo strumento ha iniziato a delinearsi in occasione di un primo incontro, che si è tenuto lo

scorso mese di luglio, durante il quale si è provato a porre alcuni degli interrogativi, in parte richiamati in precedenza, afferenti l'intreccio tra l'evento Expo ed il territorio. Alla luce delle risultanze di quella giornata si sono venuti a delineare con più precisione i campi di analisi e di impegno su cui sviluppare l'attività dell'Osservatorio, che riguardano:

- il progetto dell'Expo strettamente inteso, quindi tutti i temi che fanno riferimento all'insediamento: localizzazione; relazioni con il contesto sotto il profilo urbanistico, morfologico, dimensionale, di compatibilità; effetti sulle trasformazioni; accessibilità; riconversione delle strutture,...;
- gli interventi infrastrutturali che interessano in generale la regione urbana milanese e le relazioni, più o meno strette, con l'evento Expo. La misura di quali siano le reali capacità di attrarre/garantire investimenti per ridurre un deficit strutturale dell'area lombarda per quanto concerne la dotazione di infrastrutture di mobilità, con particolare riguardo al sistema del trasporto pubblico su ferro;
- gli effetti sulle politiche territoriali ed urbanistiche. In una realtà complessa quale quella della regione urbana milanese, caratterizzata dalla presenza di una pluralità di enti locali, dall'intreccio di competenze tra i vari livelli istituzionali, dal peso di uno dei più forti sistemi imprenditoriali nazionali, l'evento Expo costituisce innesco per l'avvio di processi di trasformazione territoriale la cui

portata può generare situazioni di “non coerenza” con riferimento ad un assetto sostenibile.

Rispetto a questa prospettiva di lavoro l'opportunità offerta da questa sezione di Urbanistica Informazione è quella di provare, da un lato, ad enunciare prospettive e problemi in relazione al ruolo che un tale evento assume nell'ambito del territorio milanese, dall'altro lato, ad alimentare, con il richiamo a esperienze simili già compiute, una conoscenza non solo capace di aiutare la riflessione, ma anche di mettere a disposizione consigli e possibili soluzioni per un esito dell'evento in grado di garantire un corretto rapporto con il territorio. Emergono già da questi primi contributi, sebbene non coprano ancora tutte le problematicità, sia le aspettative di un territorio vasto per le ricadute sulle specifiche realtà locali, sia la preoccupazione diffusa sul tema del riutilizzo delle strutture espositive. Si evidenzia poi l'attenzione rivolta alla necessità di monitorare il percorso di avvicinamento all'evento per favorire la coerenza delle previsioni e per assicurare l'efficienza della “sostenibilità territoriale”.

## Verso un osservatorio Inu Lombardia sull'Expo

Fortunato Pagano\*

Con l'avvio dell'osservatorio Inu sull'Expo 2015 si ritiene opportuno porre alcuni interrogativi sulle prospettive che questo evento crea e sulla soluzione dei problemi che comporta.

1) L'Istituto Nazionale di Urbanistica sezione Lombardia e credo di poter aggiungere l'INU Nazionale manifesta soddisfazione per l'attribuzione a Milano dell'Expo 2015 ed apprezzamento per l'impegno del Sindaco Moratti e di tutte le istituzioni, gli enti e le persone che hanno contribuito al successo della candidatura.

2) Tale manifestazione di soddisfazione dell'Inu, come altre, si deve alla consapevolezza della importanza che rivestono le prospettive che l'Expo crea per Milano in primo luogo ma, per il vasto ambito territoriale interessato, è però accompagnata dalla preoccupazione di quelli che possiamo indicare come impropri sfruttamenti dell'occasione offerta dal grande evento che auspichiamo, anzi, almeno per il momento siamo certi vengano evitati.

3) Abbiamo deciso di creare un osservatorio INU sull'Expo -che per ovvie ragioni assumerà come oggetto di privilegiata attenzione prospettive e problemi di ordine urbanistico e territoriale; -che, sarà una struttura leggera e finanziariamente non impegnativa; -che non è da paventare si configuri,

per coloro i quali saranno impegnati nei processi decisionali, come una fastidiosa “mosca cocchiera”; -che cercherà di contribuire, pur formulando, all'occorrenza, in modo sereno rilievi critici, a quello che si auspica risulti un processo di utilizzazione del grande evento in considerazione anche ai fini di un salto di qualità territoriale ed urbanistico dell'ambito interessato.

4) Come ovvio abbiamo ritenuto che nella prospettiva di un osservatorio, fosse opportuno chiedere ad autorevoli esponenti del mondo culturale di esprimere dai loro diversi angoli di visuale prime valutazioni sulle prospettive e sui problemi.

5) Ci siamo chiesti in vista della creazione dell'Osservatorio e continueremo a chiederci quale sia il territorio interessato dall'Expo cui risultano relative le prospettive ed i problemi che essa crea. Non si omette ovviamente di considerare che l'Expo è sempre promossa in una grande città e che comunque preminente sotto vari profili è da considerare il ruolo della città prescelta.

In merito non si possono porre dubbi. A tal proposito è subito da rilevare, però, che il Comune di Milano presenta una particolarità di ordine territoriale che spesso in varie sedi viene evidenziata.

L'estensione del suo territorio è molto limitata e lo stesso è parte integrante di un'area metropolitana ormai molto

estesa che costituisce parte di una molto estesa regione metropolitana. Premessa tale banale e pur sempre necessaria constatazione, ci si chiede se, in casi quali quello in esame, non si abbia un territorio interessato a “geometria variabile”, tale risultante in forza della assunzione di diversi angoli di visuale:

-ad esempio, quello relativo agli interventi infrastrutturali, a seconda dei casi, da promuovere od accelerare nella prospettiva dell'Expo;

-ad esempio, quello attento ai problemi della c.d. accommodation di cui al cap. XII del dossier che ha accompagnato la candidatura (e che è l'unico documento di rilievo cui per il momento solo si può fare riferimento);

-ad esempio, quello attento alle iniziative che inevitabilmente (in qualche caso magari e purtroppo in modo improprio) risulteranno collegate all'Expo;

-ad esempio, quello dal quale si presta attenzione alla localizzazione del sito ai margini del territorio comunale. Incidentalmente (ma non tanto) si ricorda che, purtroppo, non si è avuta una soluzione istituzionale del problema di governo dell'area metropolitana pur prevista dalla Costituzione agli inizi del corrente secolo (soluzione resa improbabile dalla creazione di una nuova provincia il cui territorio arriva a qualche chilometro di distanza dal confine del Comune di Milano) e che non esaltanti risultano le fino ad oggi maturate esperienze di sostitutiva *governance* (non sempre a proposito indicata come efficace soluzione alternativa).

6) Occorre chiedersi, certo non solo per quanto riguarda gli interventi da realizzare nel sito e quelli con essi strettamente connessi ma anche con riferimento agli altri comunque connessi o coordinati e con occhio attento all'impatto complessivo, se non siano in primo luogo da promuovere scelte organiche di pianificazione e programmazione che potrebbero essere oggetto del già in verità ipotizzato accordo di programma quadro cui poi dovrebbero fare seguito vari accordi di programma esecutivi delle sue scelte. Riduttiva sarebbe una valutazione di

sostenibilità relativa solo al master plan del sito e non al cumulo degli interventi indotti e di quelli che ad essi si ipotizza che, cogliendo l'occasione, vengano aggiunti.

7) Quanto agli interventi aventi ad oggetto infrastrutture dei quali si parla e molti dei quali risultano già previsti ci si chiede quali siano da accelerare nella prospettiva dell'Expo e del dopo Expo.

8) Ci si chiede in particolare, ma non solo quanto agli interventi aventi ad oggetto l'Expo e quelli strettamente connessi, se non si possano promuovere soluzioni virtuose tali da evitare gli enormi sprechi che, alle volte, in passato si sono in occasioni analoghe determinati; ciò ovviamente nei limiti consentiti dagli obblighi internazionali assunti e da onorare. Aberranti sono da considerare le cattedrali nel deserto.

Ad esempio non esemplare sembra risulti l'esperienza sotto tale profilo maturata a Siviglia. Ferma rimanendo la scelta di mantenere in essere nel dopo Expo, ai fini di nuove diverse utilizzazioni di interesse pubblico o generale, alcuni edifici ed alcuni complessi (scelta indicata nel dossier) potrebbe essere valutata l'ipotesi, anzi riscontrata la forte opportunità della realizzazione, a vari fini (padiglioni di vario genere), di strutture leggere suscettive di riutilizzo, a vari fini di interessi sociale, in paesi sottosviluppati. Tale scelta non credo possa essere imposta alle nazioni che parteciperanno. Essa, però, potrebbe essere oggetto di un suggerimento che potrebbe incontrare un vasto favore.

9) Sempre quanto al sito, premesso che:  
-condivisibile è da considerare la decisione di non ricorrere per l'Expo all'applicazione del modello espropriativo da tempo ormai in crisi, ed ancor più in crisi dopo la recente entrata in vigore di una nuova disciplina delle indennità di esproprio indotta da due sentenze della Corte Costituzionale;  
- gli accordi di massima (se non cado

in errore) di larga massima intervenuti con i soggetti proprietari delle aree del sito dovranno essere rispettati; ci si chiede quale sia la definizione degli accordi in una prospettiva di un giusto equilibrio nei rapporti pubblico-privato quanto al dopo Expo si darà luogo a sviluppi urbanistici di lungo periodo.

10) Ci si chiede se non sia da evitare che l'occasione venga offerta al fine di promuovere iniziative tali da far configurare nuovi scenari urbanistici contraddistinti da convenienza economico sociali ammissibili ed auspicabili; ma anche al fine di promuovere iniziative di dubbia sostenibilità ambientale ed urbanistica. Non si cade in un eccesso di preoccupazione se si paventa che, insieme ad opportune integrazioni di iniziative private nel processo di sviluppo che si auspica venga innescato dall'Expo, si abbiano tentativi di aggiunta sul carro dell'Expo di pesi impropri da considerare tali in termini di inammissibile sfruttamento dell'occasione a fini speculativi. Tollerabile può essere considerata la tradizionale un po' furbesca propensione italiana a cogliere l'occasione di grandi eventi per realizzare interventi infrastrutturali ed altri interventi di interesse pubblico da tempo auspicabili, anche se non necessari od utili per gli eventi stessi. Analoga tolleranza non sembra si possa considerare ammissibile per i suddetti ben diversi tentativi di sfruttamento dell'occasione.

\* Presidente Inu Lombardia.

## Grandi eventi e *governance* metropolitana

Claudio Tolomelli\*, Gianfranco Fiora\*\*

L'organizzazione di un'olimpiade o di un "expo" costituisce sempre un momento fondamentale per il sistema di "governance" dell'area metropolitana che lo ospita ed impatta in maniera rilevante sulla pianificazione territoriale a questa scala. Di converso, alcuni fra gli studi più sistematici sulle problematiche e sugli effetti dei grandi eventi evidenziano come, per una loro migliore riuscita, e soprattutto per valorizzarne al meglio l'eredità successiva, occorre che siano inquadrati fin dall'inizio e per tutto il loro percorso in un adeguato impianto di governance territoriale. Da qualunque punto di vista lo si esamini, il rapporto fra grandi eventi e governance urbana si dimostra essere una questione fondamentale; una questione che, tuttavia, non sempre è stata adeguatamente indagata. Se da un lato è vero che ormai dalla metà degli anni '90 tutti i dossier di candidatura cercano di dimostrare che si è tenuto conto dei molteplici aspetti che nell'insieme costituiscono la governance metropolitana, dall'altro, se si guarda a posteriori alle concrete esperienze, si vede come spesso vi siano sensibili scostamenti fra quanto dichiarato e ciò che realmente è avvenuto.

All'interno di Metrex, l'organizzazione che fin dal 1996 raccoglie le città, le province e le regioni metropolitane europee, con oltre 50 istituzioni associate, molte sono le metropoli interessate da manifestazioni di carattere internazionale. Questo ha

consentito di sviluppare una riflessione sulle esperienze di organizzazione di grandi eventi, al fine di individuare gli aspetti critici di cui dovranno tenere conto le numerose metropoli aderenti a Metrex candidate ad ospitare grandi eventi in futuro. Questa riflessione è stata realizzata attraverso due strumenti: la costituzione di un apposito gruppo di esperti (Planning for major events) e l'approfondimento del tema nell'ambito del progetto InterMetrex, finanziato dall'Unione Europea e incentrato sulla ricerca dell'efficacia della pianificazione a scala metropolitana.

### **Il "Gruppo d'esperti" sulle esperienze europee**

Al gruppo di lavoro, istituito nel 2001 e coordinato dalla provincia di Torino, hanno partecipato rappresentanti di Lisbona (Expo 1998), Siviglia (Expo 1992), Saragozza (Expo 2008), Atene (Olimpiadi 2004), Hannover (Expo 2000), Barcellona (Olimpiadi 1992), Londra (Olimpiadi 2012), Norimberga (Campionati mondiali di calcio 2006) e Stoccarda (candidata alle Olimpiadi, Mondiali di ciclismo del 2007).

Nel corso dei diversi anni di lavori sono stati esaminati i casi di eventi già realizzati e alcune iniziative in corso di realizzazione. Pur nella consapevolezza delle considerevoli differenze fra olimpiadi ed expo, sono emerse alcune questioni cruciali comuni. Fra queste, in estrema sintesi, si segnalano quelle relative al rapporto talvolta problematico con la pianificazione territoriale e la

salvaguardia ambientale, e quelle riguardanti l'eredità in termini di trasformazioni urbane, di infrastrutture materiali ed immateriali, di mutamenti culturali.

Ci si è interrogati sui principali nodi problematici emersi nelle esperienze esaminate, che non sempre sono state positive: in alcuni casi sono stati necessari molti anni per avviare il riutilizzo delle infrastrutture, in altri il risultato economico è stato inferiore alle attese, in altri ancora vi sono stati effetti negativi sia sull'assetto del territorio che su diversi settori della comunità urbana.

In generale è emersa l'opportunità di una corretta valutazione del rapporto costi/benefici a lungo termine riferita a tutta l'area coinvolta.

Infine si è cercato di individuare le soluzioni a questi problemi, fra cui le scelte progettuali sul piano urbanistico ed operativo che meglio possono favorire il riuso degli edifici o che consentono di sfruttare le occasioni dell'evento per riqualificare aree dismesse.

Fra le molteplici esperienze esaminate si possono citare brevemente le seguenti, in quanto emblematiche, sia in senso positivo che negativo.

Ad Atene, per le olimpiadi, l'impianto per le gare di canottaggio e canoa, anziché occupare nuovo suolo, è stato costruito su una base aerea americana dismessa utilizzata all'epoca come discarica, con il completo recupero dell'ecosistema e la realizzazione di un'area di protezione ambientale di 150.000 ha, utilizzando il programma

europeo Natura 2000.

Nel caso di Siviglia sono invece occorsi molti anni per avviare un piano di riutilizzo degli edifici e tuttora molti manufatti permangono inutilizzati, mentre altri sono stati demoliti o trasferiti.

Ad Hannover, nonostante una certa accuratezza nella progettazione dell'evento, dopo l'Expo del 2000 vi sono state difficoltà nel riuso dei padiglioni espositivi o nel trovare un accordo con i Paesi proprietari per la loro demolizione.

### **Il rapporto con la governance metropolitana**

Alla luce del fatto che per una città ospitare un grande evento costituisce un'importante azione di governance, il lavoro del gruppo d'esperti si è intrecciato con le elaborazioni sul tema della governance metropolitana sviluppate nell'ambito del progetto InterMetrex e più in generale con gli approfondimenti del tema della governance svolti all'interno di Metrex.

Dall'esame di un numero rilevante di esperienze europee sono emersi diversi aspetti critici, soprattutto se si considera la governance in una accezione evoluta, capace di coglierne i molteplici risvolti.

In primo luogo, poiché un elemento importante della governance è costituito dalla consapevolezza che una comunità urbana ha del posizionamento della propria città all'interno degli scenari competitivi, l'organizzazione di un'expo costituisce una occasione unica per accrescere questa consapevolezza e, più in generale, per meglio definire l'identità della città. Ma non sempre questa occasione viene colta e ancor più di rado il fatto di ospitare un grande evento viene utilizzato quale occasione di ripensamento della collocazione della città nella dimensione internazionale. A questo proposito i dossier di candidatura tendono ad assomigliarsi e pongono gli obiettivi di miglioramento della visibilità e dell'attrattività in termini generici e non a partire da una reale lettura delle caratteristiche identitarie della città. In

### **Problematiche ambientali indotte da un grande evento. L'esperienza di Torino.**

I Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006 sono stati i primi, tra i "grandi eventi" italiani, ad essere assoggettati a Valutazione ambientale strategica (Vas).

Per inciso, si rammenta che in Italia, il primo passo per dare attuazione alla direttiva europea 2001/42/Ce è stata la legge 308/2004, cui ha fatto seguito solo nel maggio del 2006 il Dlgs 152/2006 *"Norme in materia ambientale"*. L'entrata in vigore di tale Decreto è stata poi più volte reiterata per volontà del successivo governo, nell'intento di introdurre delle modifiche al testo approvato; la parte seconda (procedure di Vas.) è stata perciò rinviata, fino all'emanazione del Dlgs 4/2008 *"Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del Dlgs . n. 152 del 3 aprile 2006, recante norme in materia ambientale"*.

Orbene, in un quadro legislativo ambientale nazionale definitosi soltanto nel 2008, le Olimpiadi di Torino sono già state assoggettate a questa nuova tipologia valutativa, la quale, come è noto, non prende in esame solo le singole opere, ma tutti gli effetti che si possono determinare sull'ambiente (fisico, culturale e socio economico) in conseguenza all'evento.

In dettaglio, per quanto attiene l'esperienza di Torino, la Vas. del programma olimpico ha individuato, in due sottosistemi costituiti dall'ambito montano e da quello metropolitano, tutti gli interventi di recupero, mitigazione e compensazione paesistico - ambientale delle opere olimpiche.

Oltre a quanto sopra richiamato la Vas ha stabilito la necessità di operare un bilancio periodico delle opere olimpiche, mediante un monitoraggio finalizzato a valutare gli effetti indotti nel tempo dalla trasformazione dell'ambiente.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda al testo "L'eredità di un grande evento - Monitoraggio territoriale ex post delle Olimpiadi di Torino 2006" , Aa.vv. , CELID.

ogni caso, trattandosi di una candidatura, gli aspetti di debolezza vengono quasi sempre minimizzati, se non taciuti.

Ma anche quando un'elaborazione di questo tipo viene realizzata, essa rimane quasi sempre appannaggio di una ristretta élite urbana e non è diffusa alle diverse parti che costituiscono la comunità urbana. Un aspetto su cui vi è la necessità di una ulteriore ricerca e soprattutto di una concreta pratica è come fare in modo che nell'organizzazione di un grande evento si riesca a coinvolgere quanto più possibile l'intera comunità.

Questa esigenza s'intreccia strettamente con quelle di creare quanto più consenso possibile (non foss'altro che per facilitare i processi attuativi) e di far sì che la realizzazione di un grande evento sia occasione di aumento della coesione sociale e non, come talvolta accade, di ulteriore frammentazione della struttura sociale, con fasce sociali che

se ne avvantaggiano in termini di reddito e di consapevolezza e ampi strati che ne restano esclusi e soffrono costi e disagi.

Il tema del rapporto con la governance si pone in termini ancora più complessi quando ci si pone l'obiettivo di utilizzare un grande evento per trasformare in qualche modo l'identità urbana.

Talvolta, trattando di questi temi, alcune città si sono poste l'obiettivo di accrescere quello che è stato chiamato il "capitale sociale e culturale": questa ambizione va nella direzione giusta, anche se resta l'esigenza di precisare meglio chi saranno i detentori di tale capitale.

### **La pianificazione d'area vasta**

I grandi eventi costituiscono per una città un'occasione unica per migliorare l'accessibilità, i trasporti ed il sistema infrastrutturale e per ridisegnare parti importanti del tessuto urbano. Si può

dire, alla luce di molte esperienze europee, che è proprio questo uno dei principali effetti positivi di un grande evento. Anche per questo motivo è importante che non solo la progettazione delle infrastrutture, ma perfino quella degli edifici avvenga in stretto rapporto con la pianificazione territoriale. Così come deve essere sottolineata l'importanza che vengano espletate tutte le procedure di valutazione di impatto territoriale ed ambientale (vedi box a lato). Le esperienze europee evidenziano inoltre la necessità di adottare un'ottica di lungo periodo sia nella pianificazione della parte infrastrutturale, sia per le ricadute più generali dell'evento sul futuro dell'area metropolitana e sul più complessivo impianto di scelte strategiche. Anche per questo è necessario che vi sia uno stretto collegamento fra gli interventi specificamente legati al grande evento e quelli più generali previsti dalla pianificazione territoriale a scala sia urbana che di area vasta. Nel caso poi dell'Expo 2015 di Milano sarà importante valutare adeguatamente il rapporto con la parte del sistema territoriale padano in qualche modo interessata all'evento. Ci si riferisce all'area piemontese, all'area pedemontana che giunge fino al Veneto, all'Emilia-Romagna. In tutti questi casi si è solo all'inizio di un percorso di coinvolgimento di Regioni e Province sui versanti delle infrastrutture, del turismo, della promozione economica, delle iniziative culturali. Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, essendo l'alimentazione il tema centrale, un coinvolgimento stretto è quanto mai opportuno, non fosse altro che questa è la prima regione italiana per produzione agricola e trasformazione agro-alimentare.

### **Il ruolo della Pubblica Amministrazione**

Nell'esaminare il rapporto con la governance, emerge come centrale il tema del ruolo della Pubblica Amministrazione, rispetto al quale occorre tenere in adeguata considerazione alcuni aspetti critici:

- nel processo decisionale ed attuativo vi è la necessità di un'adeguata trasparenza nel rapporto pubblico-privato, nel coinvolgimento dei diversi attori economici, nell'assegnazione dei ruoli, nella realizzazione delle varie opere;
- dall'esame delle esperienze europee appare assolutamente opportuno che vi siano orientamenti convergenti e comportamenti cooperativi da parte dei diversi livelli istituzionali coinvolti ed anche da parte dei principali attori economici e sociali;
- è cruciale il rapporto fra la pianificazione e l'organizzazione dell'expo e le politiche settoriali preesistenti. Un grande evento rappresenta infatti l'occasione per realizzare opere già previste, ma per le quali non vi erano risorse, o per accelerarne la realizzazione; in molti dei casi esaminati le politiche preesistenti sono state cambiate in profondità, mentre in altri il grande evento ha costituito una opportunità per produrre una decisa innovazione sia nella pianificazione territoriale ed urbanistica che in altre politiche di settore;
- infine si segnala la necessità che la realizzazione di un grande evento abbia una ricaduta positiva sulla capacità operativa della pubblica amministrazione, ne rappresenti un momento di qualificazione, ne accresca la capacità di gestire rilevanti progetti di trasformazione urbana e di sviluppare rapporti paritetici con i grandi soggetti economici privati.

\* Dirigente Area Governance metropolitana Regione Emilia-Romagna.

\*\* Dirigente Servizio Urbanistica Provincia di Torino.

## URBANISTICA 137

### TEMI DELLE SEZIONI PRINCIPALI

**Editoriale** Un mare di case (Paolo Avarello).

Sezione *Problemi, politiche, ricerche*  
**L'urbanistica per il paesaggio** (a cura di Mariavaleria Mininni). Interventi di Alberto Clementi, Pierre Donadieu, Arturo Lanzani, Pier Carlo Palermo

Sezione *Progetti e realizzazioni*  
**Il Piano strutturale di Reggio Emilia** (a cura di Paolo Galuzzi). Interventi di Graziano Delrio, Ugo Ferrari, Maria Sergio, Giuseppe Campos Venuti, Rudi Fallaci, Elisa Iori, Oriol Bohigas, Marco Brunod, Franca Olivetti Manoukian, Luisa Sironi.

**Calabria in trasformazione** (a cura di Giuseppe Scaglione). Interventi di Michelangelo Tripodi, Maria Grazia Buffon, Rosaria Amantea, Alberto Ziparo, Giuseppe Fera, Alberto Clementi.

Sezione *Profili e pratiche*  
**La certezza del futuro è nella selezione dei progetti** (Luca Fondacci).

Sezione *Libri ricevuti*  
Giovanni Caudo legge *Urbanistica e sfera pubblica* (di Cristina Bianchetti); Mara Cossu legge *Il rilievo sensibile* (di Marichela Sepe); Raffaella Bracale legge *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma* (di Walter Tocci, Italo Insolera e Domitilla Morandi).

**N. 137 (settembre - dicembre 2008)**  
Rivista quadrimestrale  
Pagine 128, illustrazioni b/n e colori, ? 27  
Abbonamento annuale (tre fascicoli) ? 68  
(soci INU ? 54)

PER INFORMAZIONI:  
INU EDIZIONI, PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA  
TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773  
MAILTO inuprom@inuedizioni.it

## Ripensare la città di Parma

Francesco Manfredi\*, Silvia Ombellini\*\*, Ivano Savi\*\*\*

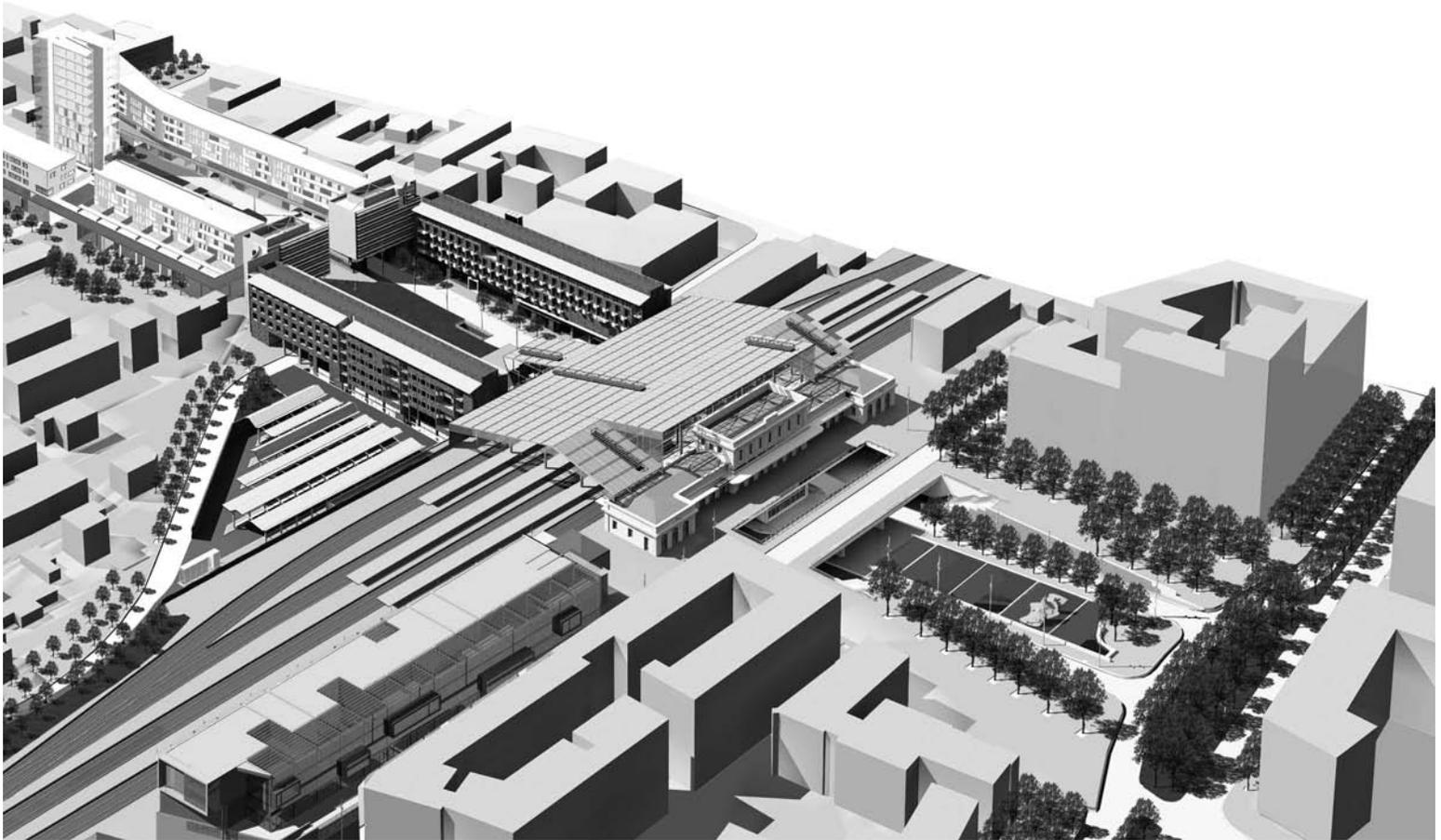
L'Expo 2015 potrà costituire per Parma un'occasione per "ripensarsi" in relazione alla sua vocazione agro-alimentare e per definire una traiettoria di sviluppo orientata alla riqualificazione del paesaggio e alla valorizzazione del costruito nel territorio

L'importanza di un evento come l'Expo universale non si misura solo nel numero di visitatori, ma soprattutto nella possibilità che offre di "ripensare" la città. Due dei tanti esempi europei recenti sono stati Lisbona e Barcellona, entrambe coinvolte da grandi appuntamenti (Expo e Olimpiadi), e, grazie a questi profondamente rinnovate, dal punto di vista urbanistico, ricettivo, dei trasporti e dell'immagine urbana. La risonanza che avrà l'Expo 2015 non riguarderà solo Milano, ma coinvolgerà il suo ambito geografico più esteso, e con questo anche la città di Parma, partner ufficiale dell'evento insieme a Milano.

Proviamo allora ad immaginare nel 2015 una passeggiata virtuale tra le due città, che, grazie alla nuova infrastruttura ferroviaria ad alta velocità, saranno a circa mezz'ora di distanza. Il paesaggio urbano di "ingresso" a Parma sarà ridisegnato dal progetto dell'area della stazione, opera dell'architetto spagnolo Oriol Bohigas. Questo importante intervento di riqualificazione, attuato attraverso lo strumento della società di Trasformazione urbana (STU), si estende in modo capillare a nord e a sud della stazione, coinvolgendo un'area urbana strategica per la sua centralità rispetto al nucleo storico di Parma. L'uscita di questa parte di città dalla sua passata

condizione di disorganizzazione urbana, il superamento delle cesure e delle problematiche create dal sistema ferroviario, trasformano una banale periferia in uno spazio urbano vitale e di elevata qualità, che aspira alla rigenerazione di un'intera area urbana. La vecchia stazione diviene un sistema sinergico di servizi, ai cittadini e ai viaggiatori, nella quale s'integrano le stazioni della nuova linea metropolitana e delle autocorriere extra-urbane. Per continuare questa passeggiata a Parma si potrà scegliere di utilizzare uno dei diversi mezzi di mobilità sostenibile, dal bike-sharing, al car-sharing, alle linee autobus disponibili a chiamata 24 ore su 24, alla linea di metropolitana leggera. La passeggiata potrà avvenire attraverso i percorsi lenti del centro storico, e quindi addentrarsi nel parco verde che attraverserà la città da nord a sud, lungo i torrenti Parma e Baganza, raggiungendo il territorio agricolo circostante. Si tratta di un progetto urbano racchiuso nella recente Variante generale al Piano Strutturale Comunale (2007), che diventerà possibile attraverso il meccanismo della perequazione urbanistica e che trasformerà in un vero parco, con piscine estive e spiagge sui torrenti, circa 13 milioni di m<sup>2</sup> di territorio. Un parco che rappresenterà un'importante connessione tra la città e i brani di pianura coltivata che sopravvivono al di fuori del tessuto urbano. Il tema dell'Expo, *Feeding the Planet, Energy for Life*, ovvero "nutrire il pianeta, energia per la vita", intende sottolineare il legame forte tra territorio, cibo e qualità della vita. Questo riporta

immediatamente al ruolo di Parma come capitale europea dell'alimentazione. Si tratta perciò di valorizzare quel rapporto di collegamento diretto tra la città e il suo territorio, che ha da sempre caratterizzato Parma, nei suoi aspetti economici come in quelli culturali, gastronomici e paesaggistici. Il regista parmigiano Bernardo Bertolucci, nel suo film "Prima della rivoluzione" (1963), descrive l'atmosfera che si viveva nella piazza principale di Parma ricordando il profumo intenso di grano proveniente dai rigogliosi campi coltivati che circondavano la città. Parma è ancora oggi il cuore di un esteso distretto produttivo specializzato nel settore agro-alimentare, che rappresenta il principale elemento distintivo e punto di forza dell'economia locale, sul quale la Variante generale al PSC imposta e sviluppa tutte le azioni e le strategie per creare un polo di eccellenza a livello internazionale. Il primo tema è sicuramente quello dell'arrivo dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (Efsa), con il quale si aprono nuove e importanti opportunità di relazione a livello internazionale (sviluppo delle relazioni con i principali centri di ricerca, attivazione di reti di trasporto al servizio delle nuove attività, potenziamento dell'offerta culturale), con ripercussioni sull'assetto urbanistico della città. I luoghi di diretto insediamento dell'Autorità europea, già definiti in occasione della candidatura di Parma, sono il palazzo del Giardino ducale, quale sede di rappresentanza, e le aree di proprietà comunale lungo viale Piacenza quale sede operativa. Quest'ultima,



Progetto di riqualificazione dell'area della Stazione, vista aerea. Coordinamento: Ivano Savi; progetto urbanistico e infrastrutturale: MBM Arquitects (Arch. Oriol Bohigas – Arch. Josep Martorell). Hanno collaborato per il comune di Parma: Ivano Savi, Tiziano di Bernardo, Lucia Sartori, Alessandra Gatti, Stefania Beccchi, Barbara Cherchi. Hanno collaborato per le Società: Carlo Savorè, Luigi Prati.

situata a nord del Parco ducale, verrà riqualificata sulla base del progetto vincitore di un concorso che ha visto coinvolti diversi architetti di fama internazionale. Oltre alla costruzione del nuovo edificio dell'Efsa, il progetto prevede il rinnovamento dell'intera area, coinvolgendo integralmente il comparto nord-ovest del nucleo storico, in continuità, sia funzionale che fisica, con i due Piani di Riqualificazione urbana della stazione e dell'area Pasubio. L'area ospiterà, oltre alla sede operativa dell'Efsa, nuove residenze, nuovo verde pubblico e nuove attrezzature sportive. La seconda strategia è rappresentata dalla "Città delle Scienze", un progetto che unisce alle caratteristiche proprie del territorio parmense il tema della ricerca e dell'innovazione, al fine di valorizzare la capacità competitiva delle imprese dell'agro-alimentare, di migliorare la qualità della vita e dell'ambiente. *"La genuinità e la diffusione dei prodotti agro-alimentari"* – si legge nel

documento dell'Expo – *"è innanzitutto una necessità sociale, oltre a rappresentare un importante valore economico"*. A questo proposito, il PSC di Parma individua un'area, a sud della città, adiacente all'attuale campus universitario, che diverrà il cuore della ricerca e dell'innovazione tecnologica in campo agro-alimentare. Il "Parco scientifico e tecnologico" funzionerà da aggregatore di aziende e da incubatore di centri di ricerca, costituendo un importante momento di condivisione dei saperi e di apertura ai giovani talenti. Quest'area attiverà relazioni con altri punti di eccellenza del territorio, dai luoghi termali ai percorsi verdi urbani, promuoverà lo sviluppo di un sistema territoriale improntato sulla qualità della vita e fornirà una risposta innovativa al tema della produzione, prestando particolare attenzione alla sostenibilità, al risparmio energetico e alla valorizzazione paesaggistica. La configurazione urbanistica dell'area sarà

il risultato di un importante concorso internazionale di progettazione, occasione di confronto aperto sui temi della qualità urbana, della mobilità sostenibile e delle nuove soluzioni di risparmio energetico. L'innovazione che verrà prodotta dal nuovo polo scientifico a sud della città, supporterà lo sviluppo del polo produttivo, per la ricerca e per il trasferimento tecnologico che si insedierà a nord-ovest di Parma. Questo spazio attrezzato multisettoriale, basato sull'innovazione diffusa, ospiterà aziende, centri di ricerca, laboratori e attività di produzione high tech che si metteranno in rete nell'obiettivo comune di immaginare nuovi scenari e nuovi prodotti. L'area nord-ovest, così come progettata nel Master plan degli architetti spagnoli MBM Arquitectes, diventerà un contesto altamente favorevole allo sviluppo delle attività esistenti e future grazie all'investimento in un sistema infrastrutturale ben



Progetto di riqualificazione dell'area della Stazione, vista da via Brennero. Coordinamento: Ivano Savi; progettazione: Fabio Ceci; Val.S.A.T. e aspetti ambientali: Giorgio Neri, Davide Gerevini (Ambiter); perequazione urbanistica: Dario Naddeo. Hanno collaborato per il Comune di Parma: Tiziano Di Bernardo, Marta De Vecchi, Patrizia Rota, Antonella Fornari, Tiziana Ravanetti, Silvia Ombellini, Pasqua Ciccone.

funzionante, al sostanziale rinnovamento delle strutture fieristiche e alla creazione di un polo produttivo innovativo. La posizione strategica di questo centro medio padano sarà valorizzata dal consolidamento del nodo viabilistico esistente: oltre alla prossimità dell'uscita dell'autostrada A1 e della tangenziale di Parma, il nuovo ponte nord e la complanare raccorderanno l'area con le principali arterie urbane ed extraurbane. Il PSC prevede inoltre di ripensare il ruolo delle infrastrutture, in particolare dell'aeroporto e della stazione ferroviaria, potenziandole in ragione dei nuovi e più estesi flussi di traffico, e dotandole di servizi aggiuntivi connessi al loro nuovo rango internazionale. Per rispondere all'intensa e differenziata domanda di mobilità, si prevede un nuovo sistema di metropolitana leggera, integrato con il trasporto di livello territoriale e con il servizio ferroviario di bacino, che recuperi le infrastrutture esistenti rispetto alle direttrici locali di maggior traffico: Fidenza – Salsomaggiore, Collecchio – Fornovo, Sorbolo. La metropolitana leggera rappresenterà anche il collegamento principale tra la città, il polo scientifico-tecnologico a sud e la nuova area di innovazione nord-ovest. Un terzo tema

strategico riguarda la valorizzazione del territorio rurale, centrale per potenziare la vocazione agro-alimentare della città e per incentivare un modello di sviluppo urbano sostenibile. Il Piano Strutturale prevede di riqualificare la città costruita attraverso il potenziamento dell'ambiente naturale, attraverso la riorganizzazione della rete delle relazioni interne al tessuto urbano, e il ridisegno del confine fra edificato e non edificato verso il territorio agricolo. Il sistema delle emergenze naturali – prima fra tutte la rete dei corsi d'acqua – è una risorsa preziosa che viene messa in campo, per ottenere una migliore qualità della città e del territorio. Il PSC individua nella costruzione di una cintura verde attorno alla città la principale azione di riqualificazione degli spazi periferici. A questo si lega il progetto urbanistico di parco urbano, la spina verde che collegherà la città al suo territorio. La valorizzazione del paesaggio agrario avverrà inoltre attraverso la riqualificazione dei numerosi nuclei urbani storici che circondano la città, e attraverso specifiche politiche di tutela degli edifici rurali. In questi ultimi anni, il territorio rurale è stato infatti interessato da numerose trasformazioni edilizie minute e diffuse, legate al

declino della conduzione agraria e al contestuale desiderio di molti di una casa "in mezzo al verde". Ne è derivato una forte diffusione urbana, al di fuori di qualunque ipotesi pianificatoria condivisa, accompagnata dal frazionamento dei fabbricati rurali in tanti alloggi di tipo urbano, con conseguenze problematiche sull'assetto urbanistico ed ambientale. Con un minuzioso censimento di tutti gli edifici di pregio in ambito agricolo, il PSC ha costruito un quadro preciso di questo patrimonio, che sempre più tende ad assorbire la domanda inesausta di nuove abitazioni. Oltre a censirli, il Piano strutturale di Parma ne ha individuato le principali caratteristiche morfologiche e ambientali, ne ha definito l'ambito paesaggistico di interesse, prevedendone un'attenta politica di tutela e di valorizzazione. Infine, attraverso il meccanismo della perequazione urbanistica, il PSC incentiva la demolizione degli edifici incongrui in ambito rurale, consentendo il trasferimento di parte della loro volumetria all'interno di ambiti urbanizzati. Un insieme di azioni mirate alla riqualificazione del paesaggio agricolo, riconosciuto dal PSC come risorsa strategica per lo sviluppo della città e del territorio parmense. Parma, partner ufficiale di Milano in occasione dell'Expo, si configurerà come una nuova città che cresce per progetti ispirati alla ricerca, allo sviluppo sostenibile e alla qualità della vita e che esprimono al massimo le potenzialità culturali ed economiche del territorio.

\*Assessore Politiche urbanistiche ed edilizie del comune di Parma.

\*\* Servizio Pianificazione generale del comune di Parma.

\*\*\* Direttore Settore Pianificazione territoriale del comune di Parma.

## Quale sostenibilità ambientale e sociale per il post evento?

Stefano Di Vita\*

Osservando il sistema economico e sociale milanese, molti ritengono superflua l'Esposizione Universale del 2015, mentre altri la reputano una necessaria opportunità di sviluppo. Ma l'Expo va intesa non solo come occasione di crescita dell'economia e della competitività della città, bensì anche come opportunità di miglioramento del sistema ambientale e sociale locale.

Nonostante gli obiettivi dei promotori di sviluppare il dibattito sulla sostenibilità a partire dal tema dell'alimentazione e di predisporre progetti per promuovere Milano come modello di sviluppo urbano sostenibile, spesso gli interventi proposti contraddicono l'intenzione originaria di un evento a "impatto zero".

Affianco agli aspetti positivi riconosciuti nel *Dossier* di candidatura emergono anche alcune criticità che potrebbero essere almeno in parte affrontate durante la stesura dei progetti definitivi.

La redazione del programma di candidatura è stata condotta parallelamente all'elaborazione (tuttora in corso) del Pgt del Comune di Milano, ma senza una costante correlazione tra i due strumenti.

A prescindere dalla perimetrazione dell'area destinata alla sede dell'evento e dalla proposta di alcuni progetti contenuti sia nel *Dossier* sia nel Pgt, è emersa l'indifferenza di alcune strategie del piano in itinere rispetto a quelle dell'evento, e viceversa, a partire dalla definizione di alcune differenti previsioni all'interno dei due

strumenti (ad esempio, le scelte inerenti il sistema della mobilità). L'evento milanese non sembra trovare inserimento in una visione urbana consolidata e condivisa, negando una delle condizioni di successo riscontrate in altri contesti (dalle Olimpiadi di Barcellona 1992 e di Torino 2006, all'Expo di Lisbona 1998), con il rischio di compromettere le possibilità di ottimizzazione delle ricadute territoriali dell'Expo e quelle di attuazione delle previsioni del piano urbanistico della città, subordinate alla realizzazione delle opere per l'evento in relazione all'improrogabile scadenza del 2015.

L'impegno di Milano all'impiego di alcuni strumenti di recente diffusione (la Vas, l'*Eco Management and Audit Scheme*, il *Green Public Procurement*, l'Assemblea di Consultazione Ambientale, il *Report* sulla Sostenibilità e il Programma Climatico per l'Expo) esprime una capacità di innovazione e un interesse nei confronti della questione ambientale. Si tratta di un'importante occasione di sperimentazione verso la sostenibilità dello sviluppo urbano, anche se l'esperienza torinese del 2006 ha già dimostrato lo svantaggio dell'applicazione della Vas soltanto dopo l'aggiudicazione dell'evento, poiché il risultato dell'azione di valutazione rischia di essere viziato dall'esito atteso, trasformando il processo valutativo in un luogo di comunicazione di decisioni già prese<sup>1</sup>. Se la candidatura all'evento ha avuto il merito di attivare, non senza

difficoltà, la concertazione tra le istituzioni locali e sovralocali e il partenariato pubblico – privato, attraverso l'istituzione del Comitato di Candidatura e tramite una serie di accordi stipulati con alcuni operatori, finora è mancato un coinvolgimento attivo della popolazione. Una condizione che, sull'esempio di altre realtà (come la Capitale Europea della Cultura di Genova 2004), avrebbe permesso di formulare un programma maggiormente condiviso e attento alle necessità locali, limitando le possibilità di insorgenza di eventuali conflittualità (come accaduto a Valencia con l'*America's Cup 2007*) o difficoltà nel raggiungimento degli esiti attesi (come accaduto a Porto con la Capitale Europea della Cultura 2001).

L'insieme degli interventi previsti dimostra un elevato livello di articolazione. Il quartiere espositivo è integrato da una serie di opere complementari, denunciando un apprezzabile tentativo di ricerca di relazioni tra l'Expo e il proprio contesto. Ma affinché i progetti annessi consentano di estendere i benefici dell'evento alla scala territoriale, è necessario che essi siano sviluppati e attivati in occasione della manifestazione, e non rimandati al suo termine, come accaduto per parte delle opere previste a Saragozza in occasione dell'Expo 2008. Mentre le Vie di Acqua e di Terra potrebbero articolarsi non solo attraverso le emergenze positive del sistema urbano e ambientale, ma anche attraverso aree

degradate (sull'esempio di Porto 2001 e Genova 2004), ottimizzando l'occasione dell'evento per la rigenerazione delle "periferie" della metropoli.

Buona parte delle opere previste fa riferimento alle infrastrutture di trasporto. Ma se i finanziamenti direttamente legati all'Expo prevedono un investimento di 871 milioni di euro per la metropolitana e di 289 milioni di euro per le strade, considerando anche i finanziamenti nazionali programmati all'interno della regione milanese la situazione si inverte: l'investimento nel trasporto pubblico su ferro raggiunge i 3.511 milioni di euro, rispetto ai 6.668 milioni di euro previsti per il potenziamento di strade e autostrade<sup>2</sup>.

Tra le infrastrutture viabilistiche si annoverano la Pedemontana, la Brebemi, la Tangenziale Est esterna. Queste nuove arterie, attese da tempo e finora inattuate, potrebbero inizialmente indurre uno snellimento del traffico decongestionando la viabilità esistente, ma nel tempo rischierebbero di incrementare l'entità del flusso veicolare e di favorire la diffusione dell'urbanizzato lungo i nuovi tracciati, spesso collocati in ambiti agricoli o di elevato valore paesistico. Quindi, nell'obiettivo della sostenibilità ambientale e sociale dell'evento e dato il carattere innovativo con cui l'Expo vuole essere proposta, sembrerebbe più opportuna la ricerca di alternative di minore impatto e maggiore efficienza, prediligendo il trasporto pubblico su ferro e riducendo gli investimenti in quello privato su gomma.

Il *Dossier* comprende un programma di compensazione ambientale per il consumo di suolo previsto: un'opportunità di sperimentazione di una procedura innovativa ancora poco utilizzata nel nostro Paese. Ma è lecito domandarsi se, nell'ambizione di proporre Milano come modello di sviluppo urbano sostenibile, non si dovesse promuovere una soluzione a "consumo di suolo zero".

La localizzazione della sede espositiva implica l'utilizzo di lembi di territorio agricolo in ambito suburbano come riserva di edificabilità, anziché come

risorsa per la valorizzazione dell'agricoltura periurbana, generando una contraddizione rispetto al tema stesso dell'Expo legato all'agricoltura sostenibile. Se la dimensione, l'unitarietà e l'accessibilità dell'area, oltre alla sua adiacenza alla nuova Fiera, hanno indotto alla sua scelta come sede dell'evento, la sua posizione distanziata dalla città consolidata potrebbe sfavorire eventuali ricadute sociali positive all'interno del capoluogo. Mentre la sua prossimità al progetto di Cascina Merlata e agli interventi in corso di realizzazione lungo via Gallarate comporterà la saldatura degli abitati di Milano, Rho e Pero, rischiando di compromettere il completamento della prevista "corona verde". Dunque, è lecito chiedersi se quella di Milano non potesse anche essere l'occasione per promuovere una nuova tipologia di Expo, basata su una pluralità di interventi minori, diffusi nel tessuto urbano consolidato, aumentando i benefici sociali locali e riducendo l'impatto ambientale. Gli interventi previsti adottano molteplici soluzioni progettuali sostenibili, sia nei singoli manufatti architettonici, sia nel quartiere espositivo e nell'adiacente *Expo Village* (il villaggio residenziale) nella loro interezza: dalla bioarchitettura al teleriscaldamento, dalla completa pedonalizzazione all'utilizzo di mezzi ecologici. Ma la sostenibilità ambientale e sociale proposta pare limitarsi alla scala edilizia e di quartiere, a fronte delle carenze riscontrate alla scala urbana e territoriale del programma per l'evento nella sua totalità.

Vista la provvisorietà del quartiere espositivo, che sarà per buona parte smantellato e trasformato al termine della manifestazione, la principale scommessa risiede nel post evento. Perplessità fanno riferimento alla limitata valenza strategica delle attuali soluzioni, a partire dalla prevista riconversione dell'area attraverso l'ennesimo intervento di sviluppo immobiliare a destinazione d'uso mista (residenza, terziario, verde e servizi). Se da un lato viene confermata la tendenza all'espansione della città, insostenibile sotto l'aspetto ambientale,

a fronte delle ancora numerose aree dismesse distribuite tra il capoluogo e i comuni dell'*hinterland*, dall'altro lato la finora mancata programmazione di funzioni strategiche per l'utilizzo post evento dell'area Expo potrebbe compromettere il potenziale contributo della manifestazione ad uno sviluppo duraturo della città. E, in questo senso, le esperienze di Lisbona 1998, Torino 2006 e Saragozza 2008 dimostrano la necessità di prefigurare sin dalla prima fase progettuale il ruolo finale delle aree coinvolte, sia per estendere nel tempo e nello spazio i benefici indotti, sia per evitare l'inconveniente del dismesso post evento.

Maggiore valenza è riconosciuta alla Cittadella del Gusto nell'ex mattatoio, perché, nonostante la mancanza di un suo inserimento nel cronoprogramma per l'evento e di un suo specifico finanziamento, numerosi sono i propri potenziali contributi: dalla trasformazione di un'area dismessa interna alla città consolidata, all'estensione dell'effetto evento al di là del recinto espositivo e dopo il termine della manifestazione, fino alla diversificazione del sistema economico locale attraverso la promozione di Milano come capitale mondiale dell'alimentazione.

La programmazione per il post evento dovrebbe pertanto valorizzare l'intervento della Cittadella del Gusto, nonché disporre la riconversione dell'area Expo attraverso il mantenimento delle strutture permanenti, per un potenziamento del polo fieristico di Rho - Pero, e lo smantellamento di quelle temporanee, evitando però una nuova edificazione *in situ*. Ciò consentirebbe una rinaturalizzazione di gran parte dell'area, valorizzando il suo inserimento nel sistema dei parchi di cintura e contribuendo alla definizione della "corona verde" nel settore nord - occidentale dell'area metropolitana. In questo senso, si potrebbe ottimizzare l'elaborazione in corso del Pgt di Milano per attuare un meccanismo perequativo e trasferire parte dei diritti di edificabilità generati dalla trasformazione dell'area Expo in altri ambiti interni al tessuto urbano del capoluogo e degli altri comuni

coinvolti dall'evento. Una sperimentazione di una perequazione sovracomunale, che consentirebbe di evitare un ulteriore consumo di suolo, di risolvere alcune criticità esistenti all'interno dei tessuti urbani consolidati (dalle aree dismesse ancora disponibili, alla cintura ferroviaria urbana del capoluogo) e di distribuire i benefici indotti dall'evento anche ai comuni limitrofi, nel tentativo di proporre realmente Milano (nella sua dimensione di città - regione) come modello esportabile di sviluppo urbano sostenibile.

Una valorizzazione dell'evento milanese che consentirebbe di scardinare abitudini consolidate e di innovare secondo modalità operative inedite. Un'opportunità di sperimentazione avanzata, e non di proseguimento di modalità di sviluppo ormai obsolete, valorizzando la capacità innovativa connaturata al concetto stesso di Expo.

\* Dottorando Politecnico di Milano.

Note

1. Da Dansero E., Segre A. (a cura di), *Il territorio dei grandi eventi. Riflessioni e ricerche guardando a Torino 2006*, numero monografico del "Bollettino della Società Geografica Italiana", serie XII, volume VI, fascicolo 4, ottobre - dicembre 2002

2. Da Comitato di Candidatura Expo, *Nutrire il pianeta, energia per la vita. Proposta di candidatura della città di Milano a ospitare l'esposizione universale del 2015*, Milano 2007.

## Rappresentare la città tra identità e nuove forme

Fabio Converti\*

La base sostanziale della conoscenza di un territorio ad elevato valore storico-culturale-sociale, si fonda sulla piena cognizione dei suoi singoli elementi materiali, nonché sulla capacità di saper valutare i processi immateriali che scaturiscono dai grandi eventi.

Nello specifico l'evento dell'Expo 2015 investe la città di Milano con l'intenzione di potenziare l'area compresa tra i comuni di Pero e Rho, creando un moltiplicatore che si occupi di elevare il grado di attivazione delle risorse potenziali specifiche della città, ovvero l'entità del valore aggiunto territoriale in relazione sia al valore complessivo prodotto che nel processo.

Nel caso delle nuove dinamiche che si vengono a creare con le opportunità offerte dai grandi eventi e quindi dai processi di globalizzazione che impegnano la città e la sua periferia, la sostenibilità territoriale dello sviluppo, deve essere definita come la capacità autonoma di creare valore aggiunto territoriale in un duplice senso: quello di trasformare in valore (d'uso) le risorse potenziali (immobili e specifiche) della città e quello di introdurre nel territorio circostante nuovo valore sotto forma di incremento del capitale territoriale. Ovvero quando l'attore collettivo territoriale, interagendo con i livelli sovralocali, crea valore mobilitando il potenziale di risorse specifiche del proprio territorio, senza ridurre il capitale territoriale: né quello locale, né quello di altri territori esterni coinvolti nel processo.

Ne consegue una sorta di riappropriazione d'identità da parte della città che non si percepisce più come tale, bensì come nuovo attore "locale" a confronto con altri attori politici, economici, istituzionali. In questo scenario è necessario quindi introdurre un nuovo dualismo: locale-globale.

In tale direzione è di fondamentale importanza l'integrazione della città come sistema nelle reti di informazioni e servizi.

Le modificazioni della città, l'esigenza di recuperare aree industriali dismesse, portano ad accelerare i processi di riqualificazione, creando contenitori di eventi, che fungono da grandi attrattori che creano valore, mobilitando il potenziale delle risorse specifiche del territorio.

Quindi il disegno di modificazione parte dalla consapevolezza che il territorio deve essere trattato con competenze specifiche, cioè con professionalità multidisciplinari, ponendosi obiettivi a medio-lungo termine con progetti intersettoriali. Dal punto di vista socio-culturale l'evento diventa moltiplicatore di eventi, in quanto i cittadini sono attori di queste occasioni di sviluppo, perché diretti interessati a far parte delle identità di quel luogo. Saranno avvantaggiate anche le società, dei settori alberghiero, della ristorazione. Se dunque l'immagine internazionale di Milano sta mutando, deve essere ben presente che gli obiettivi di questo cambiamento devono necessariamente essere anche quelli di attrarre

investimenti, migliorare la capacità di Milano nella competizione globale, diversificando l'offerta.

Tra i grandi progetti di cambiamento dovuto ad eventi, ritroviamo quello del Forum della Cultura che ebbe luogo nel 2004 a Barcellona, che si è posto vari obiettivi tra cui di intervenire non solo con edifici e collegamenti infrastrutturali ma soprattutto di dotare di servizi adeguati le aree oggetto di intervento. In questo caso, si è data una maggior importanza all'aspetto sociale, con spazi e luoghi di aggregazione. Quindi è di fondamentale importanza mettere in moto meccanismi in grado di creare sintonia tra eventi a caratterizzazione culturale, sociale e per lo svago.

Altro punto importante lo riveste la gestione di questi nuovi insediamenti dopo gli eventi.

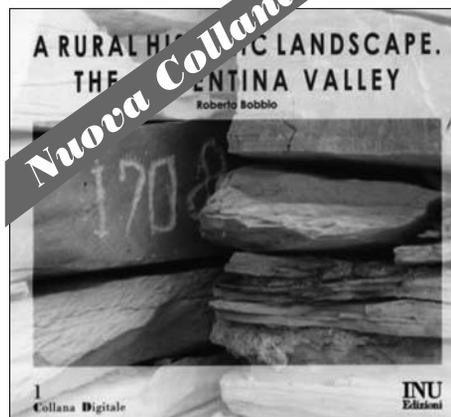
Tali spazi dovranno esser gestiti nella direzione di contenitori rigeneratori di eventi.

L'evento diventa parte o volano di strategie urbane di riconversione economica e sostegno alla competitività internazionale delle città. Competitività determinata dalle esigenze della globalizzazione, comportante la delocalizzazione delle risorse in un processo che fa della città le reti di nodi di permutazione.

A tal fine, recenti studi hanno accertato come la competizione fra le città europee si valuti su più elementi: presenza di multinazionali, centri di ricerca, infrastrutture e servizi di comunicazione per le aziende, qualità della vita, relazioni internazionali; essa si esprime con l'obiettivo di concentrare nei propri confini settori economici competitivi, con effetti trainanti per lo sviluppo delle città e delle regioni urbane.

In conclusione non si devono trascurare le identità e le vocazioni territoriali, affidando le sorti della città solo a super architetture.

\* Ricercatore di Disegno Seconda Università di Napoli.



Collana Digitale 1

## **A RURAL HISTORIC LANDSCAPE. THE ARGENTINA VALLEY**

*di Roberto Bobbio*

Un'accurata ricostruzione di uno spaccato della vita nella Valle Argentina, un lavoro che rientra nel programma di ricerca europeo "Current and rural architecture and landscape, between tradition and innovation". Con un apparato iconografico assai ricco è illustrato il paesaggio, rurale e storico, di questa valle ligure e ne è nato un documentario appassionante, anche per la bellezza dei luoghi.

Ora quasi abbandonata, la Valle era un tempo densamente abitata e dotata di sistemi di coltivazione intensivi, ecologici ante-litteram, dove natura e opere dell'uomo creavano un insieme armonico nel rispetto dell'ambiente e per l'uso e riuso non invasivo delle risorse naturali.

La ricerca analizza il paesaggio e interpreta quanto rimane oggi degli insediamenti umani allo scopo di ricostruire l'organizzazione rurale e comprendere il valore di un'eredità che molto racconta della cultura e della tecnica delle comunità locali.

*Cd-rom, testo in inglese, illustrazioni a colori e b/n,  
Prezzo di copertina € 12,00*

**20% SCONTO SOCI INU**

PER ORDINI E INFORMAZIONI: INU EDIZIONI SRL, Piazza Farnese 44 - 00186 Roma - tel. 06/68195562, fax 06/68214773 - mailto: [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

# La qualità dell'abitare e della vita sociale



**EDILIZIA POPOLARE**  
La rivista di architettura  
e urbanistica  
a cura di Federcasa

**EDILIZIA POPOLARE**  
Escono 2 numeri l'anno

**Tariffe di abbonamento**  
Euro 45 per l'Italia  
Euro 77 per l'estero

**Un numero**  
Euro 24 per l'Italia  
Euro 27 per l'estero

**Arretrati**  
Euro 27

**© FEDERCASA**  
Direzione e amministrazione  
Palazzo Cispel  
via Cavour 179/a  
00184 Roma  
tel. 06.47865460  
fax 06.47865444

**Distribuzione**  
JOO Distribuzione  
via Filippo Argelati, 35  
20143 Milano  
tel. 02.8375671  
fax 02.58112324

LE LIBRERIE DI EDILIZIA POPOLARE

Libreria Rinascita	Piazza Roma, 7	63100	Ascoli Piceno	tel 0736259653
Libreria Campus	Via Torna, 86	70125	Bari	tel 0805574806
Libreria Mardi Gras	Via A. Hofer, 4	39100	Bolzano	tel 0471301233
Libreria Punto Einaudi	Via Cavour, 11	54033	Carrara	tel 0585777192
Libreria Minerva	Piazza del Popolo, 31	47023	Cesena	tel 054722660
CUSL Bookstore	Via San Gallo, 12/R	50129	Firenze	tel 055292882
Libreria Alfani Editrice	Via degli Alfani, 84	50121	Firenze	tel 0552398800
Libreria LEF	Via Ricasoli, 107/R	50122	Firenze	tel 055216533
Libreria Punto di Vista	Stradone Sant'Agostino, 58/R	16123	Genova	tel 0102770661
CUSL Architettura Bovisa	via Durando 10/a	20158	Milano	tel 0223995725
CUSL Ingegneria Leonardo	Piazza Leonardo da Vinci, 32	20133	Milano	tel 022365365
La Cerchia	Via Giuseppe Candiani, 102	20158	Milano	tel 0239314929
Libreria CLUP	Via Ampère, 20	20133	Milano	tel 0270634828
Libreria Hoepli	Via Hoepli, 5	20121	Milano	tel 02864871
Libreria L'Archivoltò	Via Marsala, 2	20121	Milano	tel 026590842
Libreria Fiorentino	Calata Trinità Maggiore, 36	80134	Napoli	tel 0815522005
Libreria CLEAN	Via Diodato Lioy, 19	80134	Napoli	tel 0815524419
Libreria Il Punto	Via Diodato Lioy, 11	80134	Napoli	tel 0815510457
Libreria Dante	Via Maqueda, 172	90134	Palermo	tel 091585927
Libreria Fiaccadori	Via al Duomo, 8/A	43100	Parma	tel 0521282445
Libreria Filograsso	Viale Pindaro, 75	65127	Pescara	tel 0854511011
Libreria Campus	Viale Pindaro, 85	65127	Pescara	tel 08564938
Libreria dell'Università	Viale Pindaro, 51	65127	Pescara	tel 085694800
Libreria PEPO	Viale della Libertà, 36/c	89123	Reggio di Calabria	tel 0965894176
Libreria La Compagnia	Via Migliorati, 1/b	42100	Reggio Emilia	tel 0522453177
Libreria DEI Tipografia genio civile	Via Nomentana, 16/20	00161	Roma	tel 064416371
Libreria Kappa	Via Gramsci, 33	00197	Roma	tel 063234193
Libreria Kappa	Piazza Borghese, 6	00186	Roma	tel 06 6790356
Libreria Mancosu Editore	Viale Gioacchino Rossini, 20	00198	Roma	tel 0685304780
Libreria Aleph	Corso Umberto, 106	96100	Siracusa	tel 0931483085
Libreria Celid Architettura	Viale Mattioli, 39	10125	Torino	tel 0116508964
Libreria Celid Boggio	Via Boggio, 71/A	10129	Torino	tel 0115647911
La Rivisteria	Via San Vigilio, 23	38100	Trento	tel 0461986075
Libreria CLUVA	Tolentini Santa Croce, 191	30125	Venezia	tel 0415226910
Libreria Rinascita	Corso Porta Borsari, 32	37121	Verona	tel 045594611
Libreria Librarsi	Contrà delle Morette, 4	36100	Vicenza	tel 0444547140

# Il Pgt di Milano

a cura di Federica Di Piazza

L'impulso riformatore promosso dalle leggi urbanistiche regionali promulgate dal 2000 ha coinvolto numerose città italiane: dalla capitale alle principali città metropolitane (Bologna e Firenze) nessuna grande città italiana si è potuta (o voluta) sottrarre dal redigere piani di nuova generazione in grado di governare il territorio secondo principi e strumenti che intendono modificare le pratiche legate alla trasformazione del territorio.

È in questo quadro culturale e normativo che anche Milano ha deciso di dotarsi di un Piano di Governo del Territorio di carattere innovativo e sperimentale al fine di gestire le problematiche connesse alla città e quanto mai tempestivo in ragione della recente aggiudicazione dell'Expo 2015. Il Pgt di Milano è in corso di elaborazione per quanto concerne la produzione dell'apparato documentale e l'iter amministrativo tuttavia è possibile delineare i principi e gli esiti consolidati a cui si è pervenuti. I contributi che seguono si propongono di illustrare la strategia e gli elementi di principio e di metodo che si intende promuovere nel PGT di Milano a partire dagli obiettivi che l'agenda politica richiede che sono esplicitati nelle *Sette domande* all'assessore allo Sviluppo del Territorio Carlo Masseroli. La visione sistemica della futura Milano è delineata nella prima parte attraverso due contributi: Andrea Boschetti, coordinatore scientifico, illustra le strategie progettuali che stanno alla base del piano mentre Giovanni Oggioni, Direttore del Settore

Pianificazione Urbanistica, ne approfondisce gli aspetti attuativi anche in relazione agli strumenti che fino ad oggi hanno regolato le trasformazioni del capoluogo lombardo (Prg 1980 e il Documento d'Inquadramento). Dalla visione generale si perviene quindi ad una declinazione specifica del Pgt illustrando, nella seconda sezione, i contenuti dei due atti che compongono il Pgt: la redazione del Piano delle Regole (Bruna Vielmi) e il Piano dei Servizi (Stefano Mirti).

Lo sforzo progettuale e di innovazione disciplinare trova la sua cornice attuativa grazie a due contributi: Antonino Brambilla, consulente giuridico al piano, focalizza l'attenzione sulle modalità con cui la strategia generale troverà applicazione negli atti che compongono un Pgt (Documento di Piano, Piano delle Regole e Piano dei Servizi) mentre Ezio Micelli (in questo numero di Urbanistica Informazioni) tratteggia gli strumenti gestionali che garantiranno l'attuazione del Pgt nel rispetto dei principi fondativi.

Principi cardine e strategia progettuale governano e coordinano i diversi atti del Pgt di Milano entro un disegno ambizioso che intende promuovere il Piano della Grande Milano entro un'innovazione sostanziale che reinterpreta gli strumenti urbanistici previsti dalla Lr 12/2004 in un'ottica riformistica al fine di governare le trasformazioni di una metropoli già compatta.

## Piano di Governo del territorio Comune di Milano

- *Coordinamento della redazione del piano*  
Giovanni Oggioni \ Direzione del Settore Pianificazione Urbanistica Generale
- *Direzione Bottini \ Responsabile del Servizio di Coordinamento Pianificazione Urbanistica Generale*
- *Direzione Scientifica Piano Governo del territorio, progetto visione generale e forma urbana*  
Metrogramma S.r.l. \ Andrea Boschetti, Alberto Francini
- *Documento di piano e strategia generale*  
Metrogramma S.r.l. \ Andrea Boschetti con Sara Salvemini Paolo Pomodoro
- *Piano delle regole e dinamiche perequative*  
Mesa S.r.l. \ Ezio Micelli, Federica Di Piazza, Antonella Faggiani con Sara Boldrin, Carlo Nardi, Bruna Vielmi, Alessandra Bazzani, Pietro Guermandi con Donata Leone
- *Piano dei servizi*  
Id-Lab \ Stefano Mirti, Simone Quadri, Walter Aprile, Luca Buttafava, Lorenzo Caddeo, Eyal Fried, Giorgia Lupi, Henrik Runshaug con Dario Buzzoni.
- *Filomena Pomicio, Guya Elisabetta Rosso con Gianluca Palmarin, Fabiano Natalizi, Sario Sbalzarini*
- *Le parti riferite al tema della sussidiarietà sono sviluppate dal prof. Dario Cavenago (con la collaborazione di Benedetta Trivellato), dell'Università Bicocca.*
- *Direzione Facility Management (Christian Marangone, Monica Mori)*
- *Area Pianificazione e Controlli Dario Moneta, Michele Petrelli, Settore Statistica (Domenico Semisa, Paola Rimbano, Vittoria Carminat), Servizio SIT (Bruno Monti, Silvia Castellanza)*
- *Infrastrutture e trasporti*  
Paolo Riganti con Valeria Lupatini e Sarah Giuseppetti
- *Strategie del verde (piano e sistema ambientale)*  
Land S.r.l. \ Andreas Kipar con Camilla Mancini, Barbara Boschioli
- *Piani di cintura urbana*  
Pierluigi Roccatagliata
- *Strategia di progetto alla scala locale*  
Nicola Russi con Brigida Arienti, Luana Testa e Andrea Volpe
- *Consulenza giuridica*  
Antonino Brambilla
- *Sistema informativo urbanistico*  
Chiara Paoletto con Saverio Cutrupi, Elena Dallagiovanna, Marco Pialorsi, Matteo Spinatonda
- *Program Management*  
Business Integration Partners S.p.A.
- *Collaborano le direzioni centrali e gli assessorati:*  
Mobilità, Trasporti e Ambiente; Attività Produttive; Arredo, Decoro Urbano e Verde; Salute; Famiglia Scuole e Politiche Sociali; Cultura; Facility Management; Area Pianificazione e Controlli; SIT; PIM.

# Sette domande a Carlo Masseroli

## Assessore allo sviluppo del territorio di Milano

a cura di Federica Di Piazza

### 1. Il Pgt di Milano: perché un piano per la città?

Milano intende redigere il Pgt per promuovere un processo di trasformazioni della città in cui la regia pubblica riveste un ruolo cardine per orientare uno sviluppo organico e sistemico del sistema territoriale milanese che, da un lato, garantisce la coevoluzione della città pubblica con lo sviluppo privato e, dall'altro promuove, una visione prospettica di lungo periodo degli interventi.

### 2. Il Pgt e l'occasione dell'Expo: due occasioni storiche che si fondono in rapporto sinergico?

Il processo di redazione del Pgt si interseca con l'aggiudicazione dell'Expo che in questo processo si rivela un volano straordinario al Pgt stesso in quanto stimola l'amministrazione a darsi sfide ambiziose.

Il Pgt e l'Expo pongono Milano al centro di una rete di qualità che supera i confini amministrativi e rafforza il proprio ruolo di eccellenza rispetto al territorio che gravita intorno alla città - i comuni dell'hinterland e i capoluoghi di provincia - piuttosto che in una nuova dimensione urbana che spazia da Venezia a Torino. Si tratta quindi di due occasioni storiche per l'amministrazione che dovrà promuovere interventi in grado di attrarre investimenti pubblici e privati, obbligherà a garantire la certezza dei tempi degli interventi e la loro utilità per l'intera cittadinanza.

### 3. Quali sono i principi fondatori del Pgt di Milano?

Il Pgt si fonda in primo luogo sul riformismo sussidiario e liberale che si pone l'obiettivo di individuare nuovi criteri e strategie d'intervento per la costruzione della nuova visione e immagine della città attraverso un quadro di regole che restituiscono all'amministrazione un ruolo di regia responsabile tesa a perseguire l'interesse collettivo. In questo senso, il Pgt promuove una forma innovativa di pianificazione dove le regole e il progetto di città convergono e promuovono l'opportunità di un processo di rinnovo urbano in cui la mobilitazione delle risorse private concorre, in modo incrementale e sinergico, ad elevare la qualità della città.

Il cardine dell'innovazione è rappresentato dal passaggio da un piano normativo vincolistico ad un nuovo metodo di pianificazione aperto e creativo in cui il governo del territorio rinuncia alla definizione di destinazioni d'uso (pubbliche o private) e si apre ad un processo in cui le vocazioni del territorio vengono riconosciute ed assecondate nel tempo. Questo cambiamento di impostazione si è reso necessario dopo aver riscontrato che dal Piano Regolatore del 1953 alla Variante Generale del 1980 la definizione delle destinazioni d'uso dei suoli ovvero il vincolo sulle aree destinate a servizi come strumento di governo della città deputato alla tutela dell'interesse pubblico si è rivelato inadeguato a garantire una città di qualità.

Il capillare processo di ascolto dei cittadini, l'osservazione delle diverse identità urbane in relazione alla definizione delle criticità e dei bisogni della collettività rappresenta l'elemento cardine del metodo con cui l'amministrazione promuove il coinvolgimento attivo della cittadinanza in questo nuovo modo di governare il territorio. È un metodo innovativo e proficuo che alimenta il progetto di Milano e allo stesso tempo consente di sovvertire radicalmente il rapporto tra regola e realtà laddove è la realtà, e la sua osservazione, che struttura e dà forma alle regole del piano e non viceversa.

### 4. A fronte di tali principi quali strategie distinguono il Piano della grande Milano?

Lo strumento della regia dello sviluppo di Milano in una prospettiva metropolitana è rappresentato dalla città pubblica. Il progetto di Mila-

no si focalizza sulla dotazione di una rete ambientale e infrastrutturale - i vuoti - demandando al mercato e alla società lo sviluppo delle parti private - i pieni.

In questa prospettiva tutte le trasformazioni ordinarie e rilevanti della città divengono i tasselli necessari per la realizzazione efficace del progetto di città pubblica in un quadro procedurale in cui città pubblica e città privata nascono e si sviluppano insieme sulla base del progetto di Pgt attuandolo ed eventualmente ridefinendolo.

Lo sviluppo della città pubblica in una dorsale di spazi aperti verdi, di infrastrutture e di servizi si inserisce in un processo di rinnovo della città privata che necessariamente devono essere promossi con il minore consumo di suolo possibile e attraverso processi di densificazione della città esistente. Le trasformazioni urbanistiche a Milano sono quindi orientate alla creazione di una città densa ed intensa di attività eccellenti e cittadini.

La densificazione e la tutela degli spazi aperti si concretizzano mediante il principio perequativo. Il Pgt di Milano assume il partenariato pubblico-privato come presupposto per la realizzazione delle scelte urbanistiche. Tale principio assume quindi che la realizzazione della città pubblica ed, in particolare, l'acquisizione delle aree necessarie al suo sviluppo sarà l'esito di una dinamica concertata di redistribuzione del valore generato dalla scelte del piano.

### 5. Parole chiave dei tre atti che compongono il Pgt

Il Documento di Piano traduce la regia pubblica e la strategia generale del piano fondata su una rete di spazi pubblici da cui si sviluppano le occasioni private in un quadro di regole semplici e flessibili. È in questo senso che esso rappresenta lo strumento della regia pubblica che sintetizza i contenuti del Piano dei Servizi e del Piano delle Regole.

La parola chiave del Piano dei Servizi è la sussidiarietà. È in questo senso che il Piano dei Servizi trova nuove forme di sviluppo attraverso il concorso del terzo settore, della finanza etica e del mercato qualora possibile. Dall'*housing sociale* ai servizi per l'infanzia alla gestione dei parchi, il campo di applicazione del principio della sussidiarietà appare significativo a garantire la realizzazione di una dorsale di spazi collettivi che comprendono il sistema ambientale, quello infrastrutturale e dei servizi intorno a cui si possa implementare un infinito palinsesto di scenari di città futura.

Il Piano delle Regole si propone di attivare, grazie a meccanismi di mercato, la trasformazione della città costruita. Il processo di rinnovo della città passa, nel piano delle regole, attraverso processi di densificazione affidati a regole che lasciano agli operatori la definizione del mix funzionale più adatto secondo le vocazioni del luogo e del momento economico entro procedure trasparenti.

### 6. Quali sono gli elementi di innovazione del Pgt di Milano?

Il Pgt di Milano si fonda su un'innovazione in merito all'impostazione degli strumenti e non sulla loro natura. Il sistema dei servizi, ad esempio, verrà attuato superando la logica vincolistica sulla quale si è fondato lo sviluppo della città pubblica fino ad oggi a favore di una forte regia pubblica.

### 7. Quali sono le azioni che state predisponendo al fine di garantire l'attuazione del Pgt?

L'innovazione sul fronte della pianificazione è intergrata ad una revisione e monitoraggio della gestione dell'iter amministrativo alla base dell'attuazione del piano. Due sono le azioni intraprese dall'amministrazione: in primo luogo, si sta procedendo ad una revisione flussi produttivi dell'amministrazione al fine di garantire processi flessibili. Inoltre, al fine di garantire un'efficiente attuazione dei contenuti del Pgt rispetto alle istanze della città è nelle intenzioni dell'amministrazione promuovere la nascita di un'agenzia che rappresenti una conferenza dei servizi permanenti la quale sia in grado di promuovere processi di ascolto della città ed implementare le previsioni del Pgt in modo dinamico e flessibile nel tempo.

## Strategie del Pgt di Milano

Andrea Boschetti\*, Nicola Russi\*\*

La città di Milano, se letta in rapporto al vasto territorio metropolitano, sovrappone al suo impianto storicamente radiale, flussi trasversali e tangenziali, caratteristici di una struttura urbana reticolare e multicentrica. Un unico sistema urbano a scala regionale, che si estende da Orio al Serio a Malpensa, dall'Adda al Ticino, da Como e Lecco sino alla pianura agricola del Parco Sud disegna, una struttura metropolitana "reticolare", che come una costellazione estesa di micro-sistemi diffusi differenti tra loro (per carattere e modalità aggregative), organizza il territorio a nord, sud, est e ovest della città compatta. Obiettivo del Pgt rendere più compatibili l'impianto di Milano con quello territoriale, sovrapponendo alla città storica, una nuova figura progettuale fortemente legata alla concezione reticolare e multicentrica della città contemporanea.

L'attuale *forma* radiocentrica della città si confronta quotidianamente e talvolta entra in attrito con nuovi modi di vivere e percorrere la città nella realtà contemporanea.

Milano ha continuato a crescere, secondo una logica tipicamente radiale, provocando una sperequazione centro-periferia, che si traduce in una qualità decrescente della vita man mano che ci si allontana dalle aree più centrali.

La risposta a questo sviluppo non vuole essere semplicemente la ricollocazione di alcune funzioni centrali lungo gli assi, mantenendo il centro storico come cardine e centro geografico di un progetto policentrico, ma

vuole sovrapporre a questa una figura aperta, a rete, in grado di interpretare i flussi e le evoluzioni di una società postmoderna e multipolare. Una città in cui il concetto stesso di unico centro viene quotidianamente messo in crisi da una realtà mutevole e poliedrica di centralità e flussi intrecciati tra loro, un a città in cui alla rete a grande scala si sovrappone un sottosistema di quartieri interconnessi, che letti in continuità con i diversi centri urbani dell'area metropolitana definiscono un sistema unitario e internamente complesso (fig. 1).

### La città pubblica

La città a rete, innanzitutto, si pone quale antitesi alla città costruita per "enclave" giustapposte. L'idea principale è quella di ri-pensare la città superando la dicotomia centro storico-periferia, rompendo in tal modo una distribuzione fortemente gerarchica. Una città più equilibrata nelle sue parti, con servizi locali e sovralocali distribuiti equamente sul territorio. Una città in grado di interconnettere le proprie risorse di paesaggio – parchi, piazze, viali, giardini con le risorse ambientali più importanti del territorio metropolitano: dall'Adda al Ticino passando per il Lambro ed il Parco Sud. Un'idea di città che punta alla costruzione di uno scenario urbano incardinato sul disegno della città pubblica e, quindi, sul disegno dei vuoti urbani da preservare, immaginare e restituire ai cittadini. Un'idea di città integrata e continua in cui la vitalità urbana e lo sviluppo edilizio non occupi nuovo territorio e

si costruisca lungo le strutture dei nuovi sistemi di spazio pubblico: gli Epicentri, i Raggi Verdi, i Grandi Parchi Periurbani e la costellazione delle microcentralità dei quartieri diffusi su tutto il suo territorio.

### Gli Epicentri

L'obiettivo principale del Pgt è quello di trasformare la città facendola crescere su sé stessa, raggiungendo una maggiore qualità urbana su tutto il territorio già urbanizzato senza espandersi su terreni ancora liberi e per questo preziosi da un punto di vista ambientale

Cardine di questo piano di ristrutturazione urbanistica è il sistema degli Epicentri, una rete di spazi pubblici nuovi e riqualificati che si innerva in tutte le zone della città.

Gli epicentri che si costruiscono in gran parte sugli gli ambiti di trasformazione urbana del nuovo Pgt rappresentano la parte rilevante della strategia progettuale del disegno di città pubblica.

La trasformazione degli epicentri prevede infatti la realizzazione di nuove aree verdi di grandi dimensioni in grado di aumentare la dotazione complessiva del sistema urbano dei parchi, e in grado anche di contribuire allo sviluppo qualitativo sia delle aree di trasformazione, sia dei diversi settori di città a ridosso di queste. Sono la "miccia" attraverso cui innescare le dinamiche di trasformazione complessive attese sulla città e per questo sono disegnati entro i tessuti urbani preesistenti favorendo così la rigenerazione

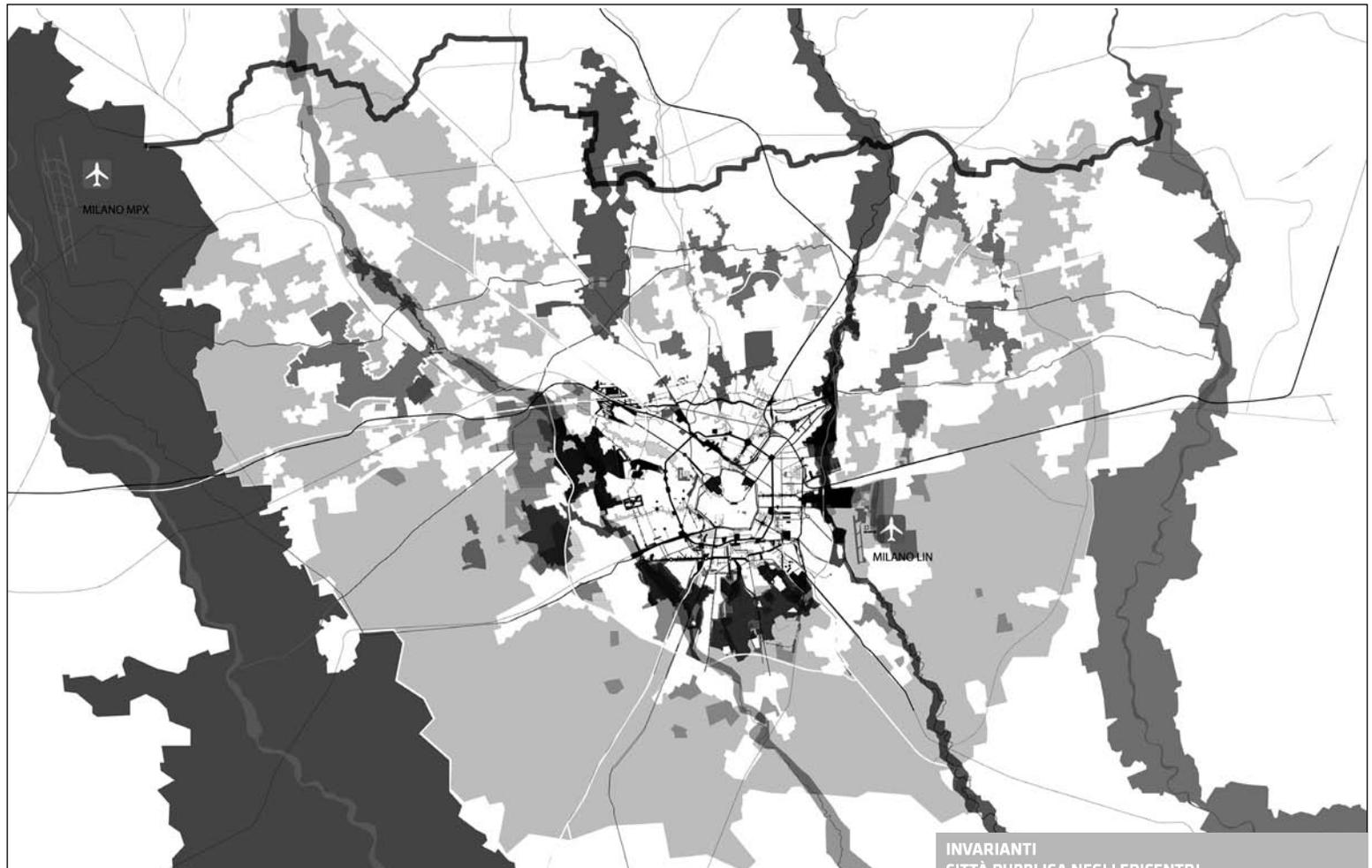


Fig. 1 - L'area metropolitana

di parti di città non comprese direttamente nel processo di trasformazione; non enclaves che “occupano dei buchi urbani”, bensì sistemi virtuosi di un disegno più ampio e aperto alla città. Questi nuovi *epicentri di sviluppo e riequilibrio*, sono caratterizzati da una *dotazione eccezionale di servizi altamente accessibili*, in grado d’innescare processi di riqualificazione diffusa ed estensiva della città. I “nuovi epicentri”, diventano una preziosa occasione per pensare a grandi progetti urbani, ma anche per offrire l’opportunità di dar vita ad innumerevoli trasformazioni nei quartieri (nuclei d’identità locale) e nelle aree intorno ad essi. Gli epicentri, costituiscono la premessa fondamentale alla costruzione della dorsale di città pubblica (fig. 2).

*I parchi periurbani e Raggi Verdi*  
Lungo il Lambro e nelle aree agricole sud sono previsti i nuovi parchi che conetteranno la città di Milano ai

grandi sistemi ambientali territoriali. La rete verde disegnata a ridosso dei grandi epicentri di trasformazione si appoggia ad un patchwork storico verde che rappresenta la cultura del paesaggio della città di Milano. Un’attenta lettura dei luoghi e delle morfologie di spazi aperti, costruita attraverso il Piano del Verde che prevede la riqualificazione di aree esistenti e la collocazione di nuove aree verdi, disegna una nuova generazione di forme e di spazio urbano che privilegiano la specificità dei contesti entro un quadro di continuità ambientale; spazi pubblici fortemente legati al contesto, in grado di proteggere elementi di interesse naturalistico e capaci di assorbire parte degli impatti prodotti dalle attività umane.

Un ulteriore elemento strategico di progetto è costituito dal sistema dei raggi verdi, che promuove una rete di percorsi pedonali e ciclabili e che innerva di verde l’intero tessuto urbano e peri-

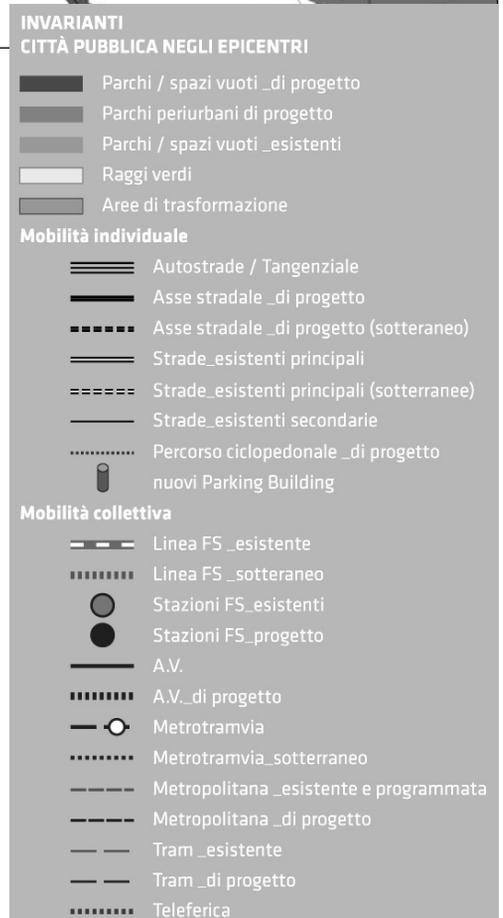




Fig. 2 - Epicentri e temi

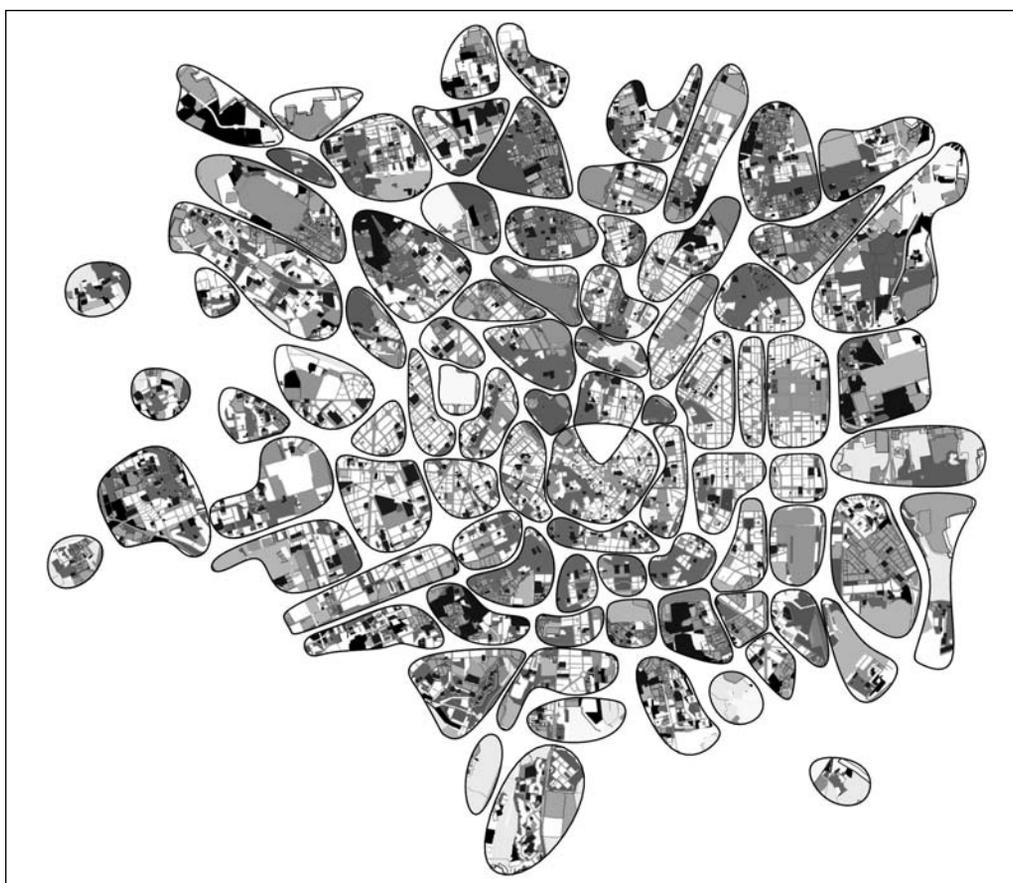


Fig. 3 - Nuclei di identità locale

urbano. Gli otto raggi, uno per zona, si diramano dal centro storico della città e si propagano verso l'esterno, confluendo in una "circolare pedo-ciclabile", che diverrà anello di congiunzione tra tutti gli spazi aperti della città, il Parco Nord ed i Parchi di Cintura Urbana. Questi ultimi sono pensati in una logica di salvaguardia della struttura storica di cui sono costituiti ed al tempo stesso progettati per divenire un grande bacino di servizio della città, cioè veri e propri parchi fruibili ed accessibili dai cittadini stessi.

### *Le Centralità Locali*

Alla "città veloce" degli epicentri si affianca una riflessione progettuale sui quartieri mirata a garantire una qualità e quantità di spazi e servizi locali e a connettere agilmente questi con il grande sistema delle infrastrutture e dei sistemi ambientali metropolitani. Questi quartieri sono stati individuati a partire da centralità dello spazio pubblico e per questo il disegno dei loro confini è variabile in grado di modificarsi, sovrapporsi, sconfinare l'uno nell'altro, a seconda del sistema di relazioni che instaurano al loro interno e tra se stessi e gli altri. Rafforzare le centralità esistenti, introdurre di nuove, rivitalizzare quelle in difficoltà, creare sistemi e connessioni in modo da connettere quelle frammentate sono le linee seguite nella progettazione dei quartieri unitariamente alla messa a sistema di queste con le attività commerciali, con i servizi locali indispensabili e con quelli generali.

La progettazione locale del Pgt, per quanto si realizzi ad una scala talvolta inedita per un piano generale per la città, non deve essere confusa con la manutenzione ordinaria delle sue porzioni più minute né con una semplice discesa di scala del progetto generale alla dimensione locale. *L'obiettivo della progettazione Locale* è quello di stimolare e mettere a sistema identità locali differenti attraverso una profonda riorganizzazione degli spazi collettivi e delle funzioni ad essi connesse; quasi fossero città nella città, connesse tra loro e con i centri dell'area metropolitana milanese attraverso un sistema reticolare di centralità e nuove infrastrutture e una nuova rete di varchi

pedonali programmati sulle aree in trasformazione della città (fig. 3).

### La rete dei servizi

L'ambizione di questo progetto risiede nel risolvere la doppia vocazione di Milano che si trova ad essere sia il centro di un territorio metropolitano di sei milioni di persone, sia il luogo e l'ambiente di vita di un milione e trecentomila abitanti e destinato a crescere ulteriormente in termini di popolazione residente. Attraverso un'unica regia, si ricerca un'idea di città il più possibile condivisa e coerente, in cui i nuovi sistemi di trasporto corrispondano alle nuove aree di trasformazione, i parchi comunali siano connessi a grandi sistemi ambientali e le funzioni ed i servizi pubblici per il territorio metropolitano interagiscano e portino ricchezza alla aree urbane di antica e recente formazione o in progetto. Il nuovo Pgt si configura, quindi, come un nuovo piano ordinatore della organizzazione spaziale e deve, per sua natura e scala, affrontare complessivamente le tematiche progettuali della contemporaneità. La scelta di guidare attraverso una *regia unica* i processi di trasformazione di domani, pone quale obiettivo principale il disegno di un'idea di città il più possibile condiviso che deve costituire lo sfondo di riferimento per l'insieme delle politiche urbane di breve, medio e lungo termine. Il progetto dei servizi che comprende al suo interno il sistema della mobilità pubblica e privata, il sistema ambientale e il sistema dei servizi costruiti locali e metropolitani è trasversale ai sistemi di città pubblica e si organizza secondo una logica reticolare in coerenza all'idea di città aperta al territorio e organizzate per quartieri al suo interno.

### La rete infrastrutturale

Il progetto individua in uno scenario di mobilità urbana "tangenziale e trasversale" l'opportunità di ripensare la città secondo un criterio di *connettività a rete* capace d'implementare la mobilità privata veloce tra aree di sviluppo, lasciando libere ampie zone di mobilità più porosa e lenta la cui caratteristica principale è riferita alla qualità del

risiedere, dei servizi alla scala locale, della mobilità capillare (sia collettiva che individuale). A nord, a sud e ad ovest, oltre la cerchia dei viali è infatti prevista la realizzazione di nuove infrastrutture tangenziali di scorrimento veloce, in grado di alleggerire e distribuire il traffico veicolare proveniente dalla rete autostradale sul sistema delle grandi strade cittadine e dentro le aree di sviluppo, alleggerendo i quartieri limitrofi agli ingressi autostradali di un traffico che non li appartiene. Per quanto riguarda il sistema dei trasporti collettivi su ferro si prevede il completamento della cintura ferroviaria intorno a Milano attraverso la realizzazione di un Passante semi esterno che si raccorda alla ferrovia Torino/Venezia e che si connette alle linee metropolitane nuove e in previsione, attraverso un sistema capillare di nuove stazioni. Il progetto prevede inoltre di intersecare le linee metropolitane attuali e in costruzione, concepite prevalentemente secondo una logica radiale, con un sistema di nuove linee tangenziali al centro città. Queste nuove linee sono tracciate per connettere le nuove aree di trasformazioni, i servizi metropolitani esistenti e quelli in progetto negli epicentri alle "porte" infrastrutturali d'accesso alla città.

*La rete del verde e dei servizi costruiti* Milano è al centro di un territorio che possiede uno straordinario potenziale ambientale che si vuole rendere accessibile e fruibile grazie al progetto di raggi verdi, collegamenti ambientali e nuovi parchi all'interno degli epicentri. La continuità ambientale a più scale, dal grande sistema di parchi lungo i corsi d'acqua naturali e artificiali, ai piccoli percorsi verdi all'interno dalle zone più dense e compatte della città è il principio secondo cui è stato concepito il progetto del verde. Una vera e propria rete ambientale, composta da differenti "materiali" naturali struttura gli epicentri, si innerva fin nel cuore dei nuclei di Identità locale, per poi proseguire lungo i parchi fluviali fino alle pianure agricole a sud e il sistema delle foreste regionali a Nord. La rete verde insieme a quella infrastrutturale sono gli elementi fisici di connessione e continuità tra Milano e il territorio

metropolitano che la circonda e ne divengono la struttura principale sulla quale sono organizzati i nuovi servizi costruiti a scala metropolitana. Il progetto dei servizi costruiti, se a scala locale viene progettato e verificato all'interno dei nuclei di identità locale, alla scala metropolitana si organizza secondo una logica reticolare trovando occasione di sviluppo all'interno degli epicentri. Gli epicentri, inscindibilmente legati al nuovo sistema infrastrutturale e ambientale organizzano i loro servizi interni entro una logica di vocazioni funzionali specifiche che dipendono dal carattere stesso dei luoghi e dalle relazioni che instaurano con i tessuti circostanti della città entro i quali produrre sviluppo e riqualificazione.

\* Architetto.

\*\* Architetto.



## Le nuove regole del Pgt

Bruna Vielmi\*

Il Piano delle regole (PdR), definito dalla recente legge urbanistica lombarda tra gli atti costituenti il Pgt, si applica in coerenza con gli obiettivi del Documento di Piano (DdP) all'intero territorio comunale fatta eccezione per le aree di trasformazione strategiche. Definisce il quadro normativo e pianificatorio del territorio urbano ed extra urbano sotto il profilo insediativo e di valorizzazione paesaggistica, ed agisce in coordinamento con il Piano dei Servizi.

Propedeutico alla redazione del Piano delle regole di Milano è stato l'esame delle caratteristiche del territorio comunale condotto sulla base dello stato di fatto e di diritto delle sue diverse parti, riconosciute le previsioni prescrittive sovraordinate, nonché i contenuti derivanti dallo stato di attuazione del Prg vigente. Attraverso la lettura delle componenti di omogeneità territoriale, è seguita una prima classificazione che ha portato ad individuare gli ambiti del tessuto urbano consolidato e quelli ineditati o parzialmente edificati. Al Piano delle Regole spetta indicare dove il tessuto urbano richiede interventi di conservazione, integrazione e sostituzione e formulare in modo conformativo i parametri di trasformabilità del patrimonio edilizio esistente e degli eventuali lotti da completare. Il tessuto consolidato di Milano si identifica nella città storica e di recente formazione, tenuto conto delle espansioni e dei servizi attuati;

con riferimento al Prg vigente del 1980, la perimetrazione dell'ambito urbano ha compreso le zone A, B (B1, B2, B3), le zone F occupate dai servizi esistenti di interesse generale, le zone C, D attuate e le aree urbanizzate che sono state oggetto di atti di pianificazione modificativi<sup>1</sup> del piano (fig. 1).

Contemporaneamente è stato condotto lo studio<sup>2</sup> sui caratteri morfologici del sistema urbano milanese, esterno al nucleo antico, la cui estensione "(...) è stata determinata dalla giustapposizione e interferenza delle maglie e dei tracciamenti dei piani regolatori di ampliamento della città (il Piano Beruto del 1884-89, il Piano Masera del 1911, il Piano Albertini del 1934) e del Prg del 1953." L'analisi è stata sviluppata anche per i quartieri e le zone periferiche, attuati con il piano vigente del 1980.

L'obiettivo correlato alla descrizione della forma urbana della città ha portato a riconoscere quegli assetti urbani nei quali, in modo organico, è definito un preciso rapporto tra lo spazio costruito, gli spazi aperti e l'armatura dei tracciati viari e delle aree pubbliche; diversamente dai brani di città dove l'assenza di un disegno urbano o la sua sovrapposizione ad elementi fisici e trame storiche persistenti hanno determinato condizioni urbane di frammentarietà delle edificazioni e residualità dello spazio pubblico. La rappresentazione dei livelli di rilevanza ed integrità morfologica del

tessuto edificato, accostata alle analisi sullo stato di manutenzione urbana (funzionale, edilizia e dotazione di servizi) ha portato a selezionare:

- *ambiti contraddistinti da un disegno urbano riconoscibile*, dove l'unitarietà morfologica dei tessuti, il consolidato rapporto tra spazi privati e pubblici ed i valori ambientali e paesaggistici presenti, costituiscono la matrice di indirizzo dei parametri di costruzione per gli eventuali interventi edilizi di completamento e sostituzione;
- *ambiti di rinnovamento urbano*, riferiti alle parti del tessuto più frammentarie ed in cui la commistione tipologica e funzionale e la residualità degli spazi aperti possono costituire un potenziale di densificazione edilizia. Per questi ambiti, la necessità di coordinare gli interventi di trasformazione con le previsioni di mobilità e di strutturazione degli spazi pubblici ha indotto a predisporre *elaborati orientativi* per una attesa ricomposizione del loro impianto urbano.

Una maggiore precisazione del tessuto consolidato, richiesta all'articolo 10 della legge regionale, ha riguardato l'individuazione dei *nuclei<sup>3</sup> antichi della città*, sulla base delle preesistenze edilizie e dei tracciati, accertati con il supporto della cartografia della prima levatura dell'Istituto Geografico Militare del 1888 e dei catasti storici. Le fasi di

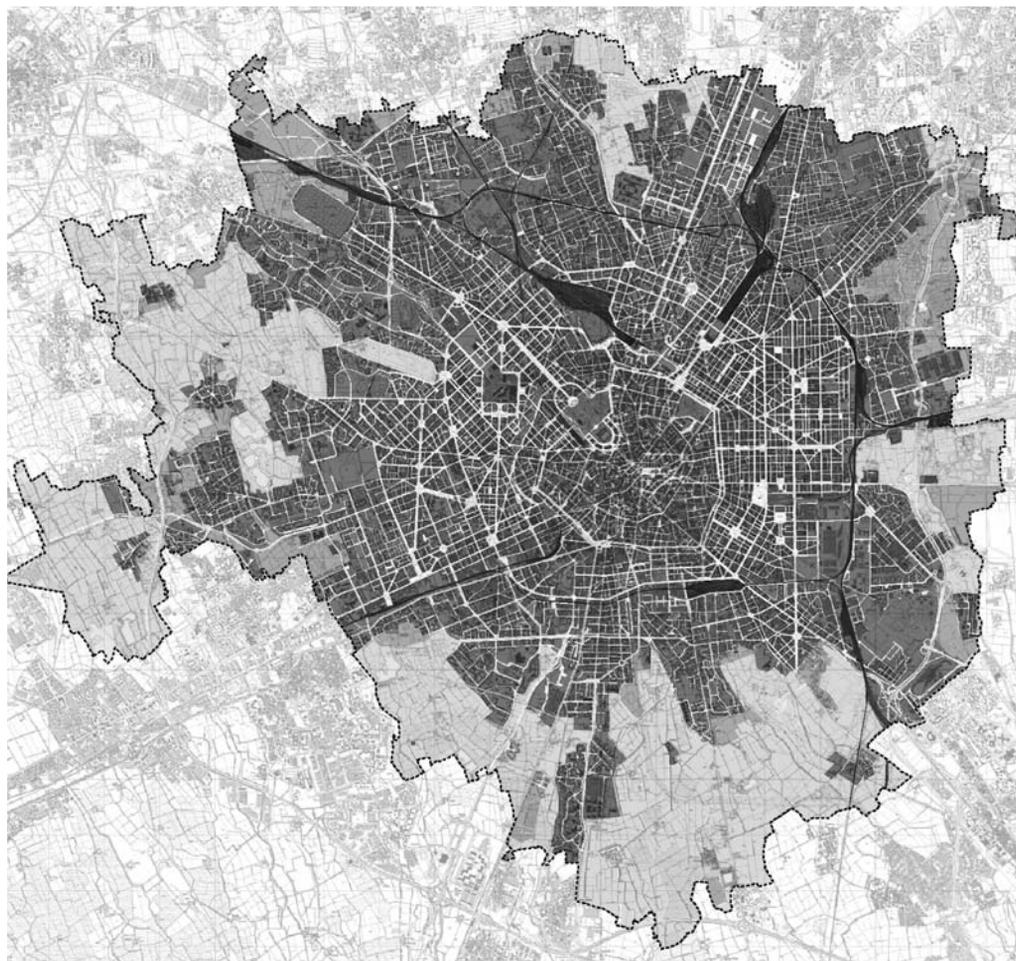


Fig. 1 - Tessuto consolidato e ambiti ineditati del Parco Sud

indagine e di interpretazione<sup>4</sup> della valenza storica e culturale del tessuto antico (datazione degli edifici e dei percorsi, catalogazione e schedatura dei valori ambientali, mappatura dei vincoli architettonici e monumentali), hanno consentito di mettere a punto la specifica normativa di dettaglio: una graduale attribuzione delle categorie di intervento per edificio e isolato ne ha definito obiettivi di conservazione, manutenzione e sostituzione (fig. 2).

I principi generali delle regole per il tessuto costruito introducono aspetti innovativi che nascono dall'esperienza amministrativa di questi ultimi anni, formatasi sulla necessità di continui aggiustamenti normativi apportati alla strumentazione urbanistica ed edilizia per corrispondere alle richieste di rinnovo del patrimonio edilizio limitate dalla disciplina tecnica del piano vigente. Le innovazioni normative principali contenute nel PdR riguardano:

- l'introduzione del mix-funzionale che supera l'impostazione tradizionale per azionamenti e consente di operare localizzando destinazioni ed attività liberamente definibili all'interno della gamma della prevalente caratterizzazione del mix-urbano cittadino, in questa direzione è orientata anche la disciplina di localizzazione delle attività commerciali che definisce, tra le medie strutture di vendita, quali sono le soglie dimensionali che rientrano nel mix-urbano;
- la proposizione di un unico indice di edificabilità perequativo che garantisce la sostenibilità del piano in rapporto alla dotazione dei servizi esistenti con la possibilità, nelle aree in cui si auspica la densificazione, di incrementare le potenzialità edificatorie utilizzando i diritti trasferiti dalle aree previste per le dotazioni territoriali di servizio a fronte della loro cessione all'amministrazione pubblica;

- il riconoscimento delle superfici lorde di pavimento esistenti, indipendentemente dall'indice unico generale attribuito, e la definizione dei parametri di integrazione delle dotazioni territoriali<sup>5</sup> a cui subordinare i cambi di destinazione che comportano fabbisogno di aree per servizi;
- il ricorso prevalente a forme dirette di intervento semplici (PdC e DIA) e di quelle convenzionate nel caso di interventi sottoposti al controllo amministrativo per trasferimento dei diritti, per integrazione delle dotazioni territoriali e per eventuale verifica sugli assetti planivolumetrici.

Il processo di sviluppo della città, avvenuta con i piani storici di ampliamento, il piano del 1953 e quello vigente approvato nel 1980, ha mantenuto ampi settori di territorio non urbanizzato posti a corona del tessuto consolidato. Si tratta di ampie aree che rappresentano la soluzione di continuità tra l'ambito urbanizzato di Milano e quelli dei comuni di prima cintura: aree inedificate in parte utilizzate a scopi agricoli o già attrezzate a parco (Forlanini, Cave, Trenno, Bosco in città). La quasi totalità del *territorio non urbanizzato* è compresa nel Parco agricolo Sud Milano, istituito con legge regionale nel 1990 e disciplinato dalla normativa del Piano territoriale di coordinamento (Ptc) in vigore dal 2000. La normativa del parco individua gli ambiti da sottoporre a pianificazione di maggior dettaglio, i Piani di cintura urbana<sup>6</sup> (Pcu), finalizzati a definire le azioni per la formazione dei grandi parchi della città: ricostruire il paesaggio agrario periurbano aperto alla fruizione dei cittadini e ricomporre i margini urbani introducendo funzioni, compatibili con i parchi, di cui la città ancora necessita. Il programma di attuazione dei parchi prevede il ricorso alla perequazione che costituirà parte integrante dei contenuti regolativi degli accordi di programma di approvazione dei Pcu di intesa tra Comune, Ente di gestione del parco e Regione.

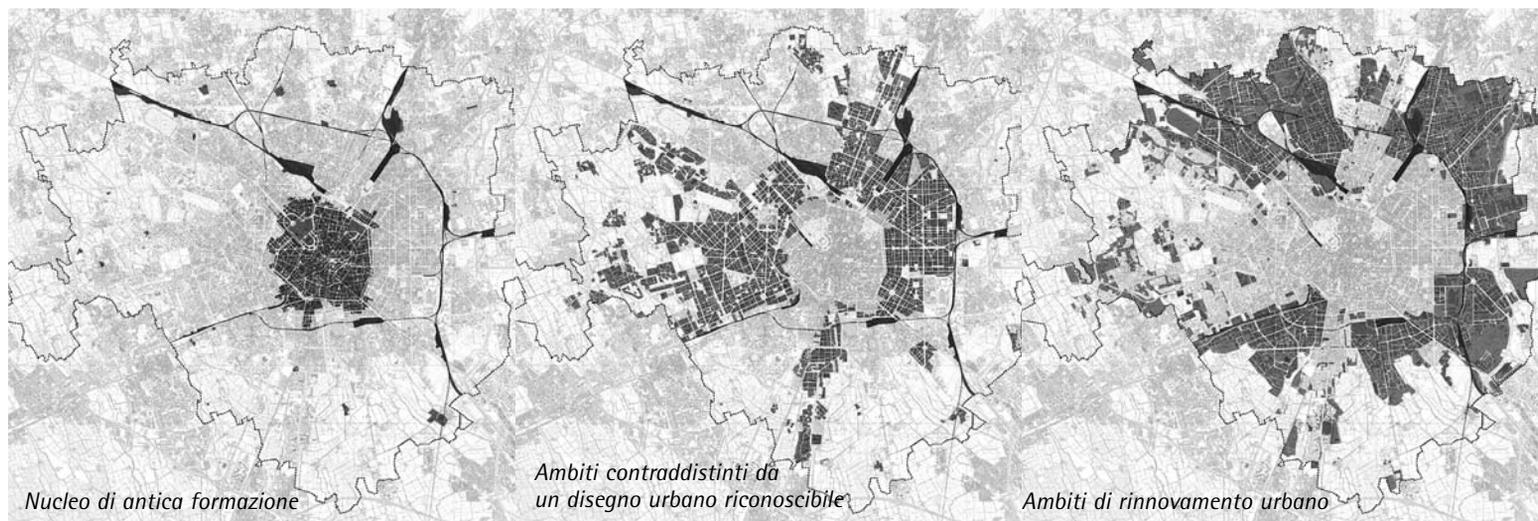


Fig. 2 - Tessuto consolidato

Il Piano delle regole recepisce, all'interno della propria disciplina, le previsioni dei Piani di cintura e definisce, in coerenza con la normativa del Ptc, le aree inedificate comprese nel Parco relative ai "Territori di collegamento fra città e campagna" ed ai "Territori agricoli di Cintura metropolitana".

Definisce inoltre le aree, al di fuori dei Pcu, individuate dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale da sottoporre alla normativa del Titolo III della Lr 12/2005 "Norme in materia di edificazione nelle aree destinate all'agricoltura".

Il contributo conoscitivo del Documento di Piano in tema di paesaggio, inteso nella definizione più ampia riferita sia al comparto antropico, sia alla struttura naturalistica ed ecologica della città, viene a costituire con la Lr 12/2005 uno degli aspetti determinanti per la pianificazione delle azioni di tutela e di trasformazione. Il compito di implementazione e di regolamentazione della struttura delle aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologico e dei *vincoli di tutela e salvaguardia* è affidato al Piano delle Regole.

Questo aspetto, assunti gli indirizzi del Piano Territoriale Paesistico Regionale (Ptp) e del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp), è stato trattato in generale con riferimento a tutto il

territorio comunale e nello specifico per il tessuto urbano consolidato. Le regole di salvaguardia, valorizzazione e trasformazione per i beni ambientali e monumentali sono definite in modo integrativo rispetto alle tutele già fissate dal Dlgs 42/2004.

La cartografia e la normativa del Piano delle regole registrano infine l'assetto dei vincoli cosiddetti "amministrativi" che comportano restrizioni all'edificazione o condizioni di non trasformabilità urbanistica. Rientrano nella casistica: i vincoli "infrastrutturali" di vario tipo (presenza di strutture aeroportuali, principali arterie di traffico, ferrovie, ecc), i vincoli all'edificazione (rispetto cimiteriali, impianti tecnologici, ecc.), i vincoli di difesa del suolo che riguardano gli aspetti idrogeologici del territorio e fanno riferimento al Piano per l'assetto idrogeologico (Pai).

\* Architetto. Testo elaborato in collaborazione con Chiara Paoletto.

Note

1. In successione i provvedimenti più significativi: la variante del Piano casa, le varianti delle zone speciali conseguenti ai Progetti d'area e Studi di Inquadramento che esplicitavano le strategie del Documento direttore del Progetto passante, i Programmi di riqualificazione urbana a seguito della Delibera comunale n.147/95, i piani attuativi in variante ex Lr 19/92, i Programmi integrati di intervento seguiti alla approvazione del Documento di Inquadramento in applicazione della Lr 9/99.
2. Vedi "Descrizione dei caratteri morfologici del tessuto urbano consolidato", Ilaria Valente,

Urbanistica Quaderni n.46 2006.

3. I nuclei di antica formazione si individuano nel centro storico compreso entro la cerchia delle mura spagnole, negli insediamenti esterni di datazione anteriore al 1888, compresi gli ex borghi rurali appartenenti al comune dei Corpi Santi annesso al comune di Milano nel 1873.

4. A cura della Direzione di progetto pianificazione tessuto urbano, coordinata dall'Arch. Giulia Missaglia, Milano 2005.

5. Si richiamano i criteri definiti dal Piano dei servizi.

6. Vedi "Il verde urbano", Pierluigi Roccatagliata, Urbanistica Quaderni n.46, 2006.

## Piano dei Servizi: sussidiarietà e nuclei di identità locale

Stefano Mirti\*

Volendo illustrare il Piano dei Servizi per la città di Milano in maniera sintetica, quello delle FAQ ci è sembrato un utile strumento per permettere di comprendere il nostro lavoro nelle sue linee generali. Sotto il profilo del metodo tratta di un Piano dei Servizi dichiaratamente innovativo e che parte dalle condizioni critiche riscontrabili in una qualsiasi metropoli contemporanea. Come viene efficacemente spiegato da Zygmunt Bauman: “Allo stadio di sviluppo a cui è ormai giunta la globalizzazione dei capitali e dei beni di consumo, non esiste nessun governo che possa permettersi, singolarmente o di concerto con altri, di pareggiare i conti – e, senza che si pareggino i conti, è impensabile che si possano mettere effettivamente in atto le misure tipiche dello Stato sociale, volte a ridurre alla radice la povertà e a prevenire che l’ineguaglianza continui a crescere a piede libero. E’ altrettanto difficile immaginare governi capaci di imporre limiti sui consumi e aumentare le tasse locali ai livelli necessari perché lo stato possa continuare a erogare servizi sociali, con la stessa intensità o con maggior vigore”<sup>1</sup>.

1. *Dovendo sintetizzare il Piano dei Servizi in tre concetti chiave?* (i) I servizi non si progettano a partire dai vincoli (o dalle cosiddette aree a standard). (ii) La pianificazione di per se non è sufficiente se non esiste un progetto complessivo che tenga conto del fattore economico della gestione.

(iii) La sussidiarietà da intendersi come principio, come metodo e non come risposta.

2. *Sono un cittadino milanese. Di che servizi intendete dotare la città?* Il Piano dei Servizi parte da due punti chiave: le infrastrutture e il verde. A cui poi si aggiunge una terza priorità che è quella della casa in affitto. Tutti quelli che sono gli altri “servizi costruiti” verranno stabiliti di volta in volta in funzione dei fabbisogni rilevati o prospettati. Si tratta quindi di una città con grandi quantità di spazi aperti di uso pubblico, compreso il verde nel sistema interno della città e nel Parco Sud e con una sostanziale presenza di spazi destinati alle nuove infrastrutture di trasporto pubblico e privato, ovvero alla spina dorsale della vita della metropoli.

3. *Nuove aree dedicate a spazi aperti ed infrastrutture. E oltre a questo?* Il terzo cardine su cui si incentra il Piano dei Servizi è quello della casa in affitto, intesa come uno dei temi più importanti all’interno del funzionamento e della vita di una metropoli come Milano. Dal punto di vista applicativo, il meccanismo è semplice e prevede che l’operatore possa realizzare case in affitto che saranno rese disponibili al prezzo stabilito dal soggetto pubblico concorrendo alla dotazione della città.

4. *Da chi saranno gestiti gli alloggi?* Gli alloggi in affitto sono gestiti direttamente dai privati. L’unico vincolo è il canone di affitto e la durata della convenzione.

5. *E il resto dei servizi che*

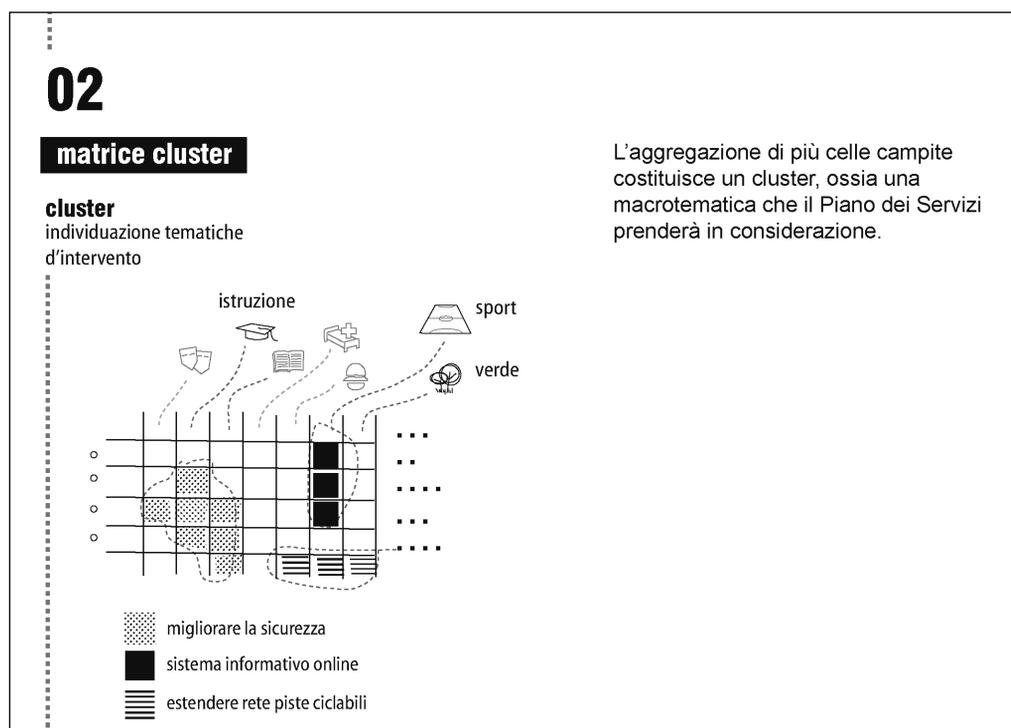
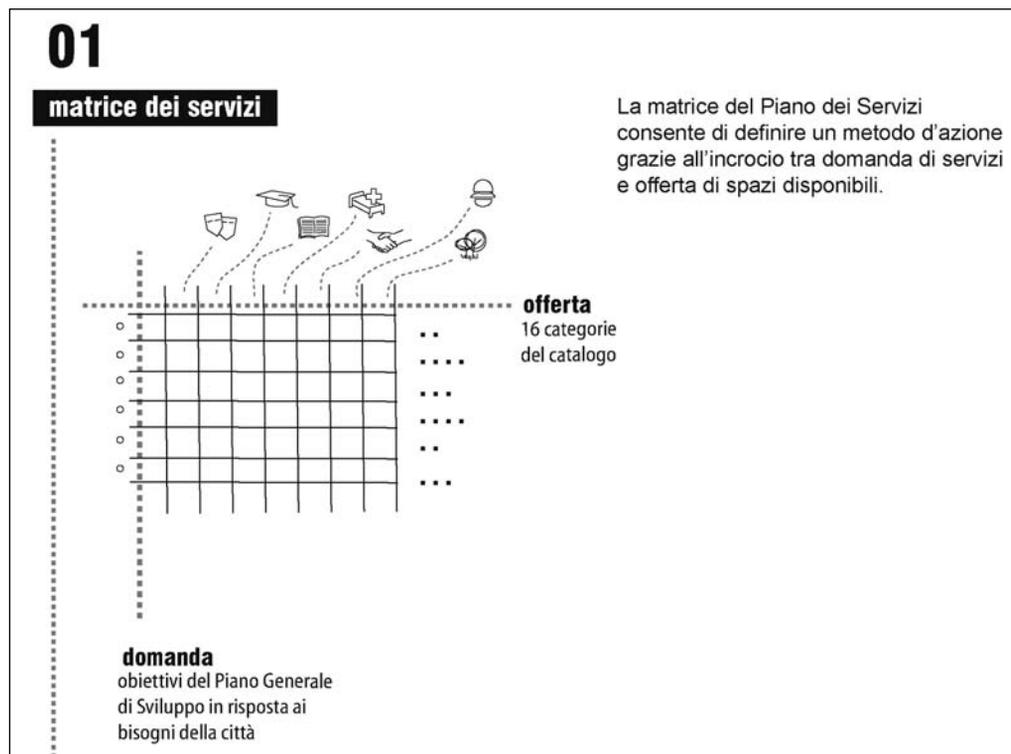
*normalmente vengono definiti come “costruiti” (scuole, ospedali, servizi sociali...)?* Il Piano abbandona la logica dello standard e dei servizi pianificati a partire dai vincoli. E’ un approccio che sembra aver dimostrato la sua inefficacia nel tempo. Il PdS propone altresì un sistema che ruota attorno a una forte *regia del Comune*, soggetto portatore di obiettivi specifici e chiari che possono essere la base di riferimento per il dialogo con l’operatore privato<sup>1</sup>. Il rapporto con l’operatore privato può essere attivato da un lato, mediante l’attivazione di *partnership* in grado di convogliare gli investimenti, dall’altro, attraverso forme di incentivazione e valorizzazione di iniziative già di successo e di cui si riconosce il valore di pubblico interesse. I “servizi costruiti” verranno quindi individuati caso per caso in funzione dei fabbisogni rilevati o prospettati.

6. *Stiamo dunque parlando di un Piano dei Servizi che non ha aree a standard?* Esattamente. Alla logica del “prodotto” (in questa area specifica “x”, va costruito il servizio specifico “y”) si sostituisce la logica del “processo” a partire dalla risposta al bisogno reale. Il tema diventa quello della qualità nella pianificazione dei servizi. Il Piano dei Servizi infatti non si concentra sul risultato finale, ma si focalizza su un metodo da applicare nei molteplici casi in cui si rende necessario progettare e fornire nuovi servizi per la metropoli.

7. *Oltre alla relazione tra qualità e quantità, ci sono altri elementi*

concettuali di cui tener conto nella progettazione di questo metodo? Il primo è quello del passaggio da servizi erogati in termini “spaziali” a un mondo in cui una notevole quantità di servizi vengono richiesti in termini “a-spaziali”. Il secondo è relativo ad una realtà in cui tende a sfumare la differenza tra servizi erogati dal soggetto pubblico e servizi erogati dal soggetto privato.

8. Come si fa a stabilire i servizi di cui c'è bisogno? Come si definiscono le priorità? Il processo ruota attorno a una “matrice domanda offerta” che ci consente di definire un metodo di azione. La matrice è organizzata individuando da un lato le attuali tipologie di offerta soggetti pubblici e privati; dall'altro lato è individuata la domanda servizi così come richiesti dai cittadini in ragione delle priorità. Il livello delle priorità espresse dalla domanda si articolano in “servizi essenziali” e i “servizi propulsivi”. I primi sono quei servizi di base che sono in genere richiesti e offerti nei vari nuclei di identità locale (scuola piuttosto che servizi sociali). I secondi, sono invece quei servizi (le grandi funzioni legate alla moda, al design, alla ricerca e sviluppo), che hanno una funzione catalizzatrice a livello economico e di sviluppo della città. L'incrocio tra la “domanda” e l’“offerta” stabilisce delle potenziali aggregazioni di servizi sotto forma di “cluster” (raggruppamenti) che comprendono servizi esistenti, da migliorare o nuovi. Il lavoro di analisi consente di definire quali sono le aggregazioni di servizi su cui si intende agire in maniera prioritaria, suggerendo nel contempo possibili modalità di azione strategica. Il documento che raccoglie le sintesi di tutti i dati che emergono dalla matrice, è la “*Matrice dei Servizi*” che ci va ad indicare le priorità del PDS. Queste priorità vengono trasferite in sede di applicazione del Piano, sia nei casi delle aree di trasformazione (*epicentri*) che nel caso dei progetti che interessano il tessuto diffuso dei *nuclei di identità locale* (NIL). E' importante sottolineare che il processo sopra descritto (ovvero, la definizione dei contenuti della matrice) è ciclico, va



ripetuto in maniera costante nel tempo. La matrice non è mai “finita” o “definitiva”. E' un costante work – in – progress che muta al mutare della vita della città.

9. Come cogliete i servizi richiesti dai cittadini? La domanda dei servizi, sintetizzata nella matrice, viene ricostruita sulla base dei bisogni

rilevati e trasformati in items e obiettivi dell'Amministrazione. Successivamente abbiamo lavorato con i vari assessorati per verificare la fattibilità e congruenza dei “desiderata” così come espressi nel programma elettorale. La lista di cui sopra debitamente affinata è stata integrata dagli input che ci sono

arrivati dal cosiddetto “ascolto della città”.

10. Cosa si intende per “ascolto della città”? Nel corso del 2007 sono stati svolti circa centocinquanta incontri aperti alla cittadinanza. Il Piano dei Servizi ha analizzato sistematicamente i resoconti degli incontri gli elementi (positivi o negativi) riferiti ai “servizi”. Analoga operazione di ricognizione è stata effettuata sulla carta stampata ed il web. tale fase di ricognizione ha consentito di individuare migliaia di *item* successivamente riversati su una mappa dedicata, dove possiamo è possibile individuare le criticità e potenzialità del sistema servizi.

11. Questa mappa dell’“ascolto della città” è dinamica? Sì, perché il meccanismo sopra descritto è di sua natura ciclico: a differenza della pianificazione tradizionale tale meccanismo non giunge mai a un punto in cui si “si è finito”.

12. Un piano dei servizi che non fissa delle aree a standard e non dà dei vincoli, non equivale a una completa deregulation? Il Piano fornirà infatti una cornice regolativa sufficientemente chiara, stabile e generale, in modo da garantire equità di trattamento senza con ciò inibire l’iniziativa dei singoli mediante vincoli previsionali rigidi ed eccessivi. bisogna cioè associare la flessibilità all’assenza di regole.

13. Tra i concetti chiave del Piano inserite la sussidiarietà. Che cosa si intende con questo termine? La maniera più semplice per spiegare che cosa è la sussidiarietà può essere facendo qualche esempio. A Milano c’è una carenza cronica di asili nido. Nel contempo sappiamo che una grande quantità di mamme, si auto-organizzano usando il meccanismo del sopraccitato “*tagesmutter*”. Dal punto di vista di un Piano dei Servizi che lavora in termini di sussidiarietà la domanda diventa allora: quante sono queste mamme? Dove sono questi asili? Come facciamo a supportarle? Per la città è meglio incentivare e supportare chi il servizio lo fornisce già ora rispetto a ipotesi in cui ci si immagina la costruzione e gestione di nuovi asili pubblici. La sussidiarietà non è una risposta, non è un prodotto. Si tratta piuttosto di un metodo, di un

### 03

#### spazialità

**spazialità**  
individuazione tematiche con riferimento spaziale

istruzione sport verde  
sistema amministrativo online X  
piste cliccabili sicurezza ✓

Nel Piano dei Servizi del PGT, data la sua natura di strumento urbanistico, si presta maggiore attenzione a quei cluster tematici con portata territoriale.

### 04

#### intervento

Stabilito che la scuola può essere una potenziale risposta al fabbisogno di sicurezza, ci si concentrerà su quelle strutture localizzate nei NIL in cui il problema è maggiormente avvertito.

**zoom NIL**  
maggiore concentrazione

Sicurezza e protezione civile\_Potenzialità  
Aggiornata da [data] 16 ore fa

WEB TV RADIO CARTA STAMPATA

Localizzazione  
NIL 99 - Garibaldi Repubblica  
Corso Como

Guida ai Potenziali  
Steward in Corso Como

Piccola descrizione del Riferimento:  
L'Associazione pubblici esercizi associati di Corso Como offre un servizio di responsabilizzazione sociale per gli inventori

Dettagli Fonte  
Comune di Milano  
04/04/2008

Scheda Completa  
Carta Stampata scheda numero 1/00

Offri indicatori stradali: Aquir - Da qui  
Cerca nelle vicinanze

processo. Il meccanismo sussidiario può essere applicato su un’area estesissima di servizi. Dalla sanità ai servizi sociali, dalla cultura alla sicurezza. A Milano in questo momento, il problema principale non è tanto la realizzazione fisica di nuove strutture legate ai servizi. Il vero problema è la gestione di queste strutture. Perché allora non immaginare un sistema in cui

cooperative soggetti terzi possono gestire questi servizi al posto del soggetto pubblico, garantendo dunque una modalità d’azione sostenibile<sup>2</sup>.

14. Dal punto di vista pratico, come funziona il meccanismo sussidiario? Definito un bisogno insoddisfatto e le caratteristiche della risposta più appropriata, l’Amministrazione stabilisce i criteri per avviare un sistema di accreditamento (che

cambierà di volta in volta, a seconda della tipologia di servizi trattata). Si procede cioè ad una “chiamata pubblica” di tutti quei soggetti che sono interessati e in grado di fornire il servizio alle condizioni richieste. La sussidiarietà non è tuttavia l’unica risposta possibile. Se poi la chiamata dei soggetti privati non dovesse portare alcun risultato, a quel punto si agirà utilizzando gli strumenti tradizionali (nel nostro caso, erogazione del servizio da parte del soggetto pubblico).

\*Architetto.

### Note

1. Da un’intervista rilasciata da Z. Bauman, La Repubblica, venerdì 12 novembre 2008 (pag. 41). Il tema è trattato in maniera estesa in: Z. Bauman, “*Modernità Liquida*”, Laterza, Bari, 2002 e in: Z. Bauman, “*Vita Liquida*”, Laterza, Bari, 2006. Altro testo utile per capire le complessità e le contraddizioni della metropoli contemporanea intesa nella sua accezione più ampia è: John Thackara, “*In the bubble: design per un futuro sostenibile*”, Allemandi, Torino, 2008.

2. Per un’introduzione al tema della sussidiarietà si veda G. Vittadini, *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Guerini e associati, Milano, pp. 17-26.

## Profili giuridici del Pgt di Milano

Antonino Brambilla\*

L’entrata in vigore in Lombardia della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 “legge per il governo del territorio”, ha costituito l’obbligatorio quadro di riferimento normativo per il nuovo piano urbanistico milanese.

Il principio cardine su cui detta legge regionale si fonda è quello della sussidiarietà (ex art. 118, quarto comma Cost.) che si traduce, scontata la necessaria approssimazione, nel principio di responsabilità degli amministratori pubblici e degli operatori privati, dato che la legge affida, pressoché totalmente, al livello locale la determinazione dei principali contenuti delle scelte di governo del territorio.

E così per esempio sono i Comuni, in Lombardia, a fissare i criteri per il dimensionamento dei loro piani e a definire la nozione e la quantità dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, salvo una quota minima fissata per legge solo per gli interventi di natura residenziale.

Si tratta di una legge che possiede i connotati in precedenza descritti e propri del novero delle cosiddette leggi regionali di terza generazione.

Eppure, se ne differenzia per tratti di notevole rilievo.

Differenze, innanzitutto, rinvenibili nel Piano urbanistico generale, che assume il nome di Piano di governo del territorio (Pgt), ed è costituito da tre atti: il Documento di piano, il Piano delle regole e il Piano dei servizi.

Il Documento di piano è l’atto di programmazione strategica degli interventi sul territorio: non conforma

la proprietà, si attua unicamente mediante pianificazione esecutiva, ivi compresa la programmazione negoziata, e ha durata predeterminata: cinque anni, decorsi i quali tutte le sue previsioni perdono efficacia. E’, infatti, nei piani attuativi che avviene la conformazione del regime giuridico dei suoli. Il Piano delle regole, invece, ha valore conformativo e, principalmente, disciplina la città edificata, individuando anche le aree destinate all’attività agricola. Infine, il Piano dei servizi regola la cosiddetta città pubblica. Piano delle regole e Piano dei servizi hanno durata illimitata. Le menzionate caratteristiche del Documento di piano lo differenziano certamente rispetto ai corrispondenti atti di programmazione strategica, previsti in genere nella legislazione più recente di altre regioni, soprattutto per quel che riguarda la durata a termine e la centralità che esso attribuisce alla successiva pianificazione attuativa. Tale impostazione ricalca schemi in precedenza sperimentati nella legislazione lombarda di settore riguardante la disciplina dei programmi integrati di intervento, i cui modelli operativi, assai semplici e flessibili, hanno, con notevolissimo successo interpretato sia l’esigenza degli operatori privati di rapidità di decisione e di intervento, sia la necessità degli operatori pubblici di una strumentazione snella e realmente idonea a dare effettività alle previsioni urbanistiche.

La mutevolezza degli scenari socioeconomici per i privati e la

tempestività di attuazione dei programmi, anche elettorali, per gli amministratori pubblici, hanno costituito, in altri termini, il retroterra esperienziale che ha generato la strutturazione del Documento di piano lombardo.

Esso, però, pur nella sua semplicità di impostazione, è non solo la sede di determinazione delle previsioni strategiche comunali, ma anche quella di fissazione preventiva dei criteri generali di svolgimento delle procedure negoziali. Criteri che non possono essere affidati al caso per caso, in sede di redazione degli atti di pianificazione esecutiva. Ed è sempre nel Documento di piano che debbono essere previsti i criteri per l'eventuale ricorso ai modelli della perequazione urbanistica. La citata Lr 12/05 prevede, infatti, la facoltà per i Comuni lombardi di avvalersi della tecnica perequativa sia in ambiti circoscritti sia in tutto il territorio comunale, dettando, in quest'ultimo caso, una dettagliata disciplina. L'art. 11, secondo comma, recita: *«nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, a eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo».*

E significativo sottolineare alcuni elementi caratteristici di tale normativa:

- la diretta previsione dei meccanismi perequativi con l'indicazione dei criteri di attribuzione degli indici edificativi;

- la possibilità di estensione del principio perequativo al tessuto urbano edificato;

- l'obbligo di cessione gratuita al Comune delle aree una volta private del diritto di edificazione.

- l'applicabilità del metodo perequativo all'ambito di trasformazione, risultandone escluse le aree agricole e quelle non soggette a trasformazione urbanistica.

Certo, non tutti i problemi giuridici connessi al metodo perequativo sono risolti con la pur ampia portata della norma regionale di cui sopra. Si vuole fare, principalmente, riferimento alla questione della tutela dei terzi e dunque alla trascrivibilità dei trasferimenti dei diritti di edificazione. Infatti si tratta, in tale ipotesi, di disciplina relativa all'ordinamento della proprietà e dunque di esclusiva competenza del legislatore statale. In ogni caso, in attesa di una futura definizione legislativa statale, si è previsto, transitoriamente, di affrontare tale questione introducendo criteri di registrazione amministrativa e monitorandone attentamente la loro reale efficacia.

Nel tratteggiare i caratteri peculiari della disciplina normativa che ha presieduto alla redazione del piano urbanistico della città di Milano, è opportuno far cenno anche ad altri due aspetti di notevole rilievo.

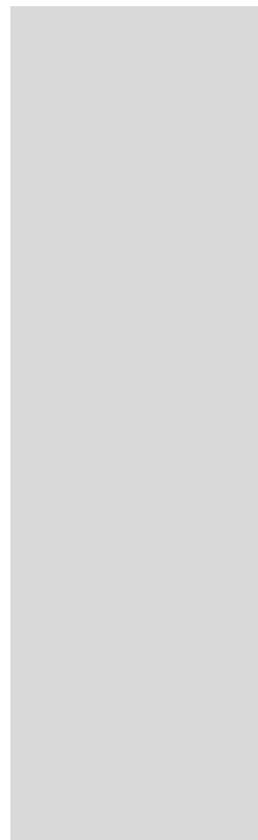
Il primo riguarda la sostanziale sottrazione alla decisione comunale dell'individuazione delle aree agricole, che la Lr 12/05 affida alla Provincia, nel proprio Ptc. Uno spostamento di competenze di evidente rilievo istituzionale, nel sempre difficile bilanciamento dei ruoli fra Comune e Provincia, tanto più se si tiene conto di come, spesso e soprattutto nelle grandi città, le aree agricole finiscano per essere aree di riserva di successive trasformazioni urbanistiche. Questo aspetto, per Milano si presenta in termini diversi, essendo la quasi totalità delle aree agricole comprese nel perimetro del Parco regionale Sud Milano che già prevede specifiche procedure di pianificazione, in accordo fra Comune, Ente parco e Regione.

Il secondo aspetto riguarda, come detto, l'affidamento che la Lr 12/05 fa

ai Comuni di determinare, non solo la quantità e la qualità dei servizi pubblici da approntare, ma la loro stessa natura, nella più completa libertà di calibrarne la previsione in relazione alle proprie reali esigenze. Un tema formidabile per una complessissima città metropolitana. Formidabile anche sul versante giuridico, stante la conseguente necessità di formulare precise motivazioni per ogni scelta effettuata, senza più la copertura di una (comoda) previsione legislativa, se non in piccola misura per gli interventi di carattere residenziale.

Analoga difficoltà si è riscontrata nell'individuazione di parametri efficaci per la valutazione dei cosiddetti standard prestazionali, senza cadere nel rischio, sempre immanente, di allestire una maglia fittissima di requisiti, di successiva difficile gestione. E' stata inoltre abbandonata nella redazione del Pgt milanese la tradizionale classificazione del territorio comunale in zone omogenee. La legge regionale lo consente, e ragioni di semplicità redazionale e anche operativa per gli utenti, hanno consigliato la dismissione delle notissime classificazioni in zone omogenee fissate dai decreti ministeriali del 1968.

*\* Avvocato, consulente giuridico.*



## Le fondazioni bancarie per l'housing sociale

a cura di Antonio Rigon\*

L'inasprimento del mercato immobiliare sta creando crescenti tensioni per l'accesso alla prima abitazione. Nell'incontro annuale promosso dalla Fondazione di Venezia nell'ambito di Urbanpromo le fondazioni bancarie hanno esaminato le condizioni di intervento per incidere in maniera significativa sull'offerta della residenzialità a canoni moderati. La dinamica dei prezzi del mercato immobiliare ha manifestato una progressiva divergenza rispetto ai redditi medi delle famiglie italiane. L'incidenza del costo della prima abitazione ha ormai raggiunto i 20 punti percentuali. Questa situazione è riconducibile da un lato alla crescente domanda di residenzialità; dall'altro, all'influenza del processo di globalizzazione sulla remunerazione del lavoro. In questo contesto, alcune categorie come ad esempio giovani coppie, famiglie monoreddito e studenti, hanno iniziato a manifestare difficoltà per l'accesso alla prima abitazione. Questo fenomeno ha acquisito progressivamente rilevanza nei dibattiti pubblici tanto da indurre l'attuale Governo a varare il "Piano Casa" (art. 11, Dl 112/08): un insieme di norme per garantire sul territorio nazionale i livelli minimi di risposta al fabbisogno abitativo. Il Piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo, attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle

emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

La sfida posta dal Governo è ambiziosa e richiede l'intervento di diversi operatori che devono condividere finalità e strategie operative.

Tra i potenziali attori compaiono le *fondazioni ex bancarie*: soggetti privati, nati agli inizi degli anni novanta dalla privatizzazione delle Casse di Risparmio. Questi soggetti da un lato dispongono di ingenti capitali; dall'altro, sono tenuti a rispondere all'Autorità di Vigilanza sia della loro gestione patrimoniale, sia dell'impiego a fini sociali dei proventi maturati.

Il Piano evidenzia la possibilità di promuovere strumenti finanziari immobiliari innovativi per coinvolgere attori pubblici e privati con capacità operativa locale e nazionale. La strategia proposta al sistema delle fondazioni bancarie sembra essere la costituzione di un fondo immobiliare nazionale a cui potranno partecipare finanziatori istituzionali con caratura nazionale o internazionale, come ad esempio: Banca Europea per gli Investimenti e Cassa Depositi e Prestiti.

Il fondo immobiliare nazionale potrà operare direttamente a livello locale, oppure intervenire nella patrimonializzazione dei fondi immobiliari locali, a cui possono partecipare le diverse fondazioni bancarie.

Con questa strategia le fondazioni bancarie avranno la possibilità di:

- a) intervenire in maniera sistematica su un tema di rilevanza nazionale e che molto probabilmente riguarda anche i territori di loro specifica competenza;
- b) sfruttare un consistente effetto leva, dato che si prevede che il fondo nazionale possa investire fino al 40% dell'*equity* richiesto dai fondi locali;
- c) utilizzare le competenze e le garanzie messe a disposizione da specifiche Società di Gestione del Risparmio;
- d) investire parte del loro patrimonio in maniera prudente, senza essere direttamente coinvolte nella gestione operativa delle attività immobiliari.

\*Fondazione di Venezia, Responsabile Pianificazione.

## I nuovi temi della domanda abitativa

Stefano Sampaolo\*

### Il ritorno del problema casa

In Italia si torna a parlare di domanda abitativa, dopo che per molti anni il problema casa è stato di fatto come "rimosso", nella convinzione diffusa che l'elevato tasso di proprietà fosse ormai una garanzia sufficiente della soddisfazione del fabbisogno.

Nel frattempo molto è cambiato: la competenza sulle politiche abitative è stata regionalizzata, mentre le risorse pubbliche, esauriti i fondi Gescal, sono venute meno. Di fatto le politiche abitative pubbliche, fatte eccezione per le tante e variegate sperimentazioni di livello locale in gran parte realizzate con mezzi limitati, si sono praticamente azzerate con l'esaurirsi delle risorse programmate.

Il rinnovato interesse collettivo (dell'opinione pubblica, della politica nazionale e locale, delle forze sociali ed economiche) per le tematiche abitative è comunque indubbio: la casa è tornata prepotentemente ad essere un tema al centro dell'agenda politica.

Eppure questo ritorno della questione abitativa presenta degli aspetti apparentemente paradossali. Come è noto, siamo, dopo la Spagna, il Paese europeo con il più elevato tasso di famiglie proprietarie o che comunque non pagano un affitto essendo magari l'abitazione in comodato d'uso (siamo oltre l'80%).

Veniamo inoltre da un lungo ciclo di espansione del mercato immobiliare e del settore delle costruzioni (da poco conclusosi per le mutate condizioni del mercato del credito), che ha avuto al centro proprio il segmento residenziale. Per circa 10 anni (1997-2007) soprattutto grazie ai bassi tassi di interesse, le compravendite di abitazioni hanno registrato un trend positivo con circa 800.000 alloggi scambiati negli anni di maggiore intensità del mercato.

Naturalmente la voglia/necessità di casa delle famiglie italiane si è dovuta misurare con il rialzo dei prezzi: e

Tab. 1 - L'incremento del numero delle famiglie nelle grandi città (2003-2007)

Città	Famiglie		Popolazione		Numero medio componenti
	Numero famiglie 2007	Variazione % 2003-2007	Popolazione 31-12-2007	Variazione % 2003-2007	
Torino	439.396	1,6%	908.263	5,4%	2,1
Genova	298.467	1,4%	610.887	1,0%	2,0
Milano	668.158	4,3%	1.299.633	4,2%	1,9
Verona	123.542	6,7%	264.191	3,2%	2,1
Venezia	127.409	2,8%	269.993	0,2%	2,1
Bologna	194.708	4,1%	372.256	-0,2%	1,9
Firenze	177.311	1,0%	364.710	3,3%	2,1
Roma	1.086.000	4,0%	2.718.768	7,0%	2,5
Napoli	370.908	0,7%	973.132	-3,5%	2,6
Bari	130.405	17,5%	322.511	2,4%	2,5
Palermo	251.832	6,0%	663.173	-2,9%	2,6
Catania	135.012	18,9%	298.957	-3,1%	2,2
Cagliari	69.615	3,1%	158.041	-3,0%	2,3
Totale	4.072.763	4,1%	9.224.515	2,7%	2,3

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tab. 2 - La crescita della presenza straniera nelle città, 2003-2007 (v.a., var.%)

Città	Immigrati residenti al 2007	Immigrati residenti su popolazione 2007 (val. %)	Immigrati residenti 2003-2007 (var. %)
Torino	83.977	9,3	106,7
Genova	35.255	5,7	93,1
Milano	170.619	13,1	70,6
Venezia	16.959	6,3	141,1
Bologna	30.319	8,1	71,7
Firenze	34.939	9,5	64,9
Roma	199.417	7,4	85,3
Napoli	19.188	2,0	110,0
Bari	5.413	1,7	-4,1
Palermo	14.734	2,2	40,2
Catania	5.959	2,0	39,9
Cagliari	3.049	1,9	65,7

Fonte: Elaborazione Censis su dati Istat

quindi da un lato chi ha comprato si è indebitato di più, per periodi più lunghi; dall'altro ha cercato un'offerta economicamente più "accessibile", andando ad acquistare nelle zone più esterne delle città e delle aree metropolitane, magari servite da qualche linea di trasporto ferroviario regionale.

Gli effetti territoriali di queste dinamiche sono sempre più evidenti: la crescita delle seconde cinture urbane, ma anche delle aree più esterne ed il calo demografico delle aree centrali (che tuttavia hanno mantenuto la loro rilevanza attrattiva in termini di flussi per lavoro/studio), hanno prodotto non solo un ulteriore

incremento del consumo di suolo ma anche un innalzamento del numero dei pendolari, ed un conseguente allungamento dei tempi degli spostamenti sistematici. I processi di dispersione insediativa hanno dunque avuto un effetto rilevante sul congestionato sistema della mobilità metropolitana, con una vera esplosione del pendolarismo cresciuto fra il 2001 e il 2007 del 35,8%, a un tasso medio annuo del 6%.

### Una domanda articolata

Paradosso solo apparente, si diceva, perché in realtà la rigidità di un'offerta tutta basata sulla casa in

Tab. 3 - Giovani secondo la permanenza nelle famiglie di origine, 2005 (val.%)

	18-24 anni uomini val.%	25-29 anni donne	uomini	donne
Italia	94	90	71	53
Spagna	90	81	62	49
Regno Unito	67	50	24	14
Francia	70	56	23	11
Germania	72	56	25	12
Olanda	71	53	20	8
Finlandia	39	56	16	5
EU-25 (1)	78	66	42	28

(1) stima

Fonte: Eurostat, LFS

Tab. 4 - Studenti universitari e posti letto, distribuzione regionale A.A. 2007-08

Regione	Studenti fuori sede	% sul totale degli studenti delle università della regione	Posti letto in residenze universitarie pubbliche e private	Rapporto studenti fuori sede / posti letto
Abruzzo	32.474	68,9	334	97,2
Basilicata	2.103	34,9	160	13,1
Calabria	15.894	37,0	5.761	2,8
Campania	40.502	30,2	728	55,6
Emilia Romagna	80.979	66,6	5.890	13,7
Friuli V.Giulia	17.038	59,5	1.900	9,0
Lazio	74.973	40,8	4.446	16,9
Liguria	11.033	36,9	806	13,7
Lombardia	94.951	48,1	9.739	9,7
Marche	25.002	64,5	3.566	7,0
Molise	4.133	51,4	0	n.d.
Piemonte	27.762	37,6	3.428	8,1
Puglia	18.564	24,5	1.469	12,6
Sardegna	15.735	43,3	1.270	12,4
Sicilia	45.667	38,9	2.484	18,4
Toscana	63.577	67,4	4.253	14,9
Trentino Alto Adige	6.515	42,9	1.654	3,9
Umbria	13.505	49,6	1.491	9,1
Valle d'Aosta	166	17,0	0	n.d.
Veneto	59.103	63,2	5.030	11,8
<b>Totali</b>	<b>649.676</b>	<b>47,3</b>	<b>54.409</b>	<b>11,9</b>

Fonte: Elaborazione Censis su dati Miur

proprietà risulta essere palesemente inadeguata a dare risposte efficaci ad una domanda articolata ed in crescita, per molti aspetti profondamente diversa da quella degli anni in cui la casa era un tema caldo dell'agenda politica.

I termini della questione sono cambiati sia dal lato della domanda che quello dell'offerta: basti pensare alla crescita del numero delle famiglie e alla loro frammentazione, all'aumento dei fenomeni migratori, alla precarizzazione dei rapporti di lavoro, alle difficoltà delle famiglie

connesse all'andamento delle dinamiche salariali e dei saggi d'interesse.

L'incremento del numero di famiglie negli ultimi anni ha registrato valori elevati, anche laddove la popolazione è diminuita (tab. 1). Basti ricordare che in Italia, dal 2000 al 2007 il numero delle famiglie è cresciuto di oltre 2 milioni, mentre il numero medio dei componenti di una famiglia è passato da 2,52 del 2003 a 2,44 del 2007. Ciò per il prolungamento della vita media, per l'aumento di separazioni e divorzi, per

l'insediamento di nuovi arrivati, altro fattore chiave del crescente fabbisogno.

Il fenomeno migratorio, tardivo ma estremamente rapido nella sua evoluzione, per molti aspetti ha "attutito" alcune dinamiche declinanti della società italiana, a dimostrazione di come l'immigrazione risponda ad un'esigenza strutturale del Paese. Basti ricordare che nel 2007 il saldo demografico naturale degli stranieri residenti, di segno positivo, ha compensato quasi interamente quello, negativo, degli italiani.

Negli ultimi anni la presenza dei cittadini stranieri è aumentata in modo rilevante quasi ovunque (in media di quasi il 90% tra il 2003 ed il 2007), anche se con uno squilibrio geografico legato alla maggiore appetibilità dell'offerta lavorativa delle regioni del nord. In pochi anni il numero degli immigrati residenti è praticamente raddoppiato in molte città, raggiungendo in alcune aree del nord percentuali a due cifre (ad esempio a Milano il 13%)(tab. 2) Oltre ai fattori discriminatori, sui processi di inserimento abitativo degli immigrati pesa la generale debolezza delle politiche abitative per le fasce medio-basse di cui è espressione l'esiguità del patrimonio di edilizia sociale pubblica. Ciò, se ha limitato molto i fenomeni concentrativi nel patrimonio pubblico come quelli esistenti in alcune città del nord Europa, d'altra parte ha prodotto elevati tassi di precarietà e situazioni non rare di vera e propria "disperazione abitativa" (baracche, sistemazioni di emergenza ecc). Nel contesto italiano i principali fattori di rischio per la tenuta della coesione sociale che rimandano al problema immigrazione riguardano soprattutto la diffusione di condizioni di disagio legate alla precarietà e alla irregolarità. In quest'ottica la difficoltà di accesso ad un'abitazione dignitosa rappresenta l'ostacolo più diffuso. La condizione abitativa media degli immigrati presenti nel nostro Paese, oltre ad essere profondamente lontana da quella degli autoctoni, è contrassegnata infatti da una situazione di diffusa precarietà,

superiore a quella lavorativa. La casa rappresenta poi un reale ostacolo ai processi di autonomizzazione dei giovani, per i quali il mercato immobiliare è in molti casi di difficile accesso date le instabili e ridotte risorse condizioni economiche di chi oggi si inserisce nel mondo del lavoro. L'indagine Istat multiscopo al 2006 rivela che nell'ambito degli occupati tra i 26 e i 35 anni, il 44,5% non vive autonomamente. Se andiamo a confrontare i "numeri" del nostro Paese con quelli di altre nazioni europee vediamo che l'Italia si colloca su posizioni estreme. I dati disponibili indicano nella fascia d'età tra i 25 e i 29 anni la permanenza nella propria famiglia di origine del 71% degli uomini e del 53% delle donne italiane. Di contro nel Regno Unito sono ancora a casa dei genitori solo il 24% degli uomini e il 14% delle donne, in Francia il 23% degli uomini e l'11% delle donne (tab. 3).

### La crisi dell'affitto

A fronte di questi fattori di pressione si deve registrare la crisi del comparto dell'affitto. Non solo in questi anni non si è prodotta nuova offerta in locazione, ma il patrimonio esistente è stato ridimensionato per effetto delle vendite dei singoli privati e dei programmi di alienazione dei grandi proprietari.

Peraltro il mercato della locazione in molte città è "drogato" ed assorbito dalla domanda temporanea. Basti ricordare che gli studenti universitari iscritti ad un ateneo di un'altra provincia o un'altra regione rispetto a quella di residenza sono complessivamente in Italia circa 650.000, pari al 47,3% del totale. In risposta alla domanda abitativa generata dalla loro presenza sono offerti a livello nazionale solamente 54 mila posti letto divisi tra case dello studente pubbliche, collegi privati e religiosi. Si può affermare che in media la disponibilità sia pari ad un posto letto ogni 12 studenti fuori sede ma naturalmente in alcune singole città si registrano condizioni anche più drammatiche (tab. 3).

Di fatto, al restringersi dell'offerta, si è registrata una crescente associazione tra l'abitare in affitto e la difficile condizione economica della famiglia. Stando ai dati Banca d'Italia, solo 21 anni fa (1987), nella fascia di reddito più alta delle famiglie italiane, ben il 17,4% risiedeva in un alloggio in affitto: tale percentuale è gradualmente scesa al 12,3 % nel 1991 e nel 1995 è crollata al 7,8%. Oggi è pari al 7,1%. Di contro nella fascia più bassa i valori sono rimasti in sostanza gli stessi.

A fronte di tale composizione del settore privato non stupisce che l'effetto della crescita dei canoni sia una notevole e pesante incidenza dei costi abitativi rispetto al reddito delle famiglie. La crescente difficoltà delle famiglie in affitto a far fronte alle spese abitative è dimostrata chiaramente dai dati sugli sfratti: quelli che hanno come motivazione la morosità dell'inquilino rappresentano nel 2007, il 77,2% del totale, nel 1990 erano appena il 26%.

In particolare nuove forme di disagio riguardano non solo le fasce più povere in condizioni di emergenza abitativa, ma anche le famiglie della fascia medio-bassa in affitto nel libero mercato nelle grandi aree urbane: soggetti che anche per ragioni di reddito sono fuori dall'offerta dell'edilizia sociale sovvenzionata, che non hanno mezzi adeguati per accedere alla casa in proprietà e che soffrono del rilevante aumento dei canoni di affitto.

In questo quadro i sussidi alle famiglie per l'affitto (peraltro erogati tardivamente) sono insufficienti e non risolvono strutturalmente il problema, al contrario richiedono una spesa corrente costante e crescente nel tempo.

### Incrementare l'offerta in affitto, una necessità

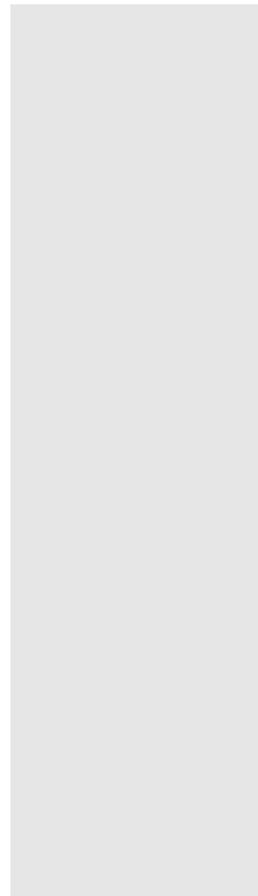
Come è noto, nei principali Paesi europei (Francia, Gran Bretagna e Olanda in particolare) il settore pubblico svolge un ruolo fondamentale, accanto al settore privato, nella gestione di abitazioni in affitto e nello stimolare ed

incentivarne una nuova offerta di abitazioni a canone accessibile, quale elemento costitutivo di una strategia globale che favorisce la mobilità territoriale della forza lavoro, l'integrazione degli immigrati, lo sviluppo economico, la tutela di categorie socialmente svantaggiate. Nel nostro Paese per far fronte alle diverse e nuove domande di casa, è indispensabile ripensare le logiche di intervento per l'abitare, centrando gli sforzi sull'obiettivo di incrementare e diversificare l'offerta in affitto. Servono politiche diversificate, flessibili, articolate sul territorio, in grado di rispondere a diversi tipi di bisogno e necessariamente basate su un nuovo sistema di operatori più ampio, che comprenda anche il settore privato e che veda la nascita di società immobiliari di tipo europeo anche in Italia.

Non va sottovalutato il significato che una tale scelta riveste per la vitalità delle nostre città: non vi è dubbio che continuare ad espellere giovani, nuove famiglie, ceti medi, significa impoverire le dinamiche demografiche e favorire la polarizzazione sociale.

*\*Censis.*

*Il presente intervento restituisce i contenuti di una recente ricerca svolta dal Censis, in collaborazione con Federcasa, per conto di Dexia-Crediop.*



## Nuovi strumenti e nuovi attori per l'emergenza abitativa

Francesco Sbetti

### Le politiche e le risorse per la casa

Nel dopoguerra sono state investite grandi risorse sulle politiche abitative: prima con i due settemmi del piano INA Casa, sostenuto con le ritenute Gescal sugli stipendi dei lavoratori, poi, a partire dal 1962, con le leggi 167/62, 865/71, 457/78, 179/92.

Queste politiche abitative hanno accompagnato prima la ricostruzione e poi l'espansione urbana, agevolando l'acquisto della casa in proprietà sia con la formula dell'*affitto a riscatto*, sia con il *credito agevolato* nell'edilizia convenzionata.

Con la legge 457/78 si apre l'ultima stagione di finanziamento organico al settore casa, che finisce poi completamente circa dieci anni fa, quando cioè cessa il prelievo Gescal. Anche l'impegno nel campo delle politiche abitative è venuto progressivamente scemando, fino a rendere completamente estraneo all'Agenda politica il tema della casa. Se a ciò aggiungiamo decenni di politiche finalizzate a promuovere la proprietà della casa e la liberalizzazione degli affitti, il quadro che ne deriva è oltremodo grave: un bisogno diffuso e inedito, costretto a rivolgersi ad un libero mercato proibitivo o ad 'arrangiarsi; un patrimonio pubblico sempre più esiguo, degradato e improduttivo; politiche abitative residuali, contrassegnate da una sopravvalutazione della capacità regolativa del mercato e, soprattutto, dalla miope considerazione di questo come di un problema isolabile e circoscrivibile a un segmento marginale della società.

In questo scenario di ridotte politiche pubbliche la questione dell'affitto, che significa una ridotta disponibilità d'abitazioni in locazione e comunque offerte a prezzi elevati, rappresenta sicuramente il nodo del problema casa in tutte le città italiane e

specificamente in quelli dove la tensione abitativa è alimentata da processi di concorrenza tra diversi tipi di domande: giovani coppie, lavoratori in mobilità, studenti, turisti, cittadini stranieri. La legge 431/98, come è stato evidenziato in molte analisi, ha avuto il pregio di far emergere molte situazioni nascoste e oggi il fenomeno del non occupato si è ridotto, ma si sono moltiplicati i contratti temporanei a prezzi elevati che fanno assomigliare l'uso (e soprattutto i contratti) di una quota non marginale dello stock abitativo, a quello di alberghi, di residence e di foresterie. E' da una prospettiva rivolta all'emergenza che muove la legge 8 febbraio 2007, n. 9, la quale, infatti, prevede la messa a punto di misure atte a ridurre il disagio abitativo per particolari categorie sociali soggette a procedure esecutive di rilascio per finita locazione nelle aree a più elevata tensione abitativa. La legge, tuttavia, contiene norme che pongono le premesse per una nuova politica pubblica per l'abitare. Promuove infatti di un piano straordinario teso a soddisfare il fabbisogno e prevede l'insediamento di un tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative per la predisposizione di un programma nazionale che definisca:

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

Il piano casa del nuovo governo Dl n. 112, del 18 giugno 2008, che prevede 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"; sembra continuare quindi le scelte

fatte precedentemente, dal punto di vista economico rimettendo il gioco i fondi già stanziati e attivando un percorso volto a superare l'emergenza attraverso un forte indirizzo al partenariato pubblico e privato.

### Emergenza casa e nuove politiche abitative

Questa svolta, per ora dichiarata, di costruire un programma nazionale, con al centro la ripresa di un flusso costante di finanziamenti statali che possano assicurare la necessaria continuità alle nuove politiche per la casa, richiede però di riflettere attentamente, senza ripercorrere le strade delle politiche di emergenza, così come richiede di riconoscere i caratteri che oggi presenta il problema casa e il contributo attivo che, diversi soggetti, in primo luogo i comuni, in questi anni hanno dato attraverso gli strumenti delle politiche abitative e di quelle urbanistiche.

La nuova dimensione quantitativa e qualitativa del fabbisogno e della domanda abitativa, cresciuta e aggravata dopo la fine del piano decennale per l'edilizia, per l'assenza di politiche dirette, ha sollecitato, nel corso degli anni '90, anche in mancanza di un quadro di riferimento nazionale, una serie di azioni da parte dei comuni, i quali sempre più "disarmati" e costantemente pressati dall'emergenza, hanno sviluppato strategie di "contenimento" attraverso: la graduazione degli sfratti, l'uso di una parte degli alloggi ERP per i casi di emergenza sociale e attraverso i "contributi all'affitto". Oggi però siamo di fronte ad una situazione dove soluzioni di questo tipo sono solo, appunto, di contenimento e non è più immaginabile una stagione di investimenti nel campo dell'edilizia sociale simile a quello che ha caratterizzato le generazioni dei grandi PEEP, sia per il progressivo indebolimento delle risorse pubbliche, sia per gli esiti che queste politiche hanno prodotto; le periferie sono lì a dimostrarci la inadeguatezza di quei modelli incapaci di produrre città. Inoltre la lezione dei programmi complessi, partendo dal principio della

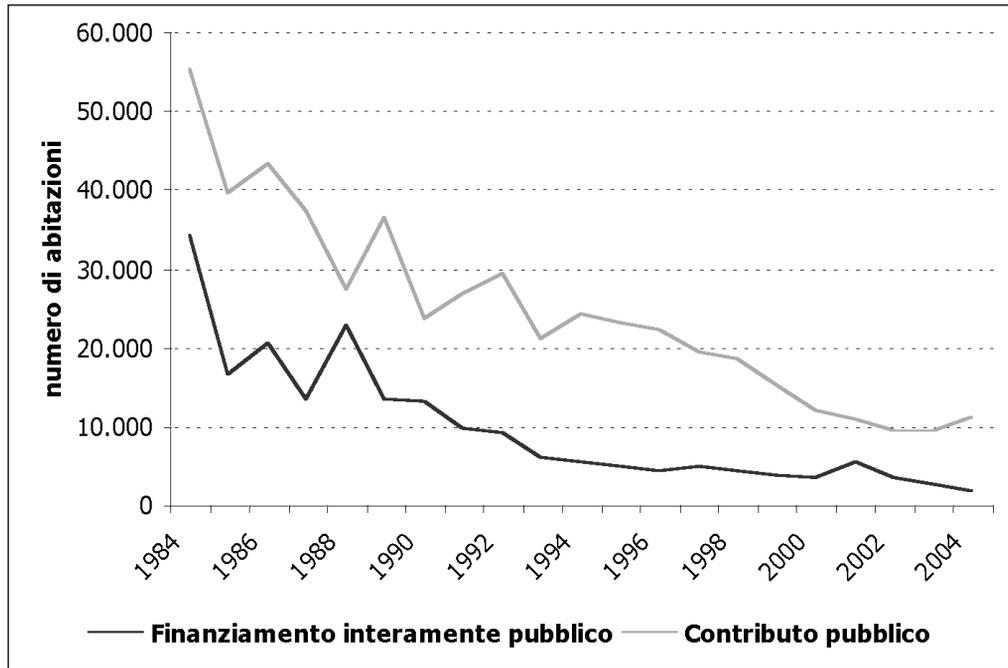


Figura 1 - Le abitazioni costruite con sovvenzioni e contributi pubblici  
Fonte: elaborazione su dati Istat

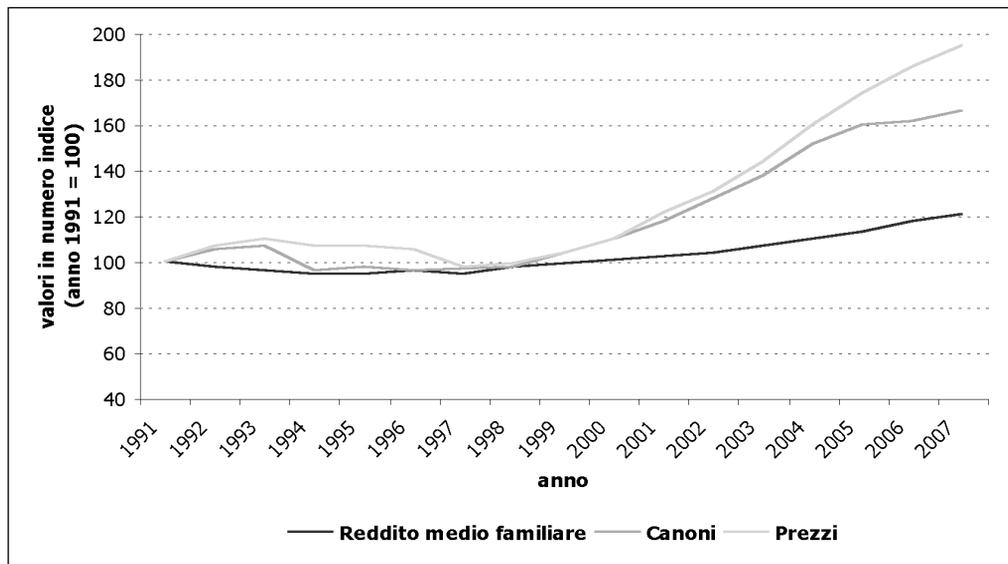


Figura 2 - Evoluzione di prezzi e canoni di abitazioni e del reddito familiare nel periodo 1991-2007  
Fonte: elaborazione su fonti varie

integrazione ha inaugurato un nuovo approccio, contribuendo a sedimentare la consapevolezza della necessità non più di interventi unici ed epocali, bensì di azioni articolate, integrate e differenziate.

Tra le esperienze a sostegno dell'offerta residenziale pubblica significativi sono gli strumenti di pianificazione e negoziazione urbanistica promossi dalle amministrazioni e gli strumenti

sviluppati dal terzo settore entro i quali è possibile ricondurre i fondi immobiliari finalizzati al *social housing*.

Nell'ambito degli strumenti di pianificazione diffuse sono le esperienze che prevedono di destinare, nell'ambito del processo attuativo del piano, quote di superfici (aree o immobili) per edilizia abitativa sociale. È il caso delle esperienze di pianificazione a livello strutturale che

aderiscono al principio per cui l'offerta di superfici destinate alla residenza pubblica rappresenta una dotazione territoriale di interesse pubblico in grado di promuovere offerta residenziale destinata al settore sociale. Entro tali chiavi interpretative è possibile accomunare gli impianti delle recenti leggi urbanistiche regionali ed esperienze di pianificazione strutturale promosse dalle singole amministrazioni comunali.

Nel panorama delle esperienze attuali, la discontinuità rispetto alle politiche abitative promosse mediante strumenti di pianificazione è rappresentata dalla sperimentazione di uno dispositivo mutuato dal mercato finanziario - i fondi immobiliari d'investimento - nell'ambito dell'offerta residenziale sociale in analogia ad alcune esperienze del centro e nord Europa. Promossi dal basso questi strumenti presuppongono un'alleanza di natura etica e finanziaria intorno all'offerta di residenza a canone moderato tra soggetti che tradizionalmente si sono impegnati nella produzione di residenza sociale (le amministrazioni e le imprese) e nuovi operatori (fondazioni, no profit, gestori sociali). Sul fronte degli obiettivi, i fondi immobiliari destinati al social housing si propongono di perseguire una missione sociale - incrementare l'offerta di residenza per fasce sociali deboli - ed un obiettivo di natura finanziaria legato al raggiungimento di rendimenti inferiori a quelli di mercato. Il vincolo di redditività finanziaria del fondo è connessa alla sua competitività rispetto al libero mercato ed è garantito mediante il perseguimento di vantaggi sia sul fronte del costo di produzione/gestione del patrimonio che nella differenziazione dell'offerta. Di fronte ai diversi bisogni, alla loro articolazione geografica e sociale, non è più possibile agire attraverso un'unica leva, quella tradizionale dell'edilizia residenziale pubblica, è invece necessario agire attraverso un ventaglio di politiche. E' necessario, da un lato, un'articolazione, anche nuova dell'Erp, pensata non più come soluzione per la vita, ma come

soluzione per i bisogni e per la durata dei bisogni, a cui affiancare il ricorso alla finanza etica e l'introduzione di progetti per finanziare il social housing attivando attori nuovi e tradizionali. Dall'altra si deve pensare l'utilizzo dei piani regolatori come strumenti per tornare a fare politiche abitative, attraverso l'acquisizione di aree e il ridisegno di diritti edificatori attribuiti in tempi spesso lontani. La possibilità di sostenere un ventaglio articolato di politiche impone a Stato e Regioni di approfondire le conoscenze sui caratteri del fabbisogno abitativo, di prevedere, nel quadro della nuova legge urbanistica nazionale, l'inserimento del servizio abitativo sociale tra i livelli minimi delle dotazioni territoriali come uno dei diritti di cittadinanza e, certamente non ultimo, di prevedere la ripresa di un flusso costante di finanziamenti statali in grado di assicurare la necessaria continuità alle nuove politiche della casa.

#### **Gli attori e il ruolo delle fondazioni**

Il recente impegno del legislatore sul fronte del ripristino dei canali di finanziamento rappresenta un segnale della nuova, e urgente, stagione di impegno a sostegno dell'edilizia residenziale pubblica prioritariamente indirizzata alle fasce fortemente disagiate della popolazione – la tradizionale fascia del disagio abitativo –.

A fronte di misure consolidate per apparato normativo e dispositivi attuativi, l'elemento di rilievo è rappresentato dall'attivazione di politiche e strumenti a favore del nuovo disagio abitativo espresso dalle fasce medie e dal tessuto sociale plurimo e differenziato che contraddistingue la questione abitativa nell'ultimo decennio. La centralità dell'incremento dell'offerta residenziale locativa come garanzia di maggiore mobilità sociale, trova nell'azione coordinata di più strumenti il suo elemento di successo. Da un lato, la centralità della norma urbanistica che consente ai comuni di attivare, nell'ambito dei propri piani urbanistici, strumenti diversificati

(perequazione urbanistica, incentivi e disincentivi, procedure concorsuali) finalizzati alla promozione di interventi di sviluppo immobiliare parzialmente o totalmente destinati all'offerta di residenza in affitto anche con il coinvolgimento dei privati. Dall'altro, sul fronte delle politiche abitative, le amministrazioni oggi possono interloquire sia con i tradizionali operatori del settore immobiliare – le cooperative – che con nuovi operatori – le fondazioni ed il terzo settore – che appaiono in grado di sostenere un'offerta locativa differenziata anche grazie all'apporto di risorse materiali ed conoscitive.

L'integrazione degli strumenti che consentono il reperimento delle risorse fondiarie e delle politiche indirizzate al coinvolgimento del capitale finanziario e conoscitivo dei nuovi soggetti appare quindi l'elemento decisivo per l'efficacia delle nuove politiche a sostegno della residenza. L'attenzione posta da molte fondazioni al *social housing* evidenzia la presenza di un nuovo attore che, sicuramente non può sostituirsi ai Comuni nei processi di promozione dello sviluppo locale, così come non può assumere la funzione degli operatori privati, ma può rappresentare un soggetto nuovo nel quadro delle politiche finalizzate alla qualità urbana.

Il Piano Casa pone una sfida nuova al sistema delle fondazioni di origine bancaria, quello di essere gli artefici della costruzione di un fondo immobiliare nazionale a cui potranno partecipare finanziatori istituzionali. La novità sta nell'attore più ancora che non nello strumento in quanto le Fondazioni da un lato dispongono di ingenti capitali, dall'altra sono tenuti a rispondere all'autorità di vigilanza sia della loro gestione patrimoniale sia dell'impegno a fini sociali dei proventi maturati.



## **Politiche urbane, Napoli: storia bisogni opportunità**

*di Francesco Forte*

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

Pagine 288, abstract in inglese

Illustrazioni a colori e b/n,

formato cm. 24 x cm 22

Prezzo di copertina €30,00

**Sconto del 20% per i Soci INU**

PER ORDINI E INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL. 06/68195562, FAX 06/68214773

E-mail [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

# Il nuovo PRG per Napoli 1994 - 2004

Speciale doppia edizione

## INU Edizioni Srl

Casa editrice fondata  
dall'Istituto nazionale di urbanistica  
nel 1995

Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma - I

Tel.: [0039] 06 68195562 -- 68134341

Fax: [0039] 06 68214773

E-mail: [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

Sito web: [www.inu.it](http://www.inu.it)

Sito magazine: [www.planum.net](http://www.planum.net)



INU Edizioni Comune di Napoli Assessorato all'urbanistica Dipartimento pianificazione urbanistica

IL NUOVO PRG  
PER NAPOLI  
1994 - 2004



INU Edizioni Comune di Napoli Assessorato all'urbanistica Dipartimento pianificazione urbanistica

IL NUOVO PRG  
PER NAPOLI  
INDIRIZZI - VARIANTE OCCIDENTALE  
1994 - 2004

Dal 2004 Napoli ha un nuovo Piano regolatore generale. Esito di un processo iniziato nell'ottobre 1994 con l'approvazione degli "Indirizzi generali per la pianificazione urbanistica": la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio soprattutto tramite il restauro dei centri storici e la salvaguardia delle aree verdi; la trasformazione delle aree dismesse in nuovi insediamenti integrati; la riqualificazione delle periferie; il miglioramento della dotazione dei servizi nei quartieri; una moderna rete di mobilità su ferro.

Per ordinare e per informazioni:

- Telefono 06 68195562
- Fax a 06 68214773
- E-mail a [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)

## Una doppia edizione per il PRG di Napoli

Il **COFANETTO** raccoglie tre tomi di documenti e una cartella contenente l'introduzione (con in allegato una tavola e un cd-rom) - €120

La **CARTELLA** contenente l'introduzione (in formato album), una tavola 1:25.000, un cd-rom - €30

**Sconto 20%**

Per i Soci INU e gli Enti:

**Sconto 30%**

## • COFANETTO

- *Introduzione al piano*, formato album cm. 21 x 29, pagine 64, illustrazioni a colori, cd-rom, tavola 1:25.000

- *Indirizzi, Variante occidentale* pagine 116, illustrazioni b/n

- *Variante generale, Relazione* pagine 320, illustrazioni b/n

- *Variante generale, Norme* pagine 252, illustrazioni b/n

**Prezzo scontato €96  
Soci INU e Enti €84**

## • CARTELLA

- *Introduzione al piano*, Formato album cm. 21 x 29, pagine 64, illustrazioni a colori e b/n, cd-rom, tavola 1:25.000

**Prezzo scontato €24  
Soci INU e Enti €21**

## XXIII Congresso mondiale di architettura

a cura di Carolina Giaimo

Dopo un lungo tempo di "isolazionismo intellettuale", l'architettura ha ricominciato a dialogare con la collettività e per farlo ha scelto come trampolino di lancio Torino ed il XXIII Congresso mondiale degli architetti organizzato dall'UIA (Unione Internazionale Architetti) e dal CNAPPC (Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori). Dal 29 giugno al 3 luglio 2008 si sono susseguiti incontri, conferenze, dibattiti, mostre e numerosi eventi collaterali che, per alcuni giorni, hanno conferito a Torino il ruolo di capitale dell'architettura, fornendo una griglia di lettura trasversale ai diversi temi che collegano architettura e società, focalizzando l'attenzione sulle nuove forme, non solo architettoniche ma anche economiche e sociali, in grado di garantire alle città ed al territorio uno sviluppo che si appaia essere finalmente equilibrato ed attento alla qualità della vita dei cittadini.

Il Congresso di Torino si è caratterizzato come un notevole concentrato di eventi e dibattiti sull'innovativo tema sintetizzato nello slogan "Trasmettere l'architettura", confermando quello attuale come un momento favorevole al superamento di una visione dell'architettura quale disciplina volta al singolo manufatto isolato da qualunque contesto, per riaffermare invece la necessità di una professionalità consapevole del proprio ruolo sociale. La partecipazione è stata certamente straordinaria non soltanto dal punto di vista quantitativo ma anche da quello qualitativo: lo testimoniamo le affollatissime *lectio magistralis* tenute nel Palavela (progettato da Rigotti, Esquillan, Levi) da alcuni grandi nomi dell'architettura mondiale come Kengo Kuma e Massimiliano Fuksas, Mathias Klotz e Peter Eisenman, Terunobu Fujimori e Dominique Perrault. Un evento a cui va riconosciuta la legittima soddisfazione sul positivo esito organizzativo, culturale, mediatico e politico e che ha avuto la capacità di interessare alle tematiche proposte anche media e soggetti normalmente estranei al mondo dell'architettura. Ne è testimonianza la relazione del Presidente del Congresso Riccardo Bedrone che ci restituisce, anche attraverso i dati di affluenza e partecipazione, il quadro dell'articolata struttura e dei contenuti dell'intero evento congressuale. L'ambizione è stata quella di stimolare il dibattito ed un serrato confronto tra progettisti a vario titolo, tecnici, politici, sociologi, filosofi, economisti, liberi

professionisti provenienti da tutto il mondo sul tema del superamento di un approccio ai temi progettuali caratterizzato da quella eccessiva autoreferenzialità, riscontrabile tanto nel mondo della formazione che nelle istituzioni (ed anche nella stampa di settore), che nelle prassi quotidiane ha determinato molto spesso la sostanziale incapacità del progetto di architettura di confrontarsi in modo costruttivo con le domande che il mondo reale pone. Il forte messaggio espresso dagli organizzatori è stato dunque quello di affermare la volontà degli architetti di comprendere meglio una società sempre più complessa, articolata e diversificata, per potersi inserire all'interno dei processi ambientali economici e sociali ed in modo più consapevole. Parlare di architettura è stato il pretesto di una sempre più forte e diffusa volontà di conoscere e comprendere le trasformazioni che segnano le città ed i territori contemporanei e, in definitiva, la vita degli uomini, favorendo il superamento di una visione disciplinare che negli ultimi decenni sembra essersi unicamente rivolta alla realizzazione del singolo manufatto architettonico. Il messaggio emerso dalle molte e diverse occasioni di dibattito e confronto è stato dunque quello di cominciare concretamente a determinare l'evoluzione dell'architetto in un operatore territoriale pienamente consapevole del proprio ruolo sociale e civile, capace di cogliere i contraddittori, ma stimolanti, segnali che provengono dalla società contemporanea. Cultura, Democrazia e Speranza sono

stati i tre assi tematici portanti della discussione delle giornate torinesi, come viene ricordato nell'intervento di Leopoldo Freyrie, Relatore generale del Congresso, per affermare e promuovere la sostenibilità culturale, sociale e ambientale dell'architettura, nella consapevolezza della gravità della condizione attuale del pianeta.

Il Congresso ha quindi colto il proprio obiettivo di stimolare una concreta e fattiva riflessione su temi di grandissima importanza ed attualità non solo per la categoria dei progettisti; una riflessione che ha determinato, come ben esplicitato nel documento finale (il manifesto) redatto a cura di Aldo Loris Rossi, una precisa assunzione di responsabilità rispetto al ruolo ed alle responsabilità degli architetti nella società contemporanea e definendo i principali obiettivi politici e culturali che nei prossimi anni l'UIA ed i Consigli nazionali dovrebbero perseguire. Anche dall'intervento all'apertura del Congresso del Ministro per i Beni e le Attività Culturali, Sandro Bondi, emergono alcuni spunti di grande importanza che richiamano tanto alla necessità di innovare i modi attraverso cui promuovere la qualità dei progetti attraverso i concorsi di architettura, quanto all'urgenza di restituire alle città italiane quell'antica bellezza che unisce il passato al futuro e che oggi non sono più in grado di esprimere, ingabbiate, come afferma il Ministro, entro le norme dei piani regolatori. Su quest'ultima considerazione (che desta qualche perplessità) va però osservato che probabilmente il problema non è quello di liberarsi delle norme e dei piani, proprio perché le città d'arte italiane sono l'esito di rigide e rigorose regole architettonico-insediative (dettate dal Principe ai suoi architetti). Non sono i piani urbanistici (e nemmeno gli "urbanisti indottrinati") la causa della "cementificazione" o delle "periferie desolate" o della "devastazione del paesaggio" ma la disinvoltura di chi, dagli amministratori agli urbanisti agli architetti, si è lasciato coinvolgere dalle spinte speculative della proprietà fondiaria immobiliare.

## Un congresso per “comunicare architettura”

Riccardo Bedrone\*

Organizzare<sup>1</sup> l'avvenimento, unico in Italia, ha comportato 7 anni di lavoro: dal primo, per "montare" il dossier di candidatura, nel periodo precedente il Congresso di Berlino del 2002 (la cui assemblea assegnò alla città di Torino la manifestazione), agli ultimi tre, i più intensi, trascorsi tra quello di Istanbul e il nostro (2005-2008), per la faticosa preparazione materiale che ha richiesto. Tutto questo impegno ha però avuto il riscontro atteso: l'altissima presenza di partecipanti che sono giunti da tutto il mondo. Quando si è chiusa la fase delle iscrizioni *online*, nel mese di giugno 2008, si contavano circa 6.500 iscritti; negli ultimi giorni hanno chiesto di prendervi parte altre centinaia di persone ed è stato quindi superato il traguardo, molto ambizioso, che ci eravamo posti di 8.000 partecipanti: il Congresso si chiude infatti con 10.169 iscritti.

Gli accompagnatori presenti sono risultati essere l'8% mentre gli studenti hanno superato il 21%. Non solo architetti, quindi, che pur costituiscono il 70% circa del pubblico, con una provenienza, come ci auguravamo, molto varia: gli intervenuti giungono da 137 paesi, di cui 38 europei (pari al 60% di presenze). Oltre all'Italia (3.703 iscritti, pari al 41%), i primi 10 paesi rappresentati sono Russia, Grecia, Francia, Turchia, Giappone, Repubblica Dominicana, Kazachistan, Romania, Spagna e Colombia. Ma ci sono anche 109 iscritti provenienti dalla Giordania, 85 dalla Georgia, 71 dalla Siria, 62 dall'Iran e poi da molte località che si

affacciano per la prima volta a questi consessi e portano delegazioni consistenti e del tutto inaspettate, come il Bangladesh, la Mongolia o l'Albania.

Si tratta dunque di una manifestazione di carattere congressuale rivolta al mondo degli architetti e dei cultori dell'architettura di dimensioni mai viste prima, almeno in Europa, che credo avrà ricadute non indifferenti sulla percezione della città e sul ruolo che potrà svolgere come esempio di attrattore di interessi scientifici e turistici. Un Congresso finalizzato alla diffusione della cultura del territorio, in tutte le sue accezioni, di cui ritroveremo i benefici non tanto nell'immediato quanto successivamente alla chiusura sua e delle tante attività collaterali che l'hanno accompagnato. Come è stato concepito questo evento? Con un accordo preliminare con i grandi enti pubblici (Comune, Provincia, Regione e Camera di Commercio), concordemente determinati a farlo diventare una grande manifestazione molto partecipata, piuttosto che un'occasione di isolato incontro scientifico tra esperti. In sostanza, un palcoscenico per avvicinare la città all'architettura e viceversa, nonché per avvicinare tra loro gli architetti che l'hanno raggiunta, incuriosirli e farla scoprire. L'esempio a cui abbiamo guardato nella sua organizzazione è stato quello del "Festival dei due mondi" di Spoleto: per la sua atmosfera, per l'eccitazione che si prova nel passare da spettacolo a spettacolo, per la

possibilità di vedere coinvolti insieme e senza distinzione personalità e gente comune, turisti e artisti. Questo è stato il nostro modello e credo che in qualche modo siamo riusciti a riprodurlo, tenendo conto della scala urbana molto diversa e anche della necessità di concentrare tutte le iniziative in 5 giorni, mentre altrove, come più spesso capita, la “rappresentazione” è diluita in un arco di tempo più lungo.

Anche dopo, comunque, si succederanno giorni e giorni di “eventi nell’evento” dedicati alla cultura dell’architetto, in un ambiente altrettanto stimolante quanto quello spoletino. Perché Torino è una città inaspettatamente eterogenea e seducente, che va osservata o riscoperta con calma e attenzione, a partire dal mondo dei *mass media*, soprattutto per il lavoro che ha fatto per riconquistare interesse e consenso. Una città che ha assottigliato in parte la sua impronta industriale, ma che ha conquistato e sta facendo crescere un ruolo, non alternativo ma integrativo, di promotore culturale. Il Congresso che si apre è anche una grande e voluta occasione che consentirà, al termine delle giornate di lavoro, di sincerarsi delle ragioni che la stanno trasformando in una grande e attiva capitale della cultura.

L’edificio in cui si svolge il Congresso, il Lingotto, è il simbolo di questa sua volontà di rilancio. Chiuso per effetto della crisi industriale nel 1980, nella prima metà di quel decennio l’amministrazione comunale e la Fiat, per volontà di Giovanni Agnelli, decisero di farlo diventare un monumento alla città aperto a destinazioni diverse. Fu una decisione controversa, non tanto perché non se ne riconoscesse il valore di testimonianza storica, quanto per l’infelice accessibilità. Si lanciò un concorso internazionale e la scelta di Renzo Piano come progettista coincise con l’apertura di un periodo di rinnovato interesse per la “forma” della città. Il Lingotto, completamente risistemato e adattato a nuove esigenze (centro fiere, congressi e avvenimenti culturali, impianto universitario, sede polifunzionale di attività ricreative e di

pubblici esercizi) è diventato una metafora di ciò che la città ha voluto a poco a poco cominciare a fare, forte dell’appoggio della sua classe imprenditoriale per superare la fase negativa della deindustrializzazione, con un rilancio a più valenze economiche e sociali.

Di qui è partito quel lungo lavoro di costruzione del futuro della città e del suo distretto industriale, che è stato contrassegnato via via da una serie di scelte coraggiose di riassetto urbano. Proprio quelle che hanno a poco a poco attratto l’attenzione, in Italia e all’estero, sulla città di Torino che voleva cambiare e che le hanno consentito di essere considerata, in questo momento, uno dei centri postindustriali più dinamici per le trasformazioni che sta portando a compimento. Per questo ora interessa tutti e credo sia stata anche la curiosità di vederla da vicino ad attrarre i moltissimi iscritti che oggi noi possiamo contare, così come sei anni orsono aveva indotto l’assemblea dei delegati UIA a Berlino a presceglierla. Perché a fronte di città certamente più importanti, come Tokio o Siviglia, Torino incuriosiva. Perché si poteva già allora intuire che meritava di essere rivelata, per il riassetto formale e funzionale che aveva intrapreso.

Se il Congresso accoglie una ricchissima platea di partecipanti, propone anche la più elevata presenza di relatori e invitati che si sia mai registrata da quando si celebrano queste ricorrenze dell’UIA. Tre giornate dedicate a “Passato, Presente e Futuro”, ovvero a “Cultura, Democrazia e Speranza” con tantissimi ospiti, circa un centinaio di sessioni, 633 relatori di cui 200 italiani e 433 stranieri.

Anche senza contare le sessioni curate direttamente dall’UIA, cioè dalle sue commissioni e dai suoi gruppi di lavoro, i relatori sono 479 (di cui 158 italiani): 220 architetti, 25 critici o storici dell’architettura, circa 40 direttori di strutture di comunicazione e divulgazione dell’architettura, 50 tra politici e amministratori, altrettanti docenti universitari, almeno 10 giornalisti specializzati, 1 grande

fotografo dell’architettura e un gran numero di esperti della sostenibilità, in tutte le sue diverse accezioni. Per il resto sono professionisti che provengono da esperienze di lavoro o da osservatori operativi sovrapposti ed intrecciati e che quindi possono essere ascritti alla categoria degli architetti come a quella di esperti di campi disciplinari multiformi<sup>2</sup>.

Nella programmazione del Congresso sono state definite categorie diverse di momenti di incontro, dalle *lectio magistralis* (che privilegiano il racconto personale di un’autorità riconosciuta) alle sessioni specialistiche, che mettono a confronto più operatori-comunicatori, chiamati a trattare di un argomento specifico. In ciascuna delle giornate del Congresso questi momenti si susseguono, si intrecciano, spesso si sovrappongono, non per una svista, ma per ampliare l’ambito delle scelte individuali di ascolto.

La preparazione delle sessioni, come delle conversazioni, ha visto coinvolte direttamente entrambe le sedi e i gruppi operativi impegnati nell’organizzazione del Congresso e degli avvenimenti *off Congress*, a Milano come a Torino. La sede di Torino si è avvalsa particolarmente della disponibilità del suo Politecnico, cui si deve l’organizzazione diretta di ben 9 sessioni di alto livello scientifico. E sempre con il contributo dei docenti del Politecnico di Torino sono stati gestiti i *call for paper*: le domande di intervento presentate da coloro che intendevano partecipare alle varie sessioni sono state 670. Nella seconda e conclusiva fase la selezione, molto coscienziosa, ha portato a ridurli ad una quarantina e tanti sono i relatori invitati sulla base di questa scelta.

Un grande regista ha detto che un film non può essere fatto solo di scene madri: non si avrebbe narrazione, le parti non si integrerebbero, sarebbe difficile accostare le une alle altre e non sarebbero mai tutte della stessa qualità. Anche noi abbiamo voluto evitare questo rischio e nella “sceneggiatura” della manifestazione abbiamo concepito un Congresso dove le scene madri, ovvero i momenti

celebrativi dei grandi personaggi, fossero volutamente poche, per privilegiare la discussione sul lavoro quotidiano dell'architetto e sulla capacità di contribuire in maniera fattiva e quotidianamente apprezzabile alla costruzione di un futuro diverso per la città dell'uomo. Questa è stata dunque la nostra scelta: non solo episodi, ma continuità di narrazione in ciascuna delle tre giornate tematiche, affidata a soggetti abituati a svolgere attività corali, ad applicarsi su temi di interesse collettivo, a non essere subalterni alla pura e semplice attività creativa fine a sé stessa e all'affermazione individuale.

Il titolo del Congresso *"Transmitting Architecture"* fin dall'inizio voleva indirizzare verso un fine specifico: rendere comprensibile, accessibile, condivisibile anziché criptico ed elitario un lavoro che se è importante oggi lo diventerà ancora più domani, quando si tratterà di dare risposte razionali ai problemi insediativi che ci pone un futuro inquietante.

Gli enti locali territoriali e le fondazioni bancarie hanno creduto in questo avvenimento come catalizzatore di interessi e portatore di benefiche e rilevanti conseguenze. E lo sforzo organizzativo si è allargato fino a creare un panorama addizionale di eventi assolutamente straordinari, con il contributo di molti altri paesi esteri (Cina, Brasile, Turchia, Russia, Germania, Spagna in primo luogo) che hanno deciso di concorrervi portando le proprie installazioni o le proprie mostre, il più delle volte inedite. Una serie di iniziative di altissimo livello, gran parte delle quali ad ingresso libero, che serviranno ad avvicinare la gente all'architettura e gli architetti alla gente, cioè a quell'auspicabile futuro fatto da un lato di partecipazione democratica e dall'altro di capacità di interloquire con i fruitori.

Per parlare del passato, un insieme di mostre dedicato alla città "disegnata dagli architetti", per indurre i decisori a guardare alla propria storia urbana e non affidarsi alle decisioni momentanee e improvvisate nel programmare lo sviluppo futuro. I problemi di oggi si riassumono invece

nel termine sostenibilità, su cui una équipe internazionale di ricercatori ha lavorato per mesi per proporre una mostra sulla trasformazione ecocompatibile più ragionevole di un comprensorio industriale inquinato e delinearne gli adattamenti: la città sostenibile diventa un laboratorio di sperimentazione continua. Infine c'è *"Afterville"*, ovvero le tante forme possibili della città del futuro, così come è stata variamente raccontata dai mezzi di comunicazione di massa. Con la conseguenza che tocca agli architetti-pianificatori renderla comprensibile, consentendo a tutti di accettarne o negarne i postulati: magari guardando il medio metraggio girato a Torino appositamente per l'occasione, che propone una ipotetica e imprevedibile visione della città nel 2058.

*\*Presidente del XXIII Congresso Mondiale UIA di Architettura.*

Note

1. Relazione di Apertura.
2. Le maggiori partecipazioni di relatori si debbono, oltre naturalmente all'Italia, alla Francia (43), alla Gran Bretagna (28), agli Stati Uniti (28), alla Germania (25), alla Grecia (19), alla Spagna (16), alla Cina (13) ed al Brasile (12). Ma tutto il mondo degli architetti, urbanisti, paesaggisti, restauratori e cultori delle discipline affini è rappresentato da coloro che sono stati chiamati ad animare il Congresso. Lo segnala bene la loro appartenenza geografica: 29 dell'Africa, 66 dell'America, 35 dell'Asia, 349 dell'Europa. Sono 13 gli stati africani di provenienza, 10 americani, 11 asiatici, 28 europei e 2 dell'Oceania. L'Italia raccoglie il 33% degli oratori, il resto dell'Europa il 40%, il resto del mondo il 27%.

## INU Emilia-Romagna Premio "Franco Tinti"

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

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

Coerentemente con la missione istituzionale dell'Inu, il Premio ha lo scopo di sostenere e di valorizzare il contributo di giovani ricercatori all'affermazione di una nuova cultura tecnico-progettuale che, nell'ambito delle discipline associate più direttamente al governo del territorio, sappia adottare con rigore e originalità il metodo dell'analisi critica e della interdisciplinarietà.

Questa seconda edizione del Premio è disciplinata dalle modalità stabilite dal presente bando. Sono previsti due premi annuali, uno per le tesi di laurea e uno per le tesi di dottorato. I premi consistono nell'iscrizione gratuita all'Inu per il biennio 2009-10, nella pubblicazione di una sintesi del contributo proposto sulla rivista *Urbanistica* e in una somma di denaro dell'importo di 3.000 euro. Potranno anche essere conferiti ulteriori "diplomi d'onore" (fino ad un massimo di due) a tesi particolarmente significative. Al conferimento del "diploma d'onore" corrisponde l'iscrizione gratuita all'Istituto (biennio 2009-10) e la pubblicazione nei termini suddetti.

Al concorso per l'assegnazione del Premio Inu Emilia-Romagna possono partecipare i dottori di ricerca dei corsi di dottorato italiani e i laureati specialistici/ magistrali (o quinquennali) presso Università italiane che abbiano discusso la loro tesi a partire dall'anno 2007 ed entro il 31 luglio 2009. Per le tesi di laurea è richiesto un forte riferimento tematico a peculiarità o problematiche della regione Emilia-Romagna, del suo territorio, delle sue città; per le tesi di dottorato è richiesto il medesimo requisito o, in alternativa, che il richiedente sia residente in Emilia-Romagna.

I premi sono intitolati alla memoria dell'arch. Franco Tinti e, per disposizione della moglie, il loro importo è finanziato da Tecnicoop.

La domanda di ammissione al concorso dovrà essere spedita entro il termine perentorio del 31 luglio 2009 al Presidente dell'Inu Emilia - Romagna, Castiglione 41, 40125 Bologna

## È il momento di assumerci le nostre responsabilità

Leopoldo Freyrie\*

La XXIII edizione del Congresso Mondiale degli Architetti di Torino si è caratterizzata per il programma di altissimo profilo, costruito grazie al lavoro di un comitato scientifico di elevato livello culturale che ha dato un fondamentale contributo e ha fatto sì che questa manifestazione sia stata un evento a sé, non paragonabile con altre, seppure molto interessanti, iniziative culturali sull'architettura. L'occasione del Congresso ha permesso di riunire in uno stesso luogo le persone e le culture di 120 Paesi, che aderiscono all'Unione Internazionale degli Architetti, attorno al comune impegno dell'architettura. Molti partecipanti provenivano da Paesi lontani, da cui normalmente non raggiungono i nostri luoghi di incontro occidentale, avviando in questo modo un confronto tra esperienze che da un punto di vista culturale e geografico si collocano agli antipodi. Questo per noi ha rappresentato un grandissimo risultato. Ma il senso profondo di questo Congresso, del suo titolo e del suo programma, è che è arrivato il momento per l'architettura, intesa come sistema di persone e di idee, di farsi carico consapevolmente della responsabilità etica che ha nei confronti del mondo. Noi architetti non siamo demiurghi, non possiamo risolvere i problemi mondiali. Possiamo però provare a risolvere i problemi dell'habitat e per questo dobbiamo "sporcarci le mani", dobbiamo parlare meno di forme e parlare di più della realtà.

Le condizioni attuali del pianeta sono di evidente emergenza: l'incremento demografico e il conseguente inurbamento sono fuori controllo, l'inquinamento e l'impoverimento delle risorse naturali crescono geometricamente; i conflitti regionali e l'insicurezza urbana e sociale sono problemi quotidiani. Il Congresso ha riunito persone provenienti da realtà in cui il problema dell'habitat è un'emergenza quotidiana, dove la percentuale di persone che non hanno un tetto sulla testa è elevatissima. A Torino sono arrivati architetti provenienti da Paesi in cui i carri armati e le bombe distruggono le architetture o da Paesi come il nostro nel quale, se non si corre molto rapidamente ai ripari, la condizione dell'ambiente raggiungerà un punto di non ritorno. Queste sono le questioni cruciali di cui si è discusso a Torino. Troppo spesso si parla troppo di architettura su giornali e riviste, nelle televisioni, tanto da rendere alcuni architetti e i loro progetti quasi un mero fenomeno di marketing, di moda, di leggerezza. Non si può che gioire nel vedere che il progetto di architettura è tornato a essere protagonista della scena internazionale, ma la "trasmissione" dell'architettura deve essere qualcosa di assai più profondamente legato alla cultura e alla socialità, al di là della semplice rappresentazione dell'intervento politico ed economico. L'architettura prima di tutto è un impegno di serietà etica per risolvere i problemi di quanti hanno diritto di

abitare e dovrebbero avere anche la possibilità di vivere in un luogo poetico. Il Congresso è quindi anche l'occasione per l'assunzione di un impegno affinché da Torino cominci un percorso serio e consapevole di impegno etico dell'architettura per i nostri figli.

Le tre giornate dell'evento torinese sono state dedicate alla Cultura, alla Democrazia e alla Speranza o, con più precisione, alla sostenibilità culturale, sociale e ambientale dell'architettura. Nel giorno di apertura abbiamo affrontato la questione della sostenibilità culturale dell'architettura, perché i protagonisti si facciano carico delle responsabilità culturali nel momento in cui trasformano il territorio. Siamo in anni di globalizzazione e di omologazione, in cui il rischio di distruggere patrimoni culturali differenti è altissimo. Dobbiamo farci carico del rispetto delle diverse culture, la libera espressione della nostra arte deve essere mediata da occhi e orecchie aperte nei Paesi in cui si progetta per capire dove, con chi e per chi stiamo disegnando. Bisogna operare a garanzia di storie differenti ma interconnesse, che sono il sale del confronto e della crescita intellettuale contro l'omologazione dei linguaggi architettonici, l'indifferenza ai luoghi e alle altre culture, la sopraffazione dei paesaggi. La sostenibilità sociale riguarda la considerazione che non si progettano solo musei, grattacieli e grandi edifici pubblici, ma anche case, ospedali,

scuole, asili, unità abitative anche minime per persone che vivono nella miseria e che le persone, per l'appunto, sono i destinatari delle nostre azioni. È necessario rimettere al centro del gioco le donne e gli uomini che abitano, perché l'architettura e la democrazia, rappresentate assieme nell'agorà, siano capaci di riattivare i canali di comunicazione, di trasmissione dei segni e dei bisogni di chi abita, per reinterpretarli in progetti di case, luoghi pubblici, spazi vuoti e paesaggi in cui la persona, semplicemente, viva bene.

Per quanto riguarda il terzo tipo di sostenibilità, quella ambientale, tutti ne conosciamo l'emergenza, l'architettura però deve farsene carico. Si è taciuto troppo a lungo su questo tema. Non esistono le bio architetture o le eco architetture. Esistono solo le buone architetture, quelle che, interpretando il tempo e la cultura nella quale si esprimono, sono capaci di farsi carico del futuro e sono responsabili e consapevoli delle proprie potenzialità di impatto positivo o negativo sull'ambiente. E visto che si parla di progetti per il futuro, siamo stati tutti molto felici di avere visto tantissimi giovani tra i partecipanti di questo XXIII Congresso mondiale e di avere promosso la presenza di tantissimi giovani tra i relatori, con la speranza che da Torino cominci un percorso in cui l'architettura si faccia progressivamente carico delle proprie responsabilità nei confronti di ognuno e di tutti gli abitanti dei diversi luoghi del mondo. Perché, come abbiamo scritto, "l'architettura è per tutti".

*\*Relatore generale del XXIII Congresso Mondiale UIA di Architettura.*

## Relazione al Congresso

*Sandro Bondi\**

Troppe volte nel '900 la cultura è stata intesa soltanto come uno strumento di consenso o di propaganda legata alle esigenze dell'ideologia, indifferente alla vita reale delle persone. Ma se la cultura non è radicata in un popolo, se non è capace cioè di esprimere l'identità di un popolo e di rispondere alle necessità dei cittadini di una vita migliore, più umana, la cultura tradisce se stessa e nega ciò che promette. Non è un caso che le più grandi stagioni dell'arte e della cultura italiane siano fiorite quando la genialità di un uomo o di un gruppo di artisti hanno saputo aprirsi all'Europa e al mondo intero. In Italia la cultura e i beni culturali, il paesaggio, la creazione artistica, architettonica, il turismo culturale, la bellezza hanno un'importanza centrale perché rappresentano il vero filo rosso che unisce il nostro passato al nostro futuro. L'Italia è un Paese antichissimo, dove l'architettura ha un'importanza centrale come in nessun altro luogo al mondo e dove si è sempre mantenuta secolo dopo secolo la tensione a migliorare, dagli Etruschi ai Romani, al Romanico, al Rinascimento, da Alberti a Bernini, da Juvarra, fino a Piacentini, a Nervi, fino ai grandi architetti contemporanei. L'amore per il nostro passato ci spinge a conservarlo, a tutelarlo e a tramandarlo alle nuove generazioni, ma il nostro compito è anche quello di trasmettere ai posteri qualcosa di più rispetto a quanto abbiamo ricevuto dal passato. Sono dunque consapevole di dovermi occupare della tutela del nostro

patrimonio, ma anche incoraggiarne il divenire di ciò che sta per nascere nel contemporaneo, che sia arte, architettura, musica, letteratura o spettacolo. Nulla quanto l'architettura plasma i luoghi in cui viviamo. Lo sapeva un grande industriale, un grande imprenditore, ma anche un grande uomo di cultura come Adriano Olivetti, che proprio in Piemonte aveva promosso l'architettura e ne aveva compreso il valore sociale e democratico. Si tratta di avere il coraggio di riconoscere che il vero committente dell'architetto devono essere le generazioni future, alle quali, attraverso l'opera di conservazione e di creazione, dobbiamo trasmettere in eredità le testimonianze della nostra civiltà e delle civiltà del passato. Per questo oggi si richiede che l'architetto sappia esercitare il suo lavoro con un profondo senso di responsabilità. Occorre recuperare la saggezza del progettare e del costruire con il dovere di ricercare un necessario benessere e un'armonia tra gli uomini e tra gli uomini e l'ambiente. In Italia le città costruite in armonia con l'ambiente (le città d'arte italiane, le piccole e le grandi) costituiscono un modello di ispirazione e uno scrigno inesauribile di informazioni come basi per progettare il futuro.

Anche considerando soltanto il lato estetico, ci rendiamo subito conto che i palazzi delle città italiane e numerose anche straniere, che hanno più di 60 anni, nell'insieme sono considerati gradevoli; al contrario gli edifici di più recente costruzione ci appaiono per lo

più brutti, banali, insignificanti. Non dico ovviamente che non esistano realizzazioni spettacolari anche nell'architettura moderna. Il punto è che sono rare, troppo rare, in un mare di disperante squallore, come le periferie delle nostre grandi città. Nel dopoguerra in Italia si è costruito molto e male perché è stata privilegiata l'esigenza primaria di dare una casa a tutti in tempi brevi. Una volta superata l'emergenza però si è continuato a costruire secondo questa stessa filosofia, così sono nate una serie di periferie mostruose, da quella di Roma a quella di Milano. E sempre per dare una casa a tutti, si è finito per trasformare la Val Padana in un'unica sequenza di agglomerati urbani senza identità, o per costruire a ridosso delle Ville Palladiane del Veneto. In questo modo, come ha giustamente ricordato l'architetto Mario Botta, il povero è punito due volte: la prima volta perché la casa non ce l'ha e la seconda perché se ce l'ha è una casa brutta in cui si vive male, in cui non è giusto che una persona viva. "Da quando ci sono urbanisti indottrinati e architetti standardizzati" ha scritto un grande architetto "le nostre case sono malate. Non si ammalano: sono già concepite e costruite come case malate". Tolleriamo migliaia di questi edifici, privi di sentimento e di emozioni, spietati, aggressivi, sacrileghi, sterili, disadorni, freddi, anonimi dando l'illusione della funzionalità. Ma sono talmente deprimenti che si ammalano sia gli abitanti che i passanti. Per comprendere quanto questo sia vero, basta pensare alla mancanza di spiritualità di alcune chiese o luoghi di preghiera costruiti negli ultimi decenni anche in Italia, dove sono state costruite le più belle chiese. Eppure il senso italiano di bellezza civica è senza pari. Dove altro si può constatare la magnificenza degli edifici pubblici, delle piazze e di ogni singola chiesa parrocchiale? L'Italia sembra essere stata tutta appositamente creata per innalzare i nostri spiriti. Come potrebbero infatti le persone acquisire uno spirito nobile se intorno a loro non ci fossero opere d'arte che rappresentano la nobiltà d'animo? Ma

qual è l'elemento fondamentale che ha reso possibile questa bellezza civica in Italia? Credo che possiamo rispondere con poche parole. Quello che ha reso possibile la bellezza civica in Italia è stata l'autonomia, è stato il municipalismo, è stata la libertà, libertà di creare, di fare, di intraprendere, di progettare. Le città d'arte italiane sono il frutto della libertà, mentre oggi paradossalmente i piani regolatori, le leggi hanno prodotto la bruttezza e lo squallore. Paradossalmente le città d'arte italiane sono state costruite senza piani regolatori e sono belle, mentre oggi costruiamo con i piani regolatori e costruiamo delle città brutte. Questo è il paradosso sul quale dobbiamo cercare di riflettere per trovare le soluzioni per il futuro. Quando si parla di democrazia perciò bisogna sapere che essa è vitale se si fonda sulla libertà, sulla libertà fondata però sulla cultura, sul desiderio di elevazione spirituale, sul bisogno di creazione. Ritengo pertanto che il nostro compito di custodire quanto ci è stato tramandato non debba limitare la possibilità dei contemporanei di lasciare segni tangibili della nostra epoca, del nostro spirito, della nostra civiltà. In questo senso una seria politica in questo settore deve incoraggiare e sostenere le opere degli artisti e degli architetti di oggi che intendono arricchire il nostro patrimonio culturale. Partendo dai risultati della Convenzione europea del paesaggio di Firenze, sono convinto che occorra avviare una grande politica nazionale per il recupero delle immense periferie senza volto e senza anima che devastano il paesaggio italiano e generano disagio sociale, infelicità, degrado e quindi povertà. Dove non c'è bellezza, né piacere di riconoscersi come a casa propria, lì non c'è creatività, non c'è voglia di fare, non c'è l'*humus* indispensabile perché possano esserci le condizioni anche per uno sviluppo economico armonioso, equilibrato e sostenibile. Per questo è importante far comprendere ai cittadini che la tutela del nostro patrimonio culturale, nonostante le rinunce che sembra imporre nell'immediato significa in

realtà più ricchezza e più opportunità di ricchezza nel medio e nel lungo periodo. La tutela è pratica di lungimiranza, che restituisce domani alla collettività molto di più di quello che chiede oggi in termini di rinuncia. Per questo ritengo che una linea di indirizzo della valorizzazione del paesaggio debba imperniarsi sui principi del minor consumo del territorio, della priorità del recupero e del riuso delle aree cementificate, ma abbandonate e infine inutilizzate. Dobbiamo renderci conto che il territorio specie in una realtà come quella italiana è un bene prezioso e richiede dunque un utilizzo attento, misurato e prudente. Il che non vuol dire che politiche territoriali sagge si pongano in contrasto con le esigenze di crescita economica. Occorre puntare al riutilizzo dell'immenso patrimonio immobiliare, pubblico e privato, anche attraverso la demolizione e la ricostruzione di quello che abbiamo, dalle periferie degradate che imbruttiscono le nostre città, al recupero delle aree industriali dismesse delle troppe cattedrali nel deserto, sorte senza adeguati progetti e rimaste incompiute. Per questa ragione è mia intenzione sottoporre all'esame di uno dei prossimi Consigli dei Ministri, prima dell'inizio delle vacanze estive, un disegno di legge quadro sulla qualità architettonica, riprendendo un testo che è già stato presentato in Parlamento in passato senza però essere stato approvato e che il presidente Sirica e tutti gli architetti credo conoscano bene. Con questa iniziativa dunque intendo richiamare l'attenzione di tutti sul tema della qualità dell'architettura e del raggiungimento di più elevati standard di progettazione e di realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture. In questo modo il Governo intende segnalare in modo preminente il valore dell'architettura, riconoscendone il ruolo fondamentale nell'ambito della corretta gestione del territorio e nella definizione dei contesti storici, ambientali e sociali. Significativamente infatti il primo articolo di tale disegno di legge proclama che, in attuazione all'articolo 9 della Costituzione italiana, la

Repubblica promuove e tutela la qualità, l'ideazione e la realizzazione architettonica, cui riconosce particolare rilevanza pubblica, anche ai fini della salvaguardia dei paesaggi nonché al miglioramento della qualità della vita. E poi la qualità dell'architettura si persegue attraverso un coerente sviluppo progettuale che recepisca le esigenze di carattere funzionale, sociale e formale, poste a base dell'ideazione e della realizzazione dell'opera, che garantisca il suo armonico inserimento nel paesaggio e nell'ambiente circostante. Diretta conseguenza di questo presupposto è che le Amministrazioni pubbliche debbano perseguire la promozione della qualità del progetto e dell'opera architettonica e dello strumento del concorso di architettura nelle forme del concorso di idee e del concorso di progettazione. Le Amministrazioni inoltre devono favorire la partecipazione dei giovani progettisti ai concorsi di architettura, sostenerne l'ideazione e la progettazione di opere di rilevante interesse architettonico e devono riconoscere il particolare valore artistico delle opere di architettura contemporanea, promuovendo l'alta formazione e la ricerca e tutelando e valorizzando gli archivi di architettura contemporanea. In conclusione, ritengo che abbiamo il compito di riportare l'arte e l'architettura nel cuore delle nostre città. Credo che si debba investire nella bellezza, far lavorare i nostri artisti e i nostri architetti, lasciare alle generazioni future anche le testimonianze più alte della nostra civiltà.

La rigorosa e prioritaria tutela e valorizzazione del patrimonio ereditato non devono costituire un freno all'espressione della capacità creativa delle nuove generazioni. Le città sono organismi che hanno bisogno di nuove opere artistiche e architettoniche, che ne arricchiscano l'immagine e favoriscano soprattutto una vita migliore per gli uomini e le donne della nostra epoca.

\*Ministro per i Beni e le Attività Culturali.

## Dalla crisi di megacity verso eco-metropoli

Aldo Loris Rossi\*

Il 28 giugno 1948, esattamente 60 anni fa, fu fondata a Losanna l'UIA (Unione Internazionale Architetti) col proposito di "riunire su basi democratiche gli architetti di tutto il mondo senza distinzione di nazionalità, razza, religione e dottrina architettonica". Questo organismo nasceva nello spirito di ricostruzione e palingenesi universale diffuso dopo la seconda guerra mondiale, la più sanguinosa e devastante della storia. Tale spirito si incarnava nella creazione dell'ONU, un istituzione politica intergovernativa formalizzata il 26 giugno 1945 nella Conferenza di San Francisco con l'obiettivo di garantire "la sicurezza collettiva, il mantenimento della pace mondiale, la salvaguardia dei diritti umani" e, più in generale, i principi della democrazia. Tre anni dopo le Nazioni Unite ribadivano e precisavano questi principi nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* (1948); dunque, nello stesso anno della fondazione dell'UIA che, in sostanza, declinava quegli stessi principi come diritto alla città e all'architettura. Da allora l'UIA si è impegnata anzitutto attraverso i XXIII congressi triennali a diffondere i principi della democrazia e dell'architettura moderna identificata, nel ventennio '48-'68 soprattutto con lo statuto funzionalista codificato dalla Carta di Atene ('33-'42) redatta da Le Corbusier. Il maestro svizzero era a tal punto consapevole della radicale "riforma dell'architettura" promossa dai suoi principi da scrivere che essi "preannunciano un'estetica sostanzialmente nuova. Non ci resta più niente dell'architettura delle epoche passate". Pertanto stendeva la "Carta" della nuova architettura in 95 punti, cioè, nello stesso numero in cui era articolata la "riforma del cristianesimo"

di Lutero (Wittenberg, 31 ottobre 1517); una singolarità, a quanto ci risulta, mai rilevata e spiegata. La forza dello statuto funzionalista era tale perché, indifferente alla Natura e alla Storia, tendeva a coincidere con l'ordine geometrico-meccanico del taylorismo industriale. Inoltre, in quanto congruente con l'economicismo e il mercatismo, moltiplicava a dismisura la sua potenza pervasiva nella globalizzazione provocando dal dopoguerra la più grande espansione demografica, economica e urbana della storia. Ma dal 1968 in poi, anticipate da profetiche intuizioni, emergevano critiche sostanziali allo statuto funzionalista, espressione del paradigma meccanicista (analitico-riduttivo) e del mito dello "sviluppo illimitato", che intanto risultavano sempre più insostenibili. In sostanza, di fronte alle patologie che affliggevano le *megacities* e gli ecosistemi sempre più ingovernabili, si imponeva progressivamente una nuova visione epistemologica e culturale. Essa scopriva, viceversa, la straordinaria vitalità del paradigma ecologico (organico-sintetico) che spiegava i processi di formazione dei fenomeni fisici e della crescita degli organismi viventi rivelando la realtà dei "limiti" dello sviluppo e dell'ecosistema planetario in equilibrio autoregolato. Il Manifesto di Torino, adottato dal XXIII Congresso mondiale UIA, documenta la legittimità e l'urgenza di questa svolta epocale nella maniera di intendere l'architettura, indicando una strategia orientata alla "pacificazione tra tecnosfera ed ecosfera". Infatti, se si vuole uscire dall'odierna crisi che minaccia ormai la sopravvivenza del pianeta, occorre dirigersi senza indugi verso una frontiera eco-metropolitana fondata, cioè,

su una “nuova alleanza” con la Natura. In particolare se l’architettura dell’era digitale vuole contribuire a neutralizzare tale minaccia, deve riconfigurarsi come *living architecture*, cioè quale organismo che nasce e vive in simbiosi con la

Natura considerando “il mondo come un insieme di componenti inseparabili, interagenti e in moto continuo, e che l’uomo è parte integrante di questo sistema”.

\*Architetto.

*Il Manifesto è stato promosso dalla giunta dell’UIA (Presidente Gaetan Siew, Vicepresidente Giancarlo Ius), e dal Consiglio Nazionale APPC (presidente Raffaele Sirica); è stato redatto da Aldo Loris Rossi e presentato alla conclusione del XXIII Congresso Mondiale UIA (2008).*

## IL MANIFESTO

*“Non possiamo risolvere i problemi se non abbandoniamo il modo di pensare che li ha creati” (A. Einstein)*

La crisi di megacity e degli ecosistemi: l’insostenibilità del paradigma meccanicista e dei mito dello “sviluppo illimitato”.

Dal dopoguerra la terza rivoluzione industriale fondata sull’onnipotenza della tecnoscienza, l’energia atomica, l’automazione, l’informatica, ha ristrutturato l’intero ciclo produttivo in senso post-fordista, liberando l’umanità dal lavoro manuale.

Questa rivoluzione ha spinto impetuosamente verso la globalizzazione, la società massificata, l’economia consumista e le megalopoli determinando la più grande espansione demografica, economica e urbana della storia. Tale crescita esponenziale è resa possibile da un modello di sviluppo che considera la Natura come una riserva illimitata.

Ma la travolgente transizione dall’era tardo-industriale a quella postindustriale ha creato anche problemi ingovernabili. Essi giustificano l’invettiva di F. L. Wright “la vecchia città capitalista non è più sicura. Significa assassinio di massa” in *The living city* (‘58), modello organico di città alternativo a quello astratto della Ville Radieuse (L.C., ‘25).

Oggi l’inaudito sviluppo post-industriale è giunto al punto da sconvolgere i cicli bioclimatici e l’ecosistema planetario. Questo ha rivelato l’insostenibilità del paradigma meccanicista su cui è fondato lo statuto funzionalista codificato dalla Carta di Atene (‘33),

Tale insostenibilità si manifesta attraverso patologie sempre più allarmanti che non possono essere più rimosse, minimizzate o ignorate dalle istituzioni, riassumibili nei seguenti fenomeni:

1. L’esplosione della bomba demografica.
2. L’espansione permanente delle megacities e delle galassie megalopolitane.
3. L’onnipotente sviluppo post-industriale, la globalizzazione mercatista e il controllo planetario delle risorse.
4. La mutazione genetica post-fordista della produzione, della società, della metropoli.
5. La globalizzazione di infrastrutture, mercati e sistemi urbani in un’unica *Weltstadt* “infinita e senza forma”.
6. L’impronta ecologica della città planetaria oltre i limiti della Natura.
7. La distruzione progressiva del Patrimonio Storico e delle comunità tardo-antiche.
8. Il consumismo come acceleratore esponenziale della produzione: la sua metamorfosi da vizio a virtù.
9. L’apogeo e il tramonto dell’era dei combustibili fossili: il conflitto per il dominio mondiale delle energie.
10. La crescita vertiginosa di rifiuti, inquinamento e effetto serra: l’ecocidio planetario.
11. L’autoreferenzialità dell’architettura nella società consumistico spettacolare.

Queste patologie sono giunte a un livello di pericolosità tale da minacciare la sopravvivenza del pianeta! Ormai le “cose” si ribellano alle “parole”, i problemi sfuggono alle tesi elaborate per governarle.

Intanto la sinergia tra tecnocrazia, economicismo e mercatismo ha continuato a ignorare l’ecocidio planetario in atto svelato e denunciato, dagli anni ‘70 in poi, dalla nuova visione sistemica del mondo.

Essa ha evidenziato che il pianeta, in quanto ecosistema “vivente” in equilibrio autoregolato, non può più essere governato da tali principi e dalla politica del *laisser-faire laisser-passer* sempre più indifferenti alla gravità della crisi ambientale, energetica e metropolitana, pervenuta ad un punto di rottura.

Oggi l’UIA, nel 60° anno dalla fondazione, in continuità con la Carta di Machu Picchu (‘77) “revisione antilluminista della Carta di Atene” (B. Zevi) e con le Dichiarazioni del Messico (‘78), Varsavia (‘81), Chicago (‘93), assume le sue responsabilità di fronte a tali sfide, contribuendo a elaborare strategie alternative, ad ampliare le competenze interdisciplinari, a formare su tali tesi gli architetti del futuro.

Questo, nella consapevolezza che: “non è perché le cose sono difficili che noi non osiamo, è perché non osiamo che sono difficili” (L. A. Seneca)

*Non bisogna far violenza alla Natura, bisogna persuaderla” (Epicuro )*

Verso ecometropolis e l’era post-consumista: la riscoperta del paradigma ecologico e della realtà dei “limiti dello sviluppo”.

I 250 anni della rivoluzione industriale sono stati dominati per i quattro quinti dal paradigma meccanicista (analitico-riduttivo) e dal mito dello “sviluppo illimitato” che hanno prodotto insieme all’affluent society, le patologie oggi incontrollabili.

Ma nell’ultima fase post-industriale, si è aperta una nuova prospettiva, sebbene anticipata da profetiche intuizioni: il paradigma ecologico (sintetico-organico) consapevole, viceversa, della realtà dei “limiti dello sviluppo” e orientato verso un’era post-consumista, una nuova frontiera eco-metropolitana e un’architettura che viva in simbiosi con la Natura!

Questo mutamento è in sintonia con le scienze che dal dopoguerra vanno oltre il paradigma meccanicista: la Cibernetica, la Teoria dei sistemi, della Gestalt, l’Ecologia, i Sistemi dinamici complessi, la Biologia olistica, la Scienza del Caos. Esso segna la transizione paradigmatica dal “diritto alla città” (H. Lefebvre, ‘68) al “diritto alla Natura”.

Il paradigma ecologico, a rete, scoprendo le leggi che regolano il divenire dei fenomeni fisici e la crescita degli organismi viventi, si incarna nella visione olistica che consente la “pacificazione tra tecnosfera e ecosfera” (B. Commoner) indispensabile per la sopravvivenza del pianeta.

Pertanto, se si vuole liberare la modernità dai “suoi disastrosi inconvenienti” provocati dallo statuto meccanicista ormai insostenibile, occorre con urgenza una strategia alternativa capace di perseguire:

- 1.1. Il disinnescamento della bomba demografica.
- 1.2. Un habitat entropico: da garden-city, living city, areology, verso la nuova frontiera eco-metropolitana.
- 1.3. La rifondazione del modello di sviluppo come sintesi di economia e ecologia.
- 1.4. Il riequilibrio eco-metropolitano dell’armatura urbana disimpegnata dai grandi corridoi transnazionali.
- 1.5. L’integrazione delle reti hard e soft in un cyberspace aperto, interattivo ma in simbiosi con la biosfera.
- 1.6. Una “Nuova alleanza” con la Natura: oltre il riduzionismo funzionalista.
- 1.7. La tutela del Patrimonio storico e degli abitanti, dei siti antropizzati e delle comunità tardo-antiche.
- 1.8. Dall’economia dello spreco alla sobrietà post-consumista: la liberazione della coscienza omologata dell’uomo-massa.
- 1.9. La città dell’era solare (Eliopolis) e delle energie rinnovabili: la riconversione dell’habitat planetario.
- 1.10. La nuova civiltà entropica del riciclaggio, del controllo dell’inquinamento e dell’effetto serra.
- 1.11. Un’architettura digitale come “protesi della Natura”, diritto alla biodiversità estetica, etica e politica.

A chi obietterà che tale strategia è opinabile o utopica, si può replicare che, viceversa, essa è obbligata e realistica!

Questo per tre ragioni capitali: l’imminente fine dell’era dei combustibili, fossili, che indurrà la riconversione ad altre energie del ciclo produttivo e della città planetaria; la minaccia dell’effetto serra alla sopravvivenza del pianeta, che esige una svolta strategica verso la “pacificazione tra tecnosfera e ecosfera”; il fallimento etico del consumismo nichilista responsabile, in nome del superfluo, della distruzione della Natura.

Ma tali smisurati problemi sono irrisolvibili senza la rivoluzionaria transizione culturale dal paradigma meccanicista a quello bio-ecologico capace di rimodellare la modernità sui cicli della Natura.

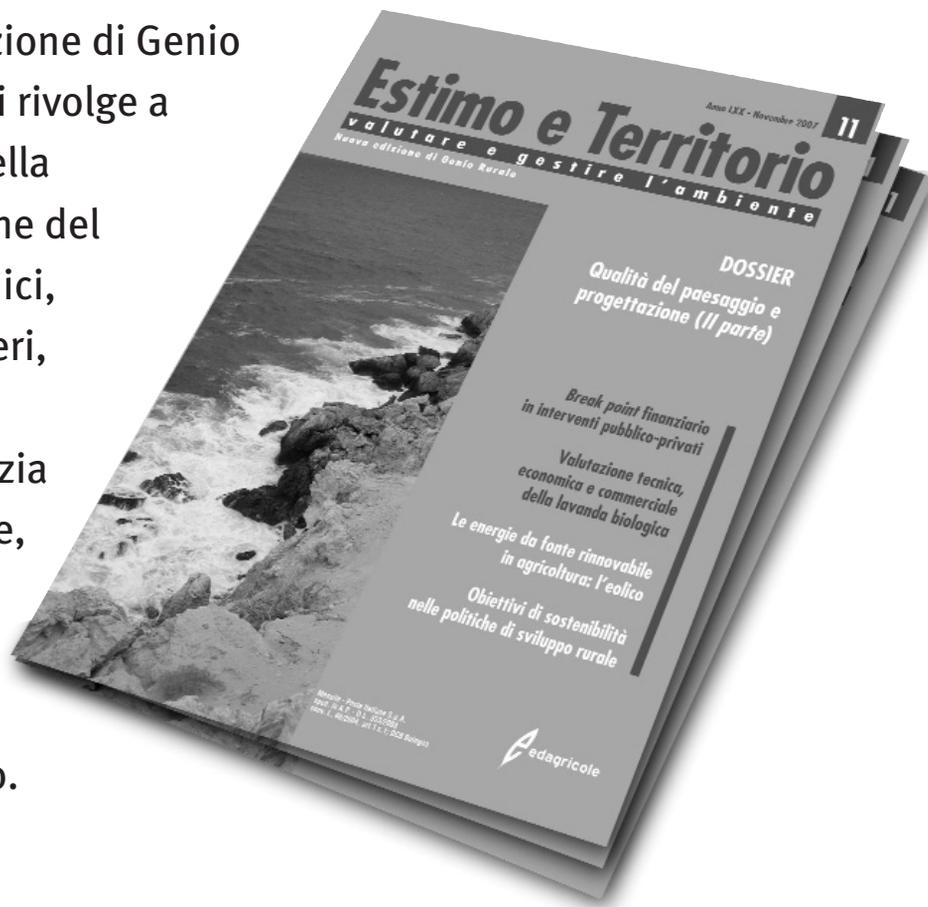
Questo nella convinzione che: “l’essenza della civiltà non consiste nella moltiplicazione dei desideri, ma nella deliberata e volontaria rinuncia ad essi” (M. Gandhi).

Intanto, i tempi per una svolta radicale si riducono sempre più e non la si può delegare a nessuno. Infatti: “di tutti gli organismi viventi sulla terra, solo noi esseri umani abbiamo la capacità di mutare consapevolmente il nostro agire. Se si deve fare pace col Pianeta, siamo noi a doverla fare” (B. Commoner).

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 soprindicato 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.).



## Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

a cura di Michela Stentella - Forum PA\*

Una recente normativa, l'art. 58 del Decreto legge 112/2008 (convertito dalla legge 133/2008, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 21 agosto 2008, n. 195), ha riportato l'attenzione sul tema della gestione del patrimonio immobiliare pubblico. Vediamo di cosa si tratta.

L'articolo 58 del Decreto legge 112/2008, "Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni ed altri Enti locali", prevede che ogni ente, con delibera dell'organo di Governo, individui i singoli beni immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali e stili il "Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari" allegato al bilancio di previsione.

Un obbligo e un'opportunità per gli enti locali, spesso proprietari inconsapevoli di un patrimonio immobiliare che, se male utilizzato e scarsamente valorizzato, finisce per essere più un peso che una risorsa; una fonte di spesa che, soprattutto in una fase di grande difficoltà economica come quella attuale, le amministrazioni non possono proprio permettersi. Il censimento del patrimonio dovrebbe consentire di capire, innanzitutto, di quali beni l'ente è proprietario, poi quali di questi possono trasformarsi in una risorsa strategica, se valorizzati, e quali, invece, costituiscono solo un costo e sono, quindi, da dismettere.

L'articolo 58 prevede, inoltre, che "l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente

classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica; la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale. Tale variante, in quanto relativa a singoli immobili, non necessita di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni. La verifica di conformità è comunque richiesta e deve essere effettuata entro il termine perentorio di 30 giorni dalla data di ricevimento della richiesta, nei casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ovvero nei casi che comportano variazioni volumetriche superiori al 10 per cento dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente".

Insomma, una semplificazione rispetto al passato, dato che si va a incidere su una procedura complessa, quella del cambio di destinazione d'uso, che in precedenza poteva essere considerata un ostacolo alla dismissione dei beni. Questi cambiamenti, ovviamente, sollevano un dibattito. Ci si chiede, in particolare, quali garanzie eviteranno una vera e propria svendita del patrimonio pubblico. Una domanda legittima, soprattutto in un momento in cui risparmiare e fare cassa è un'esigenza sempre più pressante per gli enti locali.

Ne abbiamo parlato con due esperti del settore: *Marco Dugato*, professore di

Diritto amministrativo e Diritto urbanistico nella Facoltà di Pianificazione del territorio dell'Università Iuav di Venezia, e *Silvano Curcio*, Direttore generale dell'Associazione "Terotec - Laboratorio per l'Innovazione della Manutenzione e della Gestione dei Patrimoni Urbani e Immobiliari" e docente di Processi e metodi della manutenzione edilizia e urbana presso l'Università Federico II di Napoli.

\* Giornalista redattrice di FORUM PA.

## Una buona norma, che forse arriva troppo tardi

*Intervista a Marco Dugato*

**Professore, potrebbe spiegarci qualche punto nodale della nuova norma in materia di “Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Comuni ed altri Enti locali”?**

Per affrontare il tema della nuova normativa bisogna partire dalla legge 244 del 2007 (la Finanziaria 2008), che contiene una norma relativa ai cosiddetti ‘Programmi unitari di valorizzazione’. Si tratta di un passaggio significativo: è la prima esperienza che mira ad affiancare alle esigenze di cassa, che sono sempre state stringenti, anche le esigenze di valorizzazione intesa come aumento del valore, sia finanziario sia di utilizzo, del bene. Un cambio di prospettiva rispetto alle precedenti esperienze, che rispecchiavano semplicemente il metodo delle vecchie alienazioni, anche cartolarizzate o attraverso fondi immobiliari.

**Quindi nel 2007 c’era stata già una rottura rispetto al passato?**

Certamente. Con la legge 244 del 2007 non viene previsto solo il solito sistema (elenco di beni utili e beni inutili, dismissione dei beni inutili e valorizzazione di quelli utili), ma anche uno strumento in grado di garantire una ricognizione del patrimonio a più livelli, locale e centrale. La vera novità, poi, è che viene inserita finalmente una norma che consente a questi Piani, a determinate garanzie e caratteristiche, di andare in variante agli strumenti urbanistici. In passato molti beni in dismissione non sono stati venduti proprio perché rimanevano agganciati alla vecchia destinazione urbanistica e, per incidere sul vincolo urbanistico, sono necessari processi di variante lunghissimi e incerti. Il fatto di non sapere cosa si sarebbe potuto fare di quei beni una volta acquistati non contribuiva di certo a renderli appetibili sul mercato.

**La nuova norma prosegue questo percorso avviato nel 2007?**

L’articolo 58 del Decreto legge 112/2008 fa tesoro di questa precedente esperienza, secondo me positiva, e soprattutto delle esperienze negative del passato, intervenendo su due elementi giuridici rilevanti: la natura del regime dei beni e la destinazione urbanistica. L’inserimento all’interno dell’elenco allegato al Piano delle alienazioni immobiliari ha, infatti, come primo effetto la variazione della classificazione giuridica di quei beni, che diventano immediatamente beni come gli altri, cioè disponibili. Si interviene così su un problema: da un punto di vista giuridico, la disciplina di molti di questi beni è legata a norme diverse da quelle ordinarie sulla proprietà, quindi beni demaniali e patrimoniali indisponibili, che hanno sistemi di classificazione e alienazione complessa. Poi, ancora una volta, si è capito che è necessario, nel momento stesso in cui si fa un piano di dismissione, che il bene venga venduto non come vecchio bene pubblico, ma secondo la nuova destinazione, spiegando al mercato che cosa se ne potrà fare. L’inserimento nel Piano va in variante automatica degli strumenti urbanistici, cioè il bene ha una nuova destinazione che è immediatamente percepita dal mercato nelle sue potenzialità.

**Quindi il suo è un giudizio positivo?**

Ritengo che sia una norma ben fatta, che lega in modo forte la vendita degli immobili allo sviluppo territoriale. Secondo me la strada è giusta. Tuttavia, per capire se davvero avrà effetti positivi bisognerà aspettare anni. E personalmente, visto il momento attuale e l’eredità che viene dal passato, non mi attenderei grandi risultati.

**In che senso?**

La mia impressione è che questa operazione andasse fatta all’inizio del 2000, non adesso. Le nuove norme, infatti, non giocano più su un terreno vergine (com’era negli anni Novanta, quando avrebbero sicuramente prodotto dei benefici), ma su un terreno arato dal fortissimo indebitamento degli enti

locali, nato sull’onda dell’illusione di una rapida dismissione dei beni pubblici, che non c’è stata. Vendere i beni pubblici, infatti, non è stato né facile né indolore, si sono alimentate in realtà delle grandissime sacche di indebitamento, che molto presto produrranno degli effetti negativi nei confronti degli enti.

**In pratica cosa è avvenuto negli ultimi anni?**

Lo Stato e tra gli enti locali soprattutto le Regioni, che non riuscivano a vendere immediatamente i propri immobili, sono riusciti ad incassare in anticipo il valore delle vendite grazie ai prodotti finanziari (cartolarizzazioni, fondi immobiliari). Questi prodotti si giustificano, però, solo se poi si riesce a vendere. Presto arriveranno a scadenza e il rischio è che alcuni enti si troveranno nella posizione di vendere immobili non per fare nuova cassa e nuova valorizzazione, ma per pagare i debiti della mancata dismissione degli immobili precedenti. La nuova norma non nasce con questo obiettivo, ma alla fine verrà usata anche per questo. Ovviamente la via giusta non è questa, ma è quella della valorizzazione di uso del bene all’interno di una valorizzazione generale del territorio. Oggi è ormai evidente che non possiamo aggiungere prodotti finanziari alle vendite immobiliari, perché i rischi sono sotto gli occhi di tutti. E devo dire che, nonostante il giudizio nel complesso positivo, anche l’art. 58 della nuova norma prevede, al comma 8, che i beni possano essere conferiti a fondi comuni di investimento immobiliare, ripercorrendo una via secondo me tragica.

**Quindi gli enti si sono indebitati e non possono pagare anche per via di una dismissione mancata...ma mancata per quale motivo?**

Direi proprio a causa dei fattori di cui parlavo prima, cioè le regole sulla circolazione dei beni pubblici e sulla loro destinazione urbanistica, che rendevano talmente oneroso, lento e insicuro il processo di alienazione da allontanare gli investitori privati. Pensiamo al fatto che il settore di



maggiore sofferenza è stato la dismissione degli ex beni dell'esercito, che erano proprio quelli che non servivano più. E consideriamo che questo è avvenuto in pieno boom edilizio immobiliare; immaginiamo cosa accadrebbe oggi, con il mercato in piena recessione.

Bisogna poi pensare che questi non sono strumenti facili da usare, non tutti gli enti locali hanno la possibilità di reperire le capacità giuridico economiche per far fronte a progetti di questo genere. Mi sarei aspettato un finanziamento per organizzare degli staff, anche su aggregazioni multi comunali. Consideriamo infine che, nella vendita dei beni da parte degli enti pubblici, se non si raggiunge un adeguato prezzo di mercato è potenzialmente aperta la strada alla responsabilità erariale da parte della Corte dei Conti. Anche questo rende complessa l'alienazione: se un privato ha un bene, in caso di bisogno può

venderlo sottocosto, cosa che invece un ente non può fare.

**Questo, però, in qualche modo può assicurare chi è preoccupato che si verifichi una "svendita" del patrimonio immobiliare pubblico?** Le esigenze di conservazione del patrimonio immobiliare sono molto importanti, però non dobbiamo dimenticare un dato di fatto: il nostro Paese ha avuto il problema di vendere i beni inutili (e non c'è riuscito), non quello di conservare i beni utili. A me pare che la "svendita" sia un rischio astratto. Negli ultimi 15 anni si è sempre cercato un equilibrio tra l'esigenza di vendere ciò che non si è in grado di mantenere - garantendo una migliore utilizzazione dei beni e sgravando lo Stato dal costo della loro manutenzione - e l'esigenza di garanzia. Dalla fine del '99, poi, è diventata prevalente un'esigenza di cassa pura e tutti noi abbiamo temuto

un'alienazione incontrollata dei beni. La verità è che, dati alla mano, non è stato venduto nemmeno ciò che doveva essere venduto. Poi, ovviamente, se parliamo di beni di particolare rilievo, c'è sempre l'intervento delle amministrazioni deputate alla tutela. I vincoli di questi beni non decadono con le nuove norme: ad esempio, per i beni culturali restano in piedi i controlli già previsti per legge. Ma anche su questo siamo di fronte a qualche falso mito. Fin dal 1993 è possibile anche l'alienazione di beni demaniali. Il percorso è iniziato da 15 anni. Paradossalmente oggi ci sono più garanzie.

## La dismissione non può essere l'unica strategia

*Intervista a Silvano Curcio*

**Che idea si è fatto della nuova normativa e del reale impatto che potrà avere sulla gestione dei patrimoni immobiliari pubblici e sullo sviluppo dei territori?**

Personalmente non guardo con fiducia alla nuova normativa e non sono affatto ottimista sulle prospettive di sviluppo del settore a seguito di questo articolo di legge. Anzi, direi che la lettura stessa della norma fa nascere per lo meno dei quesiti, degli interrogativi. È vero che il titolo dell'articolo 58 del Decreto legge 112/2008 è 'Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti locali', però poi, se si va a vedere dentro lo scritto dei commi, emerge come l'articolo sia in realtà finalizzato quasi esclusivamente alla dismissione. La lettura in particolare del comma 2 è significativa: in realtà non si parla di processi di ricognizione e censimento dei beni immobili degli enti locali tesi ad incentivare logiche di programmazione, di gestione in senso lato, di valorizzazione, comprensivi anche dell'eventuale dismissione. C'è una distorsione, una forzatura rispetto al titolo dell'articolo.

**Ma attuare un censimento dei beni per conoscere lo stato del patrimonio pubblico non è comunque un buon punto di partenza?**

Io sono favorevole a qualsiasi processo che avvii iniziative di conoscenza del patrimonio, però i giochi devono essere chiari, motivati e inseriti in una logica di approccio generale. La ricognizione, il censimento, l'anagrafica e, quindi, la conoscenza del patrimonio immobiliare, sono la conditio sine qua non per la gestione tout court del patrimonio immobiliare, non solo per la sua alienazione. In termini di gestione del patrimonio immobiliare pubblico, infatti, la dismissione è una strategia, ma non può essere l'unica. Accanto ad essa deve esserci anche una logica di

gestione più ampia, nell'ottica del facility management, della manutenzione, della salvaguardia, o anche della valorizzazione con la copartecipazione di altri soggetti secondo logiche innovative.

**Certamente la situazione economica degli enti locali non aiuta ad avviare questa politica di più ampio respiro... Non si può non prendere atto delle grandi difficoltà degli enti locali, ma anche se è vero che la situazione economica delle casse pubbliche è allo stremo e che, in alcuni casi, l'unica fonte di entrate è il patrimonio immobiliare, la logica da banco dei pegni, secondo cui questo può essere visto come argenteria da liquidare per fare cassa, è una logica distorta. Fino ad oggi le esperienze di valorizzazione/dismissione del patrimonio immobiliare a tutti i livelli della cosa pubblica, dal livello centrale parlando di ministeri (Ministero dell'Economia e Finanze in primis), per andare a finire alle amministrazioni locali dell'una e dell'altra sponda di espressione politica, sono state fallimentari proprio perché gestite malissimo, con un'unico obiettivo: quello di fare cassa. A fronte di un patrimonio male utilizzato, la dismissione è una delle possibili strategie e non va criminalizzata. Ma va inserita in processi più corretti e organici di approccio al patrimonio immobiliare, che partono per forza di cose dalla conoscenza.**

**E questa fino ad oggi è mancata?**

Da questo punto di vista siamo ancora molto indietro: si pensi che solo lo scorso anno è stato ultimato il primo censimento dei beni di proprietà dello Stato (non degli enti locali!) da parte dell'Agenzia del Demanio. E si pensi, di conseguenza, su che livello di non conoscenza si sono basate le precedenti cartolarizzazioni, che sono cominciate ben prima di questo censimento. Ecco un altro motivo dell'insuccesso delle passate e presenti operazioni di cartolarizzazione dei patrimoni immobiliari: se uno non conosce non può sapere neanche il valore di mercato del proprio patrimonio. Ed ecco, quindi, le svendite. Senza

conoscenza come si può mettere in atto un'opera di gestione e valorizzazione mirata? Anche qui, come in ogni settore, se si conosce si può programmare, pianificare, decidere strategie.

In realtà questa nuova norma potrebbe essere una sorta di specifica di un obbligo già esistente per gli enti locali, che nei bilanci di tipo economico-patrimoniale dovrebbero inserire un censimento per lo meno quantitativo del proprio patrimonio. Un sistema introdotto alcuni anni fa con la riforma dei bilanci degli enti pubblici, ma che non si è ancora consolidato né nella cultura né nella pratica.

**Ma in effetti gli enti locali hanno le capacità per attuare tutte queste attività (censimento, programmazione strategica, valorizzazione) all'interno di un processo organico di approccio al patrimonio immobiliare a cui lei prima accennava?**

Qui bisognerebbe fare un discorso sulle strumentazioni a disposizione degli enti locali. Bisogna chiedersi se ci sono le competenze giuste per attivare dei censimenti. Come e da chi vengono fatti? Questo è un problema che esiste, perché gli uffici tecnici delle amministrazioni sono, oltre che sottodimensionati, anche già oberati da tantissime incombenze. Servirebbero logiche di più ampio respiro e gli enti locali dovrebbero essere messi nelle condizioni di attivare processi di gestione e valorizzazione mirata, che possono contenere anche l'ipotesi dell'alienazione, ma non come unica strada.

**La nuova norma prevede che l'inserimento degli immobili nel piano ne determini la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne disponga espressamente la destinazione urbanistica. Questo non potrebbe servire a dare il giusto valore ai beni, evitandone la svendita?**

Questo senza dubbio. Una finalità, forse l'unica, del decreto è quella di proceduralizzare certe situazioni già esistenti, per evitare incongruenze o casi di sottostima nel momento in cui il bene viene dismesso. Rispetto alle



precedenti esperienze di cartolarizzazione, in cui si sono operate operazioni di svendita del patrimonio immobiliare pubblico (dovute a scarsa conoscenza del valore di mercato, al pressapochismo degli organi preposti alla gestione dei patrimoni e ad altri interessi specifici), ora si affinano gli strumenti, ma per andare di fatto a perseguire lo stesso obiettivo. Che è sacrosanto, perché è vero che una parte del patrimonio degli enti locali versa in stato di abbandono e non è istituzionalmente utilizzabile, ma non è questo l'approccio giusto: bisogna porsi problemi di strategia, di programmazione.

**Quindi quale scenario si prospetta, secondo lei?**

Quello che vedo è una corsa a fare cassa. Gli enti locali troveranno pane

per i loro denti in queste forme di semplificazione, ad esempio nel fatto, a cui si accennava prima, che l'inserimento nel Piano determina per il bene la classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone la destinazione urbanistica. Visto che, da sempre, il cambiamento di destinazione d'uso è considerato come una delle procedure più complesse, ora che c'è lo strumento per scardinare questo castello procedurale credo che tutte le amministrazioni pubbliche, a prescindere dal colore politico, faranno uso di questo 'grimaldello' pensando così di risolvere i loro problemi. E invece sbagliando. In realtà io credo che le politiche serie di gestione debbano essere fatte a tutto tondo.

**Ci può fare qualche esempio?**

Bisognerebbe pensare, ad esempio,

all'introduzione di un piano di manutenzione programmata e di riqualificazione su alcuni tipi di immobili. Pensiamo al patrimonio scolastico e ospedaliero, che in alcuni casi presenta un elevato livello di degrado e obsolescenza. In una logica del genere, con una seria programmazione, il sacrificio dell'alienazione di una parte del patrimonio potrebbe essere finalizzato al recupero di un'altra parte. I problemi sono di natura innanzitutto culturale: bisogna diffondere la logica del patrimonio pubblico come risorsa, quindi come insieme di beni prima di tutto da conoscere e poi da gestire e valorizzare. In quest'ottica, vanno benissimo, ad esempio, logiche di partnership pubblico-private, purché il timone rimanga saldamente nelle mani del pubblico e i remi possano andare a privati qualificati.

# Insediarci nelle Alpi: pensare e programmare il futuro

Fulvio Forrer\*

## Origine ed evoluzione dell'insediamento nelle Alpi

In origine le Alpi erano solo territori marginali, territorio di caccia: rare presenze stanziali, sporadici passaggi di transito: potremmo definirlo uno spazio limite, in cui la penetrazione era di per se difficoltosa e pericolosa, il cui attraversamento era un'avventura. Solo al termine del primo millennio d.c., le Alpi diventano territori significativi di residenza stabile. Gli insediamenti erano dapprima nei fondovalle, ma in posizione dominante (*i castellieri*) a causa dei pericoli derivanti dai regimi idrici dei grandi fiumi di fondovalle, per poi radicarsi nelle aree più strategiche e comode delle valli. L'interesse per i territori alpini derivava soprattutto dalla necessità di colonizzare-presidiare i territori di confine con nuovi spazi di società amica, ovvero in successione scaricare le aree europee dominati dall'eccessivo carico antropico che lì si era concentrato per varie ragioni: è l'epopea del colonialismo espansivo europeo dove la crescita rappresenta più territori, più popolazione, più entrate da imposizioni varie e gabelle. In questi passaggi storici le Alpi mantengono la loro caratteristica di fattore fisico di separazione e ne acquisiscono uno nuovo: quello di spazio di vita per l'espandersi delle regioni limitrofe. Questo sviluppo corrisponde anche alla crescita di nuovi poteri, aumentati e allargatisi all'ombra dei grandi potentati, valori sociali che ben presto rappresentarono

una *chances* economica: le Alpi erano serbatoio di minerali, giacimenti che rappresentavano la materia prima per acquisire maggiore potenza e forza, di qui le vicende per il dominio sulle valli alpine. Solo la scoperta del nuovo mondo diede opportunità a queste popolazioni di sfuggire dalla condizione sociale prevalente, la semplice sussistenza di uomini comunque in buona parte "liberi". Le Alpi in questo modo erano state laboratorio di vita, i roncadori, e scuola di mestieri quanto di tecnologie di base. Merita ricordare in ogni caso come alcune aree furono oggetto di sfruttamento intensivo delle risorse locali (legname, minerali, sale, ecc) al punto tale da trasformarsi da spazi di vita a luoghi di morte. Le conseguenze di tale carico sul territorio furono sia economiche (crisi di crescita e di mantenimento) che ambientali quanto sociali (disastri naturali con distruzione di insediamenti, ecc).

La rivoluzione industriale di fine '800 arriva, seppur con ritardo, fin dentro le Alpi con il prelievo di nuove risorse (acqua, energia, manodopera, ecc.); le nuove logiche economiche hanno nuovamente alterato gli equilibri di vita sulle montagne soprattutto attraverso il fenomeno migratorio; l'impervio -la montagna- non rappresenta più il limite fisico, ma la semplice penalizzazione dei costi, anche di quelli commerciali. In questo contesto i poli urbani di sviluppo delle nazioni di riferimento diventano l'attrattore dei forti movimenti migratori: è l'abbandono della

*montagna*, non dappertutto nello stesso modo ed entità, si spopolano intere comunità e vallate. La montagna perde importanza nella logica insediativa sia ad alta che nella media quota; nei fondovalle abbiamo fenomeni tra loro contrastanti e i differenti settori delle Alpi registrano fenomeni demografici ed economici tra loro antitetici.

La prima fase dell'urbanesimo montano ha visto il concentrarsi di popolazione nei poli industriali, successivamente la polarizzazione ha riguardato i centri principali di valle, ora l'azione attrattiva si rivolge ai poli meglio serviti di servizi di base. Il solo turismo è stato in grado di scardinare le logiche insediative di ispirazione industriale costellando qua e là la montagna di centri d'eccellenza, ad alto valore economico, distribuendo anche ai censiti rilevanti ricchezze ed opportunità lavorative.

## Il nuovo contesto socio-economico

Oggi siamo entrati in una nuova fase economica e sociale: quella della smaterializzazione e della delocalizzazione. Anche nelle Alpi le città rappresentano il fattore di riferimento. In alcune regioni geografiche delle Alpi come periferie dei grandi poli metropolitani della pianura, in altre realtà come riferimento per servizi rari e pregiati di bacino. E se storicamente i capoluoghi erano il vessillo di identificazione per le intere comunità regionali, ora i centri principali rappresentano con i loro arcipelaghi insediativi (una sorta

STAZIONI DI.....	INDICE mensile		Variazione
Trento	110	Moderato	22
Rovereto	98	Basso	22
Borgo Valsugana	103	Moderato	28
Riva del Garda	119	Moderato	28
Media (tutte le stazioni)	108		25

Tab1. "Indici di inquinamento.

Un indice superiore a 100 indica il superamento del limite per almeno un inquinante, se l'indice supera 200 significa che i valori raggiunti sono stati doppi rispetto al limite.

STAZIONI DI.....	Numero superamenti media giornaliera				Limite annuale
	Anno 2008	Anno 2007	Anno 2006	Anno 2005	
Trento	31 (1)	53	55	53	35
Rovereto	30 (0)	41	51	43	
Borgo Valsugana	34 (0)	34	60	30	
Riva del Garda	31 (0)	56	56	51	

Tab 2. Numero i superamenti del limite di media giornaliera inquinante polveri fini PM 10. Anno 2008 (fra parentesi il numero di superamenti per il solo mese di giugno)

di submetropoli di piccole dimensioni) l'opportunità di vita qualificata. Le città alpine sono diventate luoghi ad alta vivibilità prima ancora dei rispettivi territori di periferia, che risultano ancora malamente serviti sia dalle reti tecnologiche avanzate che dai servizi di base, e che possiamo assimilare al commercio e al terziario di base. Per identificare il livello della sfida è interessante notare come la dimensione delle città italiane capoluogo di Provincia nelle Alpi è medio-piccola, il parametro demografico è significativo dei bacini di riferimento, ovvero della difficoltà di quadrare i costi dell'offerta che giocoforza in area montana sono più elevati che in pianura a fronte invece di bacini di utenza decisamente più contenuti. Il numero degli abitanti in contesti urbani alpini difficilmente supera i 100 mila abitanti; la maggior parte delle unità insediative conta tra i 20 e i 50 mila abitanti; tranne che nel caso lombardo evidentemente condizionato dal fungo d'influenza milanese, i sistemi insediativi risultano regolati da logiche endogene, alpine. La globalizzazione continentale e la riduzione nella percezione delle distanze, frutto della diffusione dell'automobile, rende la vita in periferia simile a quella in città; ne consegue un modello di vita

sostanzialmente urbano vissuto anche nelle località più marginali. I limiti e le difficoltà tipici della montagna non sono più percepite nella vita comune, ne deriva un modello insediativo "della dispersione" (è l'esportazione del modello "padano"), al virtuosismo dei paesi storici si contrappone lo spreco edilizio della modernità, in un proliferare di macchie insediative con debole struttura urbana ed elevati costi di gestione. Sembra un moderno propagarsi del modello Gotico, con gli immobili abitati al centro dei territori di pertinenza dove però si è passati dalla estensione territoriale che giustificava almeno un reddito agrario di integrazione ad uno di impostazione hollywoodiana, conseguente non solo al potere mediatico delle immagini virtuali ma anche della frammentazione fondiaria. La rincorsa all'appezzamento di terreno edificabile per i figli o i famigliari è la logica imperante nella redazione dei Prg. Questi appaiono la giustificazione formale per la dispersione sul territorio, ovvero la scelta di seguire logiche di consenso anziché di virtuosismo. Va poi registrato come il fenomeno dello spopolamento è in buona parte finito e vi è una ripresa generalizzata della crescita demografica con esodo dalle più alte quote (ma non nei centri turistici) a

favore dei centri di valle, meglio serviti di servizi e con dimensione relazionale di comunità.

Il consumo di suolo in Trentino evidenzia come l'insediamento si disperde su oltre il 5% del territorio provinciale ed in particolare nei fondovalle con una concentrazione abitativa al di sotto dei 500 metri di quota (la parte di territorio più comoda da abitare) che registra picchi di oltre 550 abitanti per chilometro quadrato, mentre in Alto Adige l'urbanizzato si concentra su appena il 2,85% del territorio provinciale, quindi con un modello per ora virtuoso (è l'eredità di un modello politico autarchico su base etnica, ma per la scarsità di territorio e la struttura sociale sicuramente più forte e virtuoso di quello basato sull'egualitarismo teorico). È interessante osservare come la struttura insediativa delle città alpine italiane sia omogenea (la dispersione) e come invece differisca per i casi di Bolzano e Sondrio in termini di virtuoso contenimento di consumo di territorio, anche in modo più rigoroso della vicina Innsbruck. Seppur nei fondovalle più spaziosi e ampi, le città alpine fanno i conti con la morfologia dei luoghi e le asperità, nonché con le aree soggette ai pericoli naturali (aree a rischio): frane, alluvioni, ecc: Gaia è viva in montagna con più evidenza che non in pianura. Qui a causa delle particolari condizioni orografiche il clima peggiora per lunghi mesi all'anno, soprattutto d'inverno per l'inversione termica, che permette di registrare concentrazioni di inquinanti più tipiche delle aree del terzo mondo che non dei paradisi alpini. *I territori alpini in preda alla contraddizione e ai miti.*

### Le città alpine modello di equilibrio

La sfida futura dello spazio alpino, e delle città alpine in particolare, è in generale rafforzare e salvaguardare le proprie caratteristiche, in particolare dalla omologazione del modello di vita metropolitano, nonché la propria dotazione, ovvero la capacità attrattiva *come luogo di vita ad alta qualità, con una base delle relazioni ecologiche a impronta zero e con modello sociale di*

*Comunità* (solidarietà). Le ricadute delle attività economico-sociali devono garantire ritorni su base locale, preferibilmente di tipo polverizzato, solo così vi sarà quel controllo sociale (consenso) capace di salvaguardare da interessi speculativi ad alto ritorno finanziario (generalmente guidati da investimenti finanziari di origine indefinita). Vanno in ogni caso trovati meccanismi di compensazione affinché l'egoismo, che coinvolge anche gli interessi sociali delle popolazioni alpine, trovi adeguata compensazione in iniziative di ampio respiro. Non è un miraggio, ma un obiettivo possibile, già oggi le comunità alpine godono di condizioni di partenza favorevoli, ampia distesa di boschi e cicli produttivi parzialmente regionali, un carico antropico elevato per le condizioni di montagna, ma riequilibrato da una fase storica di recessione demografica ed oggi a livelli accettabili, un sistema sociale in cui il senso di comunità è forte, con consistenti iniziative economiche a base cooperativistica. Un mix di condizioni economico-sociali che favoriscono una visione di interessi comuni su quella squisitamente individuale, ovvero capitalistica. Questi punti di partenza sono l'opportunità per rafforzare le attuali potenzialità e le sfide future. La pianificazione territoriale, che è la programmazione delle politiche di comunità su base democratica (condivisa, ovvero consenso), è lo strumento principe per indirizzare le risorse verso gli obiettivi prefissati, di comunità che difficilmente corrispondono alla sommatoria dei singoli interessi individuali, quindi il criterio della partecipazione dei cittadini è la migliore garanzia per raggiungere una visione di comunità oltre gli interessi individuali. Ritengo che determinare sinergie (convergenze) sugli obiettivi comuni permetta un risparmio di sistema; senza un adeguato preparazione del contesto sociale sono necessarie importanti azioni di governo (politiche di autorità) che implicano di fare i conti con il controllo e la repressione dei comportamenti dissonanti. La Convenzione delle Alpi è di fatto un

atto nato dal basso (l'associazionismo) fatto proprio dalle istituzioni (l'up) in una osmosi che deve necessariamente permearsi di confronto e condivisione (ritorno al down), ovvero il ritorno alle comunità locali nell'esercizio dei propri poteri.

Tasselli dell'approccio virtuoso e di politiche lungimiranti possono essere ritrovati in vari esempi:

- la politica sui trasporti che caratterizza la Svizzera (fluidificazione lenta) o il Tirolo del Sud come nel caso della ferrovia della Venosta (trasporto pubblico)
- il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche (Pguap) del Trentino, quale strumento di programmazione nell'uso delle risorse e delle logiche di recupero ambientale;
- le Perle delle Alpi con le offerte di mobilità dolce;
- casaclima per andare verso un rapporto con le risorse locali virtuoso (sole-legno)...

*\*Cipra Italia, Istituto Nazionale di Urbanistica - sezione Trentino.*

## Un punto sulla Vas in Sicilia

*Giuseppe Trombino\**

La vicenda del recepimento della Direttiva europea 2001/42/Ce, già lunga e complicata a livello nazionale, diventa quasi indecifrabile se si assume come riferimento la Regione siciliana; qui infatti il sovrapporsi di iniziative regionali a quelle statali ha finito per determinare un groviglio normativo nel quale risulta oggi difficile districarsi. Per farlo occorre partire dall'inizio, da quando cioè, l'Assessore del Territorio e dell'Ambiente della Regione siciliana decide autonomamente di procedere al recepimento della Direttiva europea 2001/42/Ce, emanando il D. A. n. 748 del 7 luglio 2004.

E' il caso di ricordare che a quella data nessuna, pur doverosa, iniziativa legislativa era stata ancora assunta dal governo nazionale.

Le ragioni che portarono l'Assessore regionale del territorio e dell'ambiente

a quella decisione sono chiaramente espresse, in tutta la loro disarmante linearità, nelle premesse dello stesso decreto e fanno riferimento all'obbligo, posto agli Stati membri dalla Direttiva europea, di porre in essere iniziative legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva medesima entro tre anni dalla emanazione della Direttiva stessa, ovvero entro il 21 luglio 2004.

In assenza di iniziative del governo nazionale l'Assessore ritenne dunque di porre al riparo la Regione dal pericolo di incorrere nelle procedure comunitarie di infrazione conseguenti al mancato recepimento, con una propria disposizione, che sostanzialmente si limitava ad affermare, in termini assolutamente generici e, come diremo più avanti, inesatti, l'applicabilità in Sicilia della Direttiva.

Il provvedimento destò subito notevoli perplessità sia rispetto alla forma che al contenuto. Sotto il profilo formale, si discusse se competesse alla Regione il recepimento della Direttiva europea, in assenza di un atto di indirizzo o comunque di un provvedimento nazionale e, secondariamente, se quella del Decreto Assessoriale fosse la forma giuridica più opportuna per l'esercizio di tale competenza.

Il ricorso al Decreto lasciava intendere infatti che l'Assessore avesse considerato il recepimento della Direttiva europea quale una mera disposizione attuativa; la Direttiva europea però non ha né il carattere né il contenuto di una norma immediatamente applicabile ma richiede invece, come per altro è contraddittoriamente riconosciuto nello stesso Decreto, la *"adozione di legge regionale che disciplini compiutamente la materia"*.

Come dunque, nelle more della adozione di tale legge, potessero trovare applicazione in Sicilia le disposizioni del Decreto Assessoriale e dunque della Direttiva europea non era assolutamente chiaro, tanto più per il fatto che nel richiamare, quasi identicamente, le disposizioni della Direttiva europea venne commesso, evidentemente per l'urgenza con la

quale il provvedimento è stato varato, un errore di rilievo non trascurabile. Nel definire la portata applicativa della norma e dunque la obbligatorietà della Vas per i piani e programmi il Decreto faceva infatti riferimento alla data di emanazione della Direttiva e cioè al 21 Luglio 2001 indicandola come data di entrata in vigore della stessa, mentre in realtà la data di riferimento per l'obbligatorietà della Vas, come si legge chiaramente nel comma 3 dell'art. 13 della Direttiva 2001/42/Ce era il 21 Luglio 2004.

Il Decreto in tal modo stabiliva una applicazione retroattiva della obbligatorietà della Vas, che finiva addirittura per mettere in discussione la legittimità di tutti gli atti amministrativi prodotti negli ultimi anni.

Per questo, ma anche per la oggettiva impossibilità della sua applicazione, l'emanazione del Decreto ebbe un effetto paralizzante sul già lento fluire della attività urbanistica siciliana.

L'effetto più immediato fu la sospensione delle procedure approvative dei piani regolatori già all'esame della regione, cioè di strumenti urbanistici adottati anche molti mesi prima e che dopo un iter talvolta di molti anni stavano per giungere al traguardo finale. Ma più complessivamente tutto il sistema della pianificazione urbanistica nella Regione entrò in crisi, senza che si riuscissero ad individuare vie d'uscita. I primi tentativi di corredare i piani in corso di approvazione della prescritta Valutazione Ambientale Strategica misero ancora più in evidenza l'impossibilità di applicare la Vas, sia per la mancanza di chiare procedure applicative ma soprattutto per la assoluta mancanza degli indispensabili dati conoscitivi sullo stato dell'ambiente sui quali costruire il Rapporto ambientale.

L'introduzione della Vas in definitiva, lungi dal comportare una importante innovazione nel processo di formazione dei piani, orientata a garantirne la rispondenza ai principi della sostenibilità ambientale e territoriale, si trasformò in un ulteriore, decisivo, fattore di rallentamento delle già estenuanti

procedure di formazione dei piani urbanistici e, specificatamente, degli strumenti di pianificazione comunale. Fu con questa consapevolezza che venne a costituirsi, nel Dicembre 2004, una sorta di comitato spontaneo formato da rappresentanti degli Ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri e da docenti di Urbanistica delle Facoltà di Architettura ed Ingegneria delle Università di Palermo e Catania, nell'intento di prospettare all'Assessore regionale al Territorio e dell'Ambiente la assoluta necessità di una più avveduta regolamentazione della materia.

Il documento messo al punto dal comitato evidenziava come le modalità con le quali la direttiva era stata recepita in Sicilia, senza una definizione preventiva del quadro giuridico procedurale, e senza delineare con chiarezza le finalità, i contenuti tecnici ed i limiti applicativi del nuovo istituto, rischiavano di vanificare gli importanti obiettivi che, attraverso l'applicazione della Direttiva, avrebbero dovuto raggiungersi.

In definitiva, il Comitato proponeva, in sede di prima applicazione, di escludere dall'obbligo della Valutazione Ambientale Strategica i piani e programmi di competenza comunale, impegnandosi a sostenere la sperimentazione applicativa già avviata dallo stesso Assessorato, attraverso protocolli di intesa con le istituzioni universitarie e gli enti locali.

La richiesta, giustificata anche dalla necessità di evitare, come per altro raccomandava la Direttiva europea, inutili duplicazioni con le analoghe attività di valutazione portate avanti dalla Regione e dalle Province regionali, venne accolta da un nuovo Assessore al Territorio ed Ambiente che, il 24 gennaio 2005, emanò un nuovo Decreto, n. 22/2005, modificando il precedente.

Con tale Decreto venne correttamente stabilita l'obbligatorietà della Vas per tutti i piani e programmi di livello regionale, provinciale e sovracomunale, con la sola esclusione di quelli già adottati e di quelli in corso, purchè fossero adottati alla data

del 21 luglio 2006. Rimanevano invece esclusi, sino alla emanazione di una "compiuta regolamentazione" che armonizzasse i contenuti della valutazione ambientale alle diverse scale di pianificazione, i piani ed i programmi di competenza comunale. Il nuovo Decreto, stabilendo un quadro di riferimento normativo corretto e realistico, se pure ancora transitorio, consentì di far ripartire l'attività di pianificazione urbanistica nella Regione, rimasta ferma dal 16 luglio 2004, e di avviare le prime sperimentazioni applicative della Vas all'interno dei processi di formazione di piani e programmi di livello regionale e provinciale.

Nel 2006, come è noto, lo Stato italiano con Dlvo 3 aprile 2006, n. 152, approvò un testo di recepimento della Direttiva 2001/42/CE, inserendo la disciplina della Vas nell'ambito di un testo unico di norme ambientali. L'emanazione del Dlvo n. 152/2006 fu seguita da un coro di critiche, unanime nel ritenere inadeguate, imprecise, e per altro di difficilissima applicazione, le norme in materia di Vas in esso contenute, tanto da convincere il Governo a studiarne un correttivo. Nelle more l'applicazione di tutte le disposizioni relative alla Vas venne rinviata, prima sino al 31 gennaio 2007 e, con un successivo provvedimento, sino al 31 luglio 2007. A seguito di tale scadenza, non essendo intervenuta alcuna modifica legislativa, l'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione siciliana emanò un avviso, segnalando a tutti gli interessati che il decreto legislativo n. 152/2006 trovava "piena applicazione anche per la parte relativa alle procedure ambientali di valutazione ambientale strategica (Vas)".

In realtà la situazione era assai più confusa di quanto il laconico avviso regionale potesse fare immaginare; le Regioni infatti, per esplicito obbligo posto dall'art. 50 del testo entrato in vigore, avrebbero dovuto adeguare entro il termine di centoventi giorni il proprio ordinamento alle norme sulla Vas attraverso disposizioni legislative e regolamentari; in mancanza avrebbero dovuto applicarsi le confuse

disposizioni del decreto.

In Sicilia dunque, non essendo stato emanato alcun altro provvedimento legislativo o regolamentare sulla Vas, dopo l'infelice esperienza del 2004, la Valutazione Ambientale Strategica avrebbe dovuto applicarsi obbligatoriamente a tutti i piani di scala regionale, provinciale e sovracomunale, con le procedure specificate nel Decreto Legislativo n. 152/2006, da raccordare con le scarse, ma pur vigenti, disposizioni regolamentari del Decreto regionale del 2004.

La situazione è cambiata radicalmente quando, nel gennaio 2008, a seguito della condanna da parte della Corte europea, il Governo nazionale emanò il Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4. Le disposizioni correttive ed integrative del nuovo Decreto sono in realtà tali da configurare un quadro di riferimento in materia di valutazione ambientale del tutto nuovo e diverso dal precedente.

La nuova legge ha obbligato le Regioni ad adeguare il proprio ordinamento entro un anno dalla entrata in vigore e dunque entro il 12 Febbraio 2009; sino a questa data, per effetto delle norme transitorie specificate nell'art. 35 dello stesso Decreto hanno continuato ad applicarsi le disposizioni normative vigenti in sede regionale ovvero, in Sicilia, i due Decreti assessoriali del 2004 e 2005. Dopo la stessa data invece, in mancanza di iniziative legislative regionali, trovano diretta ed immediata applicazione le disposizioni del Dlvo n. 4/2008, dal momento che la norma regionale previgente in Sicilia non risulta compatibile con queste ultime. Sono ulteriormente fatte salve le procedure di Vas avviate precedentemente al 12 febbraio 2008, che potranno concludersi *"ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio del procedimento"*.

Mentre le Regioni a statuto ordinario devono uniformarsi alle disposizioni del Decreto, quelle a statuto speciale e dunque la Sicilia, hanno invece l'obbligo di provvedere alle *"finalità del ... decreto ai sensi dei relativi statuti"* e non già di adeguarsi alle *"disposizioni"* in essa contenute. In Sicilia, dunque, per il combinato

disposto di tale disposizione e delle altre norme transitorie contenute nel Decreto, rimane assolutamente impregiudicata la possibilità di ridisegnare le procedure di Vas integrandole, meglio di quanto non faccia il Dlvo n. 4/2008, con quelle di formazione dei diversi piani e programmi; anzi, la necessità di normare tali procedure può finalmente determinare la spinta che sinora è mancata per procedere ad un nuovo e complessivo ridisegno delle norme per il governo del territorio, atteso ormai da decenni.

*\*Università di Palermo.*



CIVIL PROTECT 2009

*2a Fiera specializzata per la protezione civile e l'emergenza  
Bolzano, 27 - 29 marzo 2009*

Associazioni ed istituzioni uniscono le forze per l'emergenza

*Grande impegno e grande forza da parte di associazioni ed istituzioni per la protezione civile e l'emergenza in preparazione di "Civil Protect 09", Fiera specializzata per calamità e protezione civile che, per la seconda volta si svolgerà nei padiglioni di Fiera Bolzano dal 27 al 29 marzo 2009.*

"È particolarmente importante che ci sia una fiera come Civil Protect per il settore in una regione dove il mondo del volontariato è presente in modo importante e con un elevato standard qualitativo", afferma Andrea Brasola, presidente della Croce Rossa Italiana - Comitato della Provincia Autonoma di Bolzano. "Per la Croce Rossa Italiana è molto importante essere presente in fiera in occasione di Civil Protect. La nostra mission principale è il sostegno delle persone vulnerabili, qualsiasi sia la causa di vulnerabilità e quindi anche le persone vittime d'incidenti maggiori, calamità naturali e tecnologiche. Ci occupiamo dunque sia di soccorso sanitario che socio assistenziale, nonché di formazione e addestramento del personale alla gestione degli incidenti maggiori", conclude Brasola.

Sarà proprio la Croce Rossa Italiana, domenica 29 marzo, durante il convegno internazionale organizzato nell'ambito di "Civil Protect 09" a Bolzano, a parlare della qualità e della sicurezza nel soccorso sanitario, focalizzando l'attenzione sugli interventi sanitari ordinari e straordinari e mettendo a confronto esperienze in ambito locale e estero. Il programma del convegno è molto ricco e si compone di cinque moduli che affrontano tematiche diverse nell'arco dei tre giorni della manifestazione. Venerdì 27 marzo, in mattinata, i riflettori saranno puntati sui comuni e sulla loro responsabilità nella protezione civile, mentre nel pomeriggio il dibattito verterà sulla gestione delle maxiemergenze. Sabato 28 per il modulo 3 si tratterà l'assistenza psicologica e l'assistenza spirituale in casi d'emergenza, mentre il modulo 4, nel pomeriggio, sarà dedicato alla formazione all'interno dei corpi dei vigili del fuoco. Numerose infine le associazioni e le istituzioni che patrocinano e sostengono "Civil Protect" con il loro impegno arricchendo il programma con dimostrazioni in area scoperta, workshop e approfondimenti sui temi del volontariato, del pronto soccorso e della gestione dell'emergenza.

*Tutte le informazioni alla pagina:  
[www.civilprotect.it](http://www.civilprotect.it)*

---

# una finestra su: Helsinki

a cura di Marco Cremaschi

---

I quartieri che sono costruiti in tutta Europa sono spesso costruiti in forme vistose e nuove: centri storici finti, waterfront di fantasia, quartieri satellite a mo' di nuove centralità. La varietà sostituisce la gerarchia che celebrava il potere nella città moderna. Eppure un nuovo sforzo progettuale sta sperimentando nuovi 'concetti spaziali', così come gli abitanti rielaborano le forme di resistenza in nuove pratiche conflittuali. I "distretti della conoscenza" sono spesso concepiti come strumenti tecnici, anche se l'innovazione non è mai isolata. Cosa sia la creatività urbana resta dibattuto in queste esperienze, ma sempre più spesso appare chiaro che la variabile chiave riguarda il legame tra vivibilità urbana, processi produttivi e iniziative culturali. Laddove però le interagiscono le politiche per la città creativa, gli esperimenti di urban design e l'immaginario sociale, i risultati cominciano ad apparire più concreti.

## Il quartiere creativo di Arabianranta

Flavio Camerata\*

Arabianranta prende il nome dalla fabbrica di ceramiche Arabia, qui fondata nel 1874, che per qualche tempo, con i suoi 1500 impiegati, è stata la più grande del suo genere in Europa. Il quartiere si sviluppa a nord-est rispetto al centro di Helsinki, lungo la costa di una baia, appena a sud del delta del fiume Vantaanjoki, in un'area naturale protetta. Negli anni '80 fu decisa per il sito una destinazione residenziale, e all'inizio degli anni '90 il Dipartimento di Urbanistica ne cominciò la pianificazione. Gli autori del piano, gli architetti Pekka Pakkala e Mikael Sundman, lo concepirono fin dall'inizio, in linea con l'amministrazione comunale, come un luogo in cui la storia, la natura, la diversità sociale, la creatività e l'innovazione fossero le basi imprescindibili per un esperimento urbano di largo respiro. I frequenti riferimenti al *genius loci* e alla passata identità industriale del sito, la particolare configurazione planimetrica delle corti aperte sul mare, l'utilizzo di meccanismi che garantiscono la diversità sociale dei residenti, la presenza di istituzioni culturali e artistiche, e una spiccata vocazione alle tecnologie dell'informazione, sono tutte caratteristiche volutamente ricercate dagli ideatori di Arabianranta, e ne fanno un caso studio di vivibilità urbana decisamente affascinante.

## Il piano e i cantieri

La pianificazione di Arabianranta cominciò all'inizio degli anni '90; i primi cantieri sono stati aperti nel 1996, e si prevede di completarne la costruzione entro il 2012. Fin da subito prese piede l'idea di un partenariato pubblico-privato per la creazione di un polo culturale: a partire da un accordo preliminare, siglato nel 1995 da società private, istituzioni didattiche e culturali, e istituzioni pubbliche, fu creata la società ADC (Art and Design City Helsinki Oy), il cui obiettivo era quello di fare di Arabianranta il primo centro di design dell'area baltica. La ADC oggi è partecipata da istituzioni quali l'Università di Arte e Design, il Conservatorio di Pop & Jazz, il Ministero del Commercio e dell'Industria, il Comune di Helsinki, il politecnico di lingua svedese Arcada, e da società quali la Arabian Palvelu Oy (la società locale di servizi), e la Oy Hackman Ab, che produce oggetti di design (ora del Gruppo Iittala, che detiene anche il marchio Arabia). Il progetto, coordinato dall'Ufficio Sviluppo Urbano del Centro di Economia e Urbanistica del Comune di Helsinki, ha comportato il coinvolgimento di tutta l'amministrazione cittadina, e attività di comunicazione e negoziazione con tutti gli attori coinvolti: i residenti, le imprese di costruzione, i progettisti, gli artisti, le istituzioni pubbliche, i media, la ADC. In linea con la designazione di Helsinki come Capitale Europea della Cultura per il 2000, sui temi della conoscenza, della



Veduta delle corti - foto Piq-Wing, [www.panoramio.com](http://www.panoramio.com).

Il sistema HITAS garantisce che il prezzo di vendita finale delle case costruite su suolo pubblico sia quello approvato dal Comune, sulla base di un contratto preliminare tra questo e il costruttore; i proprietari inoltre si impegnano, in caso di rivendita, ad applicare un prezzo inferiore a quello di mercato. Da notare che il Comune di Helsinki possiede più del 60% delle aree urbane, e questo garantisce che il meccanismo possa essere ampiamente utilizzato e costituire un efficiente mezzo di controllo dei prezzi. Tale regime di proprietà pubblica non è tuttavia esente da contraddizioni: recentemente, la società creata dal Comune per gestire gli affitti dei terreni pubblici, in un'ottica di strategia imprenditoriale, ha cominciato ad aumentare gli affitti, innescando conseguenze negative sui budget di scuole, servizi sanitari e biblioteche. Come evidenzia Haila (2006), è un caso esemplare di come un sistema di proprietà pubblica possa paradossalmente agire contro il pubblico interesse.

tecnologia e del futuro, fu studiata da subito la possibilità di costruire, contemporaneamente alle altre infrastrutture, una rete sperimentale di fibra ottica a banda larga, che avrebbe garantito ai residenti, alle istituzioni culturali e alle imprese della zona dei servizi di connessione a costi ragionevoli. La ADC e il Dipartimento Lavori Pubblici svilupparono delle linee guida per includere le tecnologie informatiche nei progetti degli edifici residenziali; e le applicazioni di queste linee guida furono incluse tra i criteri di valutazione nelle aste per l'assegnazione dei lotti ai costruttori<sup>1</sup>. Per quanto riguarda l'impianto architettonico, uno studio accurato fu portato avanti per la definizione della tipologia e delle facciate dei blocchi. Gli architetti Sundman e Pakkala, dopo aver condotto degli studi su altri quartieri residenziali in Europa, hanno concepito l'impianto della parte residenziale di Arabianranta come un insieme di blocchi a corti, aperti verso il parco costiero, con inclinazioni leggermente variate, che si



Planimetria del quartiere a lavori ultimati.

## Leggere Helsinki

Nelle conclusioni al libro su Arabianranta, Mervi Ilmonen e Klaus Kunzmann lasciano trapelare un certa dose di criticismo nei confronti della tendenza allo *urban branding*, tipica di operazioni mirate alla costruzione di icone architettoniche in stile Koolhaas o Gehry, che rischia spesso di appiattire l'identità locale. Affidarsi ad architetti superstar e a finanziamenti eccezionali per creare presunti poli culturali poco pensati, e spesso poco sostenibili nel tempo, è molto più semplice e politicamente conveniente. Lo stesso architetto Sundman, coordinatore del piano, sembra poco convinto che un'esperienza di pianificazione così esaustiva come quella di Arabianranta - che combina una forte idea di pianificazione, una riflessione sull'identità locale e sulla questione sociale, efficaci metodi di realizzazione e precisi obiettivi a livello architettonico - possa essere replicata in futuro. Mervi Ilmonen e Klaus Kunzmann fanno un rapido ma significativo bilancio delle esperienze di rigenerazione urbana condotte, tramite la cultura e la creatività, nelle città europee segnate dal declino industriale. Nella loro opinione, l'esperienza di Arabianranta è un caso particolare, e, pur essendo il risultato di un'operazione molto complessa, ha avuto finora esiti positivi. I motivi di questo successo sono i seguenti: un sistema di regole urbanistiche innovative ha fatto sì che la legge non venisse percepita come un ostacolo alla creatività, come spesso accade in simili casi; non è stato fatto un semplice *maquillage* culturale a livello epidermico, ma si è sempre cercato un continuo riferimento all'identità locale (il *genius loci*, come nella migliore tradizione dei paesi nordici); si è cercato fin da subito (anche questo nella tradizione urbanistica nordica) di costruire aree urbane omogenee e socialmente equilibrate.

Nell'opinione degli autori, in definitiva, in un globalizzato mondo futuro dominato da mega-città asiatiche, non sarà il modello dei grandi eventi con le loro architetture iconiche a salvare la città europea. Piuttosto, nelle operazioni di rigenerazione urbana, andrebbe seguito il buon esempio di Arabianranta, sforzandosi di percorrere un cammino più arduo, che comporta una maggiore creatività nell'approccio legislativo, una più attenta lettura dell'identità locale, e una più profonda riflessione sulla diversità sociale e funzionale.

*Arabianranta. Rethinking Urban Living*, City of Helsinki Urban Facts, Helsinki, 2007

*Arts and Culture in Helsinki*, City of Helsinki Urban Facts, Helsinki, 2005

Cantell T., *From Economic Policy to Creative City Ideas - the Helsinki Experience*, Maja - Estonian Architectural Review, Tallinn, 2005

*Greater Helsinki Area Housing Report*, YTV - Helsinki Metropolitan Area Council, 2007

Haila A., *Defining Rights: Challenge to Urbanism and Urban Studies*, intervento alla "International Conference celebrating the Founding of Osaka City University Urban Research Plaza", 2006

*HITAS price control system helps make Helsinki attractive to high-income taxpayers*, Helsingin Sanomat International Edition - Metro, 9/9/2003

Louhenjoki P. L., Viikki Science Park: Helsinki's green valley, *Scandinavian Review*, winter 1996, New York

Pennanen-Rebeiro-Hargrave P., Kangasoja J., *Virtual Village Reality - Futuristic housing in a socially mixed neighbourhood in Helsinki*, Sixth Sharjah Urban Planning Symposium, Sharjah, 2003

Silvanto S., *Research Report*, City of Helsinki Urban Facts, 2006

Vanolo A., *Internationalization in the Helsinki Metropolitan Area: Images, Discourses and Metaphors*, *European Planning Studies*, vol. 16 n. 2, 2008

*Siti Internet*

Cable Factory: <http://www.kaapelitehdas.fi>

City of Helsinki Urban Facts: <http://www.hel2.fi/tietokeskus>

Dashanzi 798: <http://www.798space.com>

Greater Helsinki Vision 2050: <http://www.greaterhelsinkivision.fi>

Helsinki Virtual Village: <http://www.helsinkivirtualvillage.org>

Parco della scienza di Otaniemi: <http://www.otaniemi.fi>

Team Helsinki: <http://teamhelsinki.blogspot.com>

“sfrangiano” in blocchi isolati in direzione della costa. Questo schema dà un piacevole effetto di integrazione nel paesaggio, sia a chi ne legge la planimetria, sia a chi vive gli spazi delle corti. Nonostante la cura e l'attenzione dei progettisti, tuttavia, l'attivismo dei residenti - preoccupati principalmente per il possibile impatto ambientale - si è rivelato particolarmente ostico; in risposta ai loro dubbi, Pakkala e Sundman hanno deciso di costruire dei modelli in scala 1:1 degli angoli degli edifici, e di sistemarli in loco per studiarne l'effetto insieme ai residenti stessi, deducendone preziose informazioni per il miglioramento dello schema generale e dei dettagli.

Secondo Sundman, la vera linfa vitale di una città è costituita dalle differenze, e non dal consenso e dall'omogeneità; e proprio questo aspetto, ben radicato nella tradizione urbanistica finlandese, rappresenta la competitività di Helsinki. A questo proposito, il controllo del mix sociale è stato attivato fin da subito nel processo di pianificazione.

Curiosamente, nonostante il sito abbia sempre avuto un carattere industriale, gli esperti del comune temevano che l'attrattiva generata dalla “bontà” dell'operazione potesse dar luogo a una situazione socialmente più appiattita, attirando principalmente residenti di status elevato. Per cercare di fugare questa possibilità, fu rafforzata l'idea delle corti comuni, che furono considerate come lotti indipendenti, rimanendo di proprietà della Arabian Palvelu Oy<sup>2</sup>: questo avrebbe evitato che venissero privatizzate e recintate dalle imprese di costruzione. Inoltre, i blocchi furono destinati a contenere un mix di appartamenti di diverso tipo: case popolari, case a diritto di occupazione<sup>3</sup>, appartamenti venduti sotto il controllo del sistema HITAS, e appartamenti affittati e venduti secondo i prezzi di mercato.

Un altro degli elementi interessanti di Arabianranta è il progetto pilota degli edifici destinati ai “new loft”. Con questo termine viene indicato un appartamento a doppia altezza e pianta libera, che, invece di essere il



Prospetto su corte di un condominio - foto Alessandro Grella.



Interno di un appartamento in costruzione - foto Alessandro Grella.

“classico” esito della ristrutturazione di uno spazio adibito a magazzino, viene costruito ex-novo, e venduto allo stato di rustico, ovvero senza tramezzi e rifiniture. Lo stato non-finito del *loft* ha un doppio obiettivo: il prezzo di vendita più basso, e la maggiore libertà per l’acquirente di trasformarlo secondo le proprie esigenze. Inizialmente l’idea non ha trovato molto successo presso gli impiegati comunali (che temevano di non riuscire a gestire il processo dal

punto di vista legislativo) e i costruttori (timorosi di non riuscire a garantirsi un profitto adeguato); tuttavia, si è riusciti a superare questi iniziali timori, e l’interesse della società di costruzioni Sato ha sbloccato la situazione, al punto che tutti i 39 appartamenti disponibili sulla carta sono stati esauriti nel giro di un minuto dall’apertura delle prenotazioni.

## Il distretto culturale e la comunità

Il distretto culturale di Kumpula-Arabianranta prosegue un cammino iniziato negli anni '90 in Finlandia con la costruzione di parchi della scienza, come quelli di Otaniemi, Oulu, Tampere e Viikki, il cui obiettivo è quello di attirare investimenti di società interessate a costruire sedi strategicamente vicine alla produzione di know-how; questi parchi vengono definiti come “di terza generazione”, dal momento che, oltre a offrire opportunità di lavoro, ricerca e studio, contengono anche residenze e una varietà di servizi. Il polo di Arabianranta è costituito da una concentrazione di campus universitari: l’Università di Arte e Design, il Politecnico di lingua svedese Arcada, il Politecnico Stadia con il suo Conservatorio di Pop&Jazz, e la biblioteca Aralis, che, insieme al vicino campus di Kumpula, danno vita a un “marchio” basato sulla cultura, l’innovazione e la storia industriale del sito. A ricordo di quest’ultima, l’immagine della vecchia ciminiera, ben conosciuta dai numerosi clienti del negozio della fabbrica Iittala, che ancora produce ceramiche con il marchio Arabia.

La presenza dell’arte nella vita dei residenti di Arabianranta fu ricercata fin da subito. Nelle gare d’appalto, una percentuale compresa tra l’uno e il due per cento dei costi di costruzione doveva essere riservata al finanziamento di opere d’arte<sup>4</sup>, da sistemare all’interno del quartiere. I lavori artistici sono stati realizzati contemporaneamente alla costruzione degli edifici; le opere comprendono sculture, ceramiche, fotografie, dipinti, mosaici, installazioni luminose, e sono state collocate principalmente nei vani scala dei blocchi residenziali. Invece di acquistare e collocare opere finite, per ogni sito sono stati selezionati gli artisti che, coadiuvati da un Coordinatore Artistico, hanno dovuto pianificare e realizzare il proprio lavoro parallelamente al processo edilizio, cooperando con gli architetti e i costruttori.

Ma la presenza dell’arte ad Arabianranta va ben oltre, e si propone



Opera d'arte pubblica all'interno di una delle corti - foto Alessandro Grella.



Helsinki City College of Technology, detto



La vecchia ciminiera della fabbrica Arabia - foto C.J. G, www.flickr.com.

di dar forza a quell'integrazione fra produzione del sapere e vita comunitaria, che vuole essere la caratteristica principale dei nuovi parchi della scienza: come esempio, si possono citare gli eventi di teatro applicato organizzati dalla Facoltà di Cultura del Politecnico Stadia, costruiti sul coinvolgimento dei residenti, e mirati a rafforzare il loro senso di appartenenza alla comunità, e la loro consapevolezza di poter affrontare i problemi comuni e di poter influire sui processi di cambiamento e sulle politiche locali. La manifestazione più evidente di questa visione integrata è probabilmente lo Helsinki Virtual Village, il portale Internet locale gestito dalla ADC, fulcro della visibilità internazionale di tutta l'operazione. Il portale comprende un'area aperta a tutti, e una serie di aree intranet facenti capo alle diverse società immobiliari; tramite le *chat* interne di ogni edificio, i residenti possono aprire delle discussioni su problemi ed eventi comuni, sotto la supervisione di un "moderatore" volontario. Attraverso il portale, sono state già effettuate dozzine di inchieste tramite questionari indirizzati ai residenti, e nel 2004 la ADC ha registrato il marchio "Helsinki Living Lab", aderendo alla rete europea Living Lab. Secondo i dati derivanti da un sondaggio, non tutti i residenti sono pienamente convinti che la nascita di una comunità virtuale sia effettivamente un grande valore aggiunto, ma è un fatto che nel tempo l'utilizzo delle tecnologie informatiche e il volume del flusso di dati sono aumentati, ed è indiscutibile che questa rete aiuti a costruire un più forte senso di appartenenza alla comunità.

\*Collaboratore alle ricerche del Dipsu, Università Roma Tre.

#### Note

1. Il pacchetto di servizi offerto dalla rete locale di Arabianranta comprende connessioni voce e dati, hosting, sicurezza, e assistenza a imprese e residenti per i problemi informatici.
2. La società locale di servizi che gestisce gli spazi comuni, il verde, i parcheggi e la rete informatica.
3. Per queste abitazioni gli occupanti pagano il 15% del costo reale (rimborsabile), più una rata mensile, fino a quando vogliono mantenerne il diritto all'occupazione.
4. Nel 1991, l'amministrazione comunale emanò una raccomandazione (non vincolante) secondo la quale si sarebbe dovuto dedicare l'1% dei costi delle nuove

costruzioni alla realizzazione di opere di arte pubblica. Dopo la recessione dei primi anni '90, il numero di progetti che si sono adeguati a questa raccomandazione è cominciato ad aumentare.

## Rigenerazione urbana, cultura e identità

*Flavio Camerata*

La questione dell'identità è ampiamente dibattuta quando si parla di rigenerazione urbana affidata alle politiche culturali. Il riferimento alla cultura (o alla creatività) infatti è ambiguo e il rischio di arbitarietà è sempre in agguato. C'è un momento in cui bisogna decidere quale cultura scegliere tra le tante possibili; proprio la cultura rischia così di escludere chi non si sente rappresentato da questa scelta, magari a vantaggio di una classe media dominante più sensibile e ricettiva, oltre che più ricca. In effetti, sono proprio i casi in cui si fa affidamento a grandi operazioni di marketing urbano a essere i più criticati. Alcuni esempi di città designate "Capitale Europea della Cultura" sono emblematici di come gli iniziali investimenti, troppo incentrati su politiche finalizzate al riconoscimento internazionale, non sono bastati a generare effetti benefici sulla questione sociale e a esprimere un'idea convincente di identità: a Glasgow (1990) e a Cork (2005), gruppi militanti locali hanno pubblicamente contestato la nuova immagine veicolata dalle grandi opere, in quanto lontana dalla propria identità, e colpevole di aver distolto l'attenzione dai problemi reali; nel Temple Bar di Dublino (1991) sono falliti i pur buoni propositi iniziali di affiancare, alle nuove attività di alto profilo, destinazioni d'uso miste e attività culturali minori più vicine alla comunità, e di promuovere la presenza di artisti locali nelle abitazioni del quartiere. Anche negli Stati Uniti l'approccio più frequente e generalizzato allo sviluppo culturale sembra essere proprio quello "imprenditoriale": dal momento in cui i dipartimenti comunali per le politiche



Opera d'arte pubblica in una strada pedonale - foto Alessandro Grella.

culturali sono stati spinti a giustificare il proprio budget in termini economici, le strategie più gettonate sono diventate quelle degli eventi speciali e dei complessi edilizi di alto profilo nelle aree urbane centrali; il fine è quello di richiamare turisti e investimenti e rilanciare l'immagine della città in un ambito di competizione internazionale, piuttosto che investire su programmi che interessino aree più marginali e che agiscano sulla produzione culturale locale tramite politiche redistributive e partecipative.

D'altra parte, le stesse ricadute dirette sull'economia non sono certo scontate: gli ingenti investimenti iniziali, oltre a distogliere l'attenzione da problemi più impellenti e a dirottare fondi dalle questioni di generale interesse pubblico, non garantiscono sempre la sostenibilità economica delle opere finanziate. Il Creative Industries Quarter di Sheffield, ad esempio, ha visto il fallimento degli obiettivi di ripresa economica e occupazionale su cui erano basati gli investimenti, oltre a risultare privo di vita sociale e di spazi pubblici perché troppo incentrato su attività produttive.

All'estremo opposto si trovano i casi di quartieri la cui identità culturale si

sviluppa per una serie di coincidenze e in maniera più o meno spontanea. La stessa Helsinki ci offre l'esempio di Cable Factory, per certi versi speculare a quello di Arabianranta: una ex fabbrica di cavi elettrici che fu ceduta, in pieno declino industriale, dalla Nokia al Comune, il quale, nell'attesa di decidere sulla sua utilizzazione definitiva, la concesse in affitto ad artisti di vario genere. Solo successivamente si decise di ufficializzare questa spontanea evoluzione, e oggi Cable Factory è un'istituzione auto-finanziante che ospita concerti, mostre ed eventi, è sede di gallerie, teatri, atelier, club sportivi, scuole di arte e ogni genere di attività culturali; ed è uno dei simboli della trasformazione culturale di Helsinki, pur senza essere stata oggetto di una iniziale e mirata politica specifica.

Altrove, quartieri culturali nascono non solo in assenza di politiche mirate, ma addirittura in contrasto con le decisioni ufficiali: è il caso del cinese Dashanzi 798, ex distretto militare destinato dalle autorità a diventare un polo elettronico, ma progressivamente occupato dagli artisti che lo hanno trasformato in una città dell'arte. La nuova, spontanea, identità

del quartiere è così forte da resistere ai programmi governativi.

Le critiche ai modelli di non-intervento pubblico, o di interventi più blandi, che si affiancano ai naturali processi evolutivi dei quartieri, sono meno frequenti ma non mancano, come nel caso di alcune zone di Eastside a Birmingham, che rischiano un'evoluzione negativa simile a quella del CIQ di Sheffield, pur essendo l'esito di un approccio ben diverso. Tali modelli non bastano da soli a evitare lo sviluppo di aree urbane monofunzionali, l'allontanamento di produzioni culturali locali minori, né le ricadute sociali di cui ogni quartiere soffre nel momento in cui i valori immobiliari cominciano a salire.

Arabianranta si colloca a metà strada tra i due estremi: è il caso in cui l'identità del quartiere culturale non è stata imposta dall'alto in virtù di considerazioni puramente economiche, né si è sviluppata con un processo spontaneo che ha portato un quartiere industriale a diventare un distretto culturale in maniera incontrollata; è stato fatto comunque un ragionamento su una sua possibile identità, a partire dalla storia del luogo, sono state studiate delle strategie e delle regole nella pianificazione, si continuano a coinvolgere i residenti e gli studenti nel processo di costruzione della comunità. Probabilmente è ancora presto per tirare le somme, resta da vedere come il quartiere reagirà in futuro e come si evolverà una volta che i lavori saranno terminati.

È probabile però che Helsinki non verrà colta impreparata, non essendo nuova alle politiche culturali, su cui ha investito in maniera strategica a partire dalla crisi economica dei primi anni '90; e su cui l'amministrazione si impegna a elaborare studi e statistiche tramite l'istituto "City of Helsinki Urban Facts", che, prima ancora delle concettualizzazioni di *creative class* e *creative city*, si concentrò sulla definizione del potenziale creativo della città'. Il settore culturale e quello tecnologico, entrambi presenti in Arabianranta, sono le due facce di questo potenziale, evidenti anche nelle varie immagini pubblicitarie divulgate dalla capitale per promuovere se stessa.

Queste politiche culturali, inoltre, hanno maggiori probabilità di cogliere nel segno, in una città la cui tradizione urbanistica si basa su un approccio dominato dall'intervento pubblico, che finora è riuscito ad alleviare gli effetti negativi dei meccanismi di mercato e a evitare alti livelli di segregazione sociale e spaziale; anche se non mancano delle perplessità riguardo a certi recenti segnali di correzione di rotta in tale approccio.

Infine, la storia recente di Arabianranta presenta molti degli ingredienti che un convincente ragionamento di Porter e Barber (2006) elenca come fondamentali per un metodo alternativo di rigenerazione urbana basata sulla cultura: il dibattito pubblico e la partecipazione; il controllo delle pressioni del mercato immobiliare; la promozione di attività e destinazioni d'uso non incentrate soltanto sul consumo o sulla produzione; la partecipazione del pubblico e l'inclusione della diversità socio-culturale; il coinvolgimento di architetti, artisti e capitali locali. Sarebbe opportuno, in definitiva, che le politiche urbane integrino rigenerazione e cultura in maniera organica e bilanciata, senza puntare a testa bassa sulla scommessa della città creativa. Decontestualizzata dal *milieu* locale, a cui i suoi studiosi reputano indispensabile far riferimento, la città creativa assomiglia infatti a una gallina dalle uova d'oro, inseguita da amministratori frettolosi che rischiano di investire su operazioni insostenibili nel medio periodo. Le conseguenze possono essere disastrose e, paradossalmente, del tutto simili a quelle del declino industriale che si vorrebbero contrastare: l'ennesimo e inaspettato stravolgimento economico, va ricordato, è sempre dietro la porta, e un mondo di città che si autoalimentano di grandi eventi culturali rischia di esserne il primo bersaglio.

#### Note

1. La Finlandia fu particolarmente colpita dalla crisi economica dei primi anni '90, arrivando a un picco di disoccupazione del 20% nel 1994 (Pennanen-Rebeiro-Hargrave e Kangasojä, 2003). Risalgono a quel periodo la decisione di "City of Helsinki Urban

Facts" di commissionare a Comedia di Charles Landry uno studio sul potenziale creativo della città, e la conseguente introduzione del concetto di "città creativa" nella capitale finlandese.

#### Bibliografia

- Binns L., *Capitalising on Culture: an Evaluation of Culture-Led Urban Regeneration Policy*, The future Academy - Faculty of the Built Environment, Dublino, 2005
- Bytyqi-Campbell A., *The Role of Creative Urban Design and Planning - Creative Cities*, IMAGE Residential Course, Delft, 2006
- Ciorra P., *Città e creatività - Soho vs Dashanzi 798*, Urbanistica Informazioni, marzo-aprile 2006
- Florida R., *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, 2002
- Grodach C., Loukaitou-Sideris A., *Cultural Development Strategies and Urban Revitalization - A survey of US cities*, International Journal of Cultural Policy, vol. 13, n. 4, 2007
- Hall P., *Creative Cities and Economic Development*, Urban Studies, vol. 37, n. 4, 2000
- Klaus Kunzmann, *Culture, Creativity and Spatial Planning*, Town Planning Review, vol. 75, n. 4, 2004
- Landry C., *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*, Londra, 2000
- McCarthy J., *Encouraging Culture-Led Regeneration*, intervento alla "EURA Conference, Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government", Torino, 2002
- Piccinato G., *L'uso della storia*, in *Un mondo di città*, Torino, 2002
- Porter L., Barber A., *Planning the Cultural Quarter in Birmingham's Eastside*, European Planning Studies, vol. 15, n. 10, 2007
- Sacco P., *Verso la creatività: casi d'eccellenza*, Urbanistica Informazioni, marzo-aprile 2006
- Selwood S., *Measuring culture - Collecting statistics to prove the 'use' of the arts has been largely useless*, intervento al convegno "Statistics in the Wake of Challenges Posed by Cultural Diversity in a Globalisation Context", Montreal, 2002.



## 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



ABITARE E ANZIANI

## L'Associazione Nazionale AeA Abitare e Anziani

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

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

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



per informazioni:

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

## Il padiglione italiano alla 11 Biennale di Venezia

Maria Chiara Tosi\*

Il punto da cui muovono le mie riflessioni è il seguente: sovente in Europa quando all'attenzione collettiva si è imposta la questione abitativa, ovvero quando la casa è stata assunta come oggetto capace di destare paure e timori, ma anche speranze nei confronti del futuro, si è parlato dell'abitazione anche per parlare d'altro. Detto diversamente, nei momenti in cui la casa e le politiche abitative hanno occupato un posto centrale nel dibattito, assai di frequente attraverso di loro si è cercato di dare risposta a problemi e questioni più generali relative alla città, alla società che la abita, ai conflitti economici e politici che in essa si svolgono.

Ciò è avvenuto numerose volte e guardando a ritroso lungo gli ultimi due secoli ritroviamo una sequenza di momenti significativi.

A partire dagli anni '80 del Novecento quando l'interrogativo se la casa fosse un bene sociale oppure un bene d'investimento spingeva a ricollocare le politiche abitative tra gli strumenti in grado di indirizzare la mobilità sociale entro un diverso rapporto tra Stato e mercato; o come nei primi anni '60 e '70, periodo in cui al problema abitativo si è cercato di dare risposta entro più ampie politiche redistributive di *welfare state*; oppure ancora, durante il periodo della ricostruzione nel secondo dopoguerra, quando la casa costituiva uno degli strumenti attraverso cui espandere la produzione e l'occupazione.

Arretrando ancora nel tempo, sono le

numerose sperimentazioni che in Europa si sviluppano sul tema della casa tra la fine della prima guerra mondiale e gli anni '30 a riconoscerne il valore sociale ed urbano, il suo essere prodotto di una politica sociale e di una programmazione produttiva. In qualche misura il bisogno di meglio provvedere al benessere collettivo in quegli anni sembra imporsi per "la consapevolezza delle alte funzioni sociali che esso rappresenta nello Stato", e ciò porta ad affermare che "sarebbe gretto e fallace volere ridurre al campo episodico dei minuti elementi di un'analisi-parziale la complessità di un problema, che è forse il più vasto della nostra civiltà moderna".

Verso la seconda metà del XIX secolo, un intenso dibattito aveva portato a riconoscere come "il problema delle abitazioni potrà essere risolto solo se la società sarà rivoluzionata abbastanza perché si possa procedere all'abolizione di quel contrasto fra città e campagna che nell'odierna società capitalista è spinto all'estremo". Arrivando al punto in cui il resoconto relativo al posto occupato dalla casa nel dibattito generale sembra prendere le mosse, cioè intorno al 1830 quando "un quasi silenzio sulle pratiche intersoggettive, sociali, architettoniche dell'abitare" si è interrotto per fare posto ad un "lento, ma potentissimo processo di domesticizzazione della vita sociale, di normalizzazione degli spazi e dei comportamenti, di moralizzazione della popolazione, basato su tecniche di controllo delle pulsioni e di incanalamento dei

desideri verso il ciclo produzione-consumo-produzione".

Il lavoro proposto da Francesco Garofalo, curatore del padiglione italiano, mi sembra si ponga in continuità con quest'approccio che fa della casa una metafora di questioni che attengono al rapporto tra città e popolazioni. Anche qui, infatti, l'attenzione per la questione abitativa e per la casa, tiene sullo sfondo una riflessione più allargata che investe la città, la società che la abita e le forme dell'economia e della decisione della politica che ne vengono coinvolte. La "casa possibile", la "casa per ciascuno" però non è più "la casa per tutti". Ed è proprio lo scarto proposto nella riflessione, il volersi emancipare da quell'ideologia della "casa per tutti" che ha caratterizzato il lungo racconto che dagli anni trenta dell'Ottocento giunge fino ai nostri giorni, a chiedere nuovamente di allargare lo sguardo verso un più ricco ed articolato panorama di temi, interrogandosi su quale sia "l'Italia che cerca casa", da quali popolazioni sia composta, entro quali processi economici di produzione e riproduzione della società si collochi, mobilitando quali arene decisionali, coinvolgendo quali spazi e quali parti di città, ecc.

Quali sono gli spazi che è oggi possibile valorizzare? Gli interstizi, i residui, gli spazi sprecati? Chi è l'abitante e quali modalità associative esperisce? Come tutto ciò ha la capacità di conformare lo spazio dell'abitare, ma più in generale lo spazio della città introducendo uno

scarto tra lo spazio domestico e lo spazio pubblico, una dimensione intermedia mutevole, perché mutevoli sono le relazioni sociali? Alcuni di questi interrogativi stanno alla base del bel video che Giovanni Caudo assieme a Maki Gherzi e all'agenzia Kalimera hanno elaborato.

A fianco di questi, che indubbiamente rappresentano temi e questioni di gran respiro, dei quali le politiche abitative dovrebbero imparare a farsi carico, ciò che a mio modo di vedere oggi diventa rilevante è capire come le azioni pubbliche attraverso cui si dà risposta ai diritti di cittadinanza, e tra queste le politiche abitative occupano un posto significativo, possano farsi permeabili alle esperienze condotte nella vita di tutti i giorni, tanto alle pratiche consuetudinarie quanto a quelle informali, e all'innovazione nelle modalità organizzative che talvolta ne conseguono.

Intercettare l'esperienza quotidiana vuole dire fare i conti con la dimensione corporale delle pratiche d'uso dello spazio urbano, ed in particolare della pluralità di pratiche abitative; ma soprattutto significa non essere sordi di fronte alla fatica di abitare una città che sovente, anche se sufficientemente attrezzata di spazi pubblici e collettivi, di case e di servizi, per troppo tempo ha ignorato la dimensione del comfort, del benessere, della sicurezza e della salubrità.

L'atlante curato da Maristella Casciato e Mario Lupano, si fa carico di descrivere i modi in cui il progetto della casa collettiva in Italia ha saputo farsi interprete del mutare delle pratiche abitative: le coppie di parole attraverso cui viene ripercorso il periodo compreso tra 1930 e 1980, città/quartiere, spazio pubblico/servizi collettivi, cortile/aggregazione, abitare la casa/abitare la città, bene rappresentano il modo in cui casa e città continuamente si avvinghiano l'una con l'altra.

Ciò mi riporta al punto di partenza, cioè a dire che anche oggi, come spesso è avvenuto in passato, parlare di politiche abitative e di casa rappresenta uno dei modi attraverso cui occuparsi di una più ampia

questione che attiene alle condizioni entro cui si può ancora costruire uno "spazio del welfare". Parlare di condizioni oggi non è più molto alla moda, ma se un cambiamento negli ultimi decenni c'è stato è assai probabile che abbia riguardato anche le condizioni materiali di riproduzione dello spazio urbano.

In questo senso le politiche abitative, la casa ed il suo progetto, dovrebbero allora essere ripensate oggi come uno degli strumenti attraverso cui cercare di rimuovere alcuni dei numerosi ostacoli che rendono ostile ed inospitale la città.

Tra i progetti presentati nel padiglione italiano è possibile individuare alcuni sforzi significativi che vanno nella direzione di ricostruire un patto tra popolazioni e città utilizzando lo spazio dell'abitare, la casa come strumento.

In questa direzione si muovono le esplorazioni progettuali condotte dal gruppo coordinato da Marco Navarra, specifico oggetto delle quali è l'insieme eterogeneo delle azioni informali dell'abitare che caratterizzano le comunità migranti. La Sicilia, e Mazara del Vallo in particolare, è il contesto in cui più stridenti sono gli incontri e i conflitti tra popolazioni e relative pratiche dell'abitare, e dove la prevedibilità degli spazi deve necessariamente fare i conti con l'imprevedibilità dei movimenti. E' proprio con queste azioni che l'immaginazione progettuale si confronta cercando di ritematizzare la soglia tra spazio privato e spazio pubblico, tra paesaggio domestico e paesaggio urbano. Per essere coerenti con questi propositi viene messo a punto una sorta di decalogo per il progetto dello spazio da abitare, che forse può essere letto in termini più generali anche come insieme di propositi per il progetto della città: lavorare alla modificazione dell'esistente attraverso innesti, spostamenti di significato e d'uso; inventare nuove forme a partire dalla ripetizione, dal ricalco; prestare attenzione all'errore imprevisto e al movimento come dilatazione dei confini e rottura dei limiti, ed infine esplorare il grado zero dell'architettura

riscoprendo i comportamenti e gli oggetti d'uso quotidiano.

Le popolazioni marginali e le pratiche d'uso dello spazio urbano che esse attivano sono il punto di partenza della ricerca sulla "casa di tutti" condotta dagli Stalker, ed è da questo tipo di attenzione che derivano le categorie interpretative con cui affrontare la questione abitativa.

Sui centri storici come spazi da riabitare attraverso forme di vita collettiva si concentra l'attenzione del gruppo IAN+. Lo svuotamento di edifici sottoutilizzati ed il riuso delle loro facciate come contenitori di spazi per abitare ha lo scopo di aumentare l'articolazione di funzioni e di relazioni sociali nel centro storico.

Su un altro terreno si muovono i Cliostraat interessati ad indagare lo spazio della casa entro nuove forme insediative. Qui la riflessione sul rapporto mutevole tra centro e periferia, tra abitare compatto e abitare disperso riporta in evidenza la discussione su quali siano le modalità insediative e le condizioni abitative oggi possibili; conduce a discutere se ed entro quali condizioni la diffusione degli insediamenti possa essere intesa come opportunità per ripensare il progetto della città contemporanea. La condizione necessaria per rendere praticabile quest'ipotesi sembra quella di collocarsi entro un diverso modello di sviluppo, di pensare che il supporto necessario alla riproduzione dei processi sociali richieda diverse modalità di infrastrutturazione, differenti razionalità ecologiche.

L'ipotesi di abitare in maniera diffusa lo spazio alpino utilizzando quale supporto reti tecnologiche e infrastrutturali oggi già disponibili, ed appoggiandosi su di un paesaggio ed un ambiente di qualità che può per questa strada farsi infrastruttura collettiva, s'interroga allora sulla possibilità di sostituire il tradizionale concetto di struttura insediativa e di centro fisicamente determinato con altri sistemi ed altre forme di organizzazione reticolari.

Assieme a queste esplorazioni progettuali il padiglione italiano ne presenta altre i cui campi di indagine sono relativi al tema della sostenibilità

(Mario Cucinella), piuttosto che a quello delle forme di convivenza (Andrea Branzi). Ciò che mi sembra rilevante è che nel loro insieme i progetti presentati insinuano molti dubbi circa l'abitare, l'abitante e l'abitazione, mostrati qui come concetti fluidi alla ricerca di un diverso ed almeno provvisorio consolidamento.

Alla fine di queste brevi considerazioni mi sembra sia opportuno utilizzare un termine per descrivere complessivamente il lavoro presentato nel padiglione italiano: necessario. Termine reso ancor più forte dal confronto e contrasto con l'effimera pochezza di tanti altri progetti, riflessioni ed eventi che questa Biennale ha proposto. Ed è proprio nel riconoscere la necessità e l'urgenza di tornare ad occuparsi di abitare che mi sembra il padiglione italiano abbia centrato un obiettivo, quello di contribuire ad aumentare l'utilità sociale dell'architettura.

\* IUAV. Università di Venezia.

## Lombrichi, uomini e campi

Paolo Pileri\*

### Il futuro molto incerto delle aree agricole in Lombardia

Un tizio, che si compiacceva fin da piccolo di andar per campagne, facendo lunghe passeggiate botaniche, un giorno incontrò un contadino preso dal suo lavoro in campo e gli disse: «Sai che sono tre quarti d'ora che cammino e non ho incontrato nessuno? Di non incrociar neppure una persona da queste parti non mi è mai capitato in tanti anni». E l'altro, che non sembrava per nulla sorpreso, dopo un secondo di esitazione gli rispose: «E tu sai che io sono tre quarti d'ora che vango qui nel mio campo e non ho ancora visto un lombrico?».

Talvolta si cercano disperatamente sintesi efficaci per esprimere in breve concetti ed argomenti che sono complessi e lunghi da esporre o che rischiamo di non riuscire a condensare. Ed oggi occorre rapidità, sintesi, accelerazione anche per suggerire strategie, perché la comunicazione e la riflessione si sono abituate a correre e i policy makers hanno sempre fretta. Anche se, sulla fretta, molti sono i proverbi e i detti popolari che ne ricordano le controindicazioni.

Bene, questo dialogo tra il botanico e il contadino stigmatizza efficacemente lo stato in cui si trovano molte nostre campagne che, a dispetto dell'affermazione del concetto di multifunzionalità in agricoltura, sono ancora erose di contenuti ecologici, perdono biodiversità e soprattutto si riducono sia di abitanti che di

superficie. La città si espande e le occupa.

Il botanico che si stupisce della solitudine che prova durante la sua passeggiata è la sintesi della sempre più scarsa fruizione spontanea degli spazi aperti rurali periurbani, ed anche la constatazione di una perdita di ruolo di questi spazi. Il lombrico assente è, invece, il (bio)indicatore di un equilibrio ecologico gravemente danneggiato: consumo di suolo agricolo, eccessi di trattamenti e scomparsa di biotopi chiave, specie in pianura (siepi, filari, prati, etc.) riducono la presenza di questi vermi e degli insetti e minacciano, a catena, quella di uccelli, di piccoli predatori, riducendo via via la biodiversità.

Il racconto del lombrico può essere preso a prestito per rileggere come e se alcuni cambiamenti avvenuti nella legge sul governo del territorio della Regione Lombardia, la Lr 12/2005, hanno tenuto conto della centralità di quella che è ritenuta una funzione chiave che l'agricoltura può garantire: fornire servizi ecologici all'ambiente, il che comporta, inoltre, la possibilità di incrementare la biodiversità.

Il metodo scelto per riflettere su ciò, e qui proposto, è quello di ripercorrere criticamente le tappe attraverso le quali, dal 2005 ad oggi, è stato affrontato questo delicato rapporto tra funzione ecologica ed agricoltura in seno alla Lr 12/2005.

Marzo 2005. La Lr 12/2005, all'art. 15 comma 4, introduce il concetto innovativo di 'ambito destinato all'attività agricola'.

*Il Ptcp definisce gli ambiti destinati all'attività agricola analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionali, ove esistenti*<sup>1</sup>.

Tre sono i criteri chiave attraverso i quali vengono riconosciuti quelli che più tardi verranno semplicemente chiamati 'ambiti agricoli':

*caratteristiche, risorse naturali e funzioni*. La Provincia, attraverso il Ptcp, è il soggetto scelto per questa delicata operazione di definizione dei limiti e dei criteri, in coerenza con gli strumenti di programmazione regionali, se esistenti.

Negli ambiti agricoli le possibilità di edificazione sono limitatissime e solo per le esigenze tecniche dell'azienda agricola.

Da questo articolo di legge emerge effettivamente un approccio inedito: i nuovi ambiti agricoli derivano dall'incontro di tre dimensioni che non sono esclusivamente produttive come tradizionalmente era prevalso. In particolare, l'inclusione del concetto di 'risorse naturali' sancisce quello che tecnicamente si potrebbe considerare il *servizio ecologico dell'agricoltura*, ovvero il fatto che parte della naturalità e/o della biodiversità, coincidendo di fatto con le aree agricole, può essere curata, rafforzata e garantita dall'agricoltore. Il concetto di attività agricola qui si amplia rispetto alla tradizionale produzione agricola. Il legislatore riconosce pariteticamente anche altri ruoli. Il concetto non è nuovo in sé, ma è innovativa la sua introduzione in una legge sul governo del territorio. Dalla precedente Pac (vd. le misure agro-ambientali), dalla letteratura (vd. l'ecologia del paesaggio, ma non solo) e da molti soggetti scientifici e culturali internazionali (IECN, 2000) il ruolo ecologico dell'agricoltura era già riconosciuto.

Nell'articolo 15 si fa riferimento, inoltre, alle funzioni in senso plurale.

Ci si sta riferendo alla multifunzionalità, superando l'idea di un'agricoltura produttrice *solo* di cibo quanto piuttosto impegnata anche in altre funzioni territoriali: ospitalità e tempo libero, sport, cura di aree tutelate, cura della rete idrica, trasmissione di valori culturali, sequestro di CO<sub>2</sub>, biodiversità, tutela degli spazi aperti, contenimento dei consumi di suolo, etc. Un altro riconoscimento importante.

All'indomani della Lr 12/2005, inizia in Lombardia un periodo denso di rinnovamento degli strumenti di pianificazione delle province e dei comuni.

Nel frattempo la Regione Lombardia si adopera nel predisporre il proprio "Piano territoriale regionale".

È l'11 dicembre 2007. Viene pubblicato il quaderno n. 4 'Strumenti operativi' del Piano territoriale Regionale<sup>2</sup>, che contiene, nella sezione 'S09 - criteri per ambiti agricoli' capitolo 2 "Gli ambiti destinati ad attività agricola nel Ptcp", la seguente indicazione:

*Nell'affrontare specificatamente i criteri per l'individuazione degli ambiti destinati all'attività agricola si deve richiamare l'importanza del carattere multifunzionale dell'agricoltura e il suo valore paesistico ambientale. Tale carattere, riconosciuto dalle politiche agricole comunitarie e regionali di settore, si riferisce alle funzioni non esclusivamente produttive dell'agricoltura come ad esempio quelle fruttive, ambientali e paesaggistiche.* (Ptr, Vol. 4, pag. 26).

Si tratta di una conferma dell'approccio multifunzionale seguito nella legge e di un richiamo alla dimensione europea in cui tale approccio si radica.

Nel frattempo alcune province stanno lavorando al disegno degli ambiti agricoli. Emergono le prime difficoltà come, ad esempio, i conflitti tra comuni e province. Alcuni comuni, non tutti, vedono le aree agricole periurbane come 'riserve urbanistiche' e cercano di evitare ogni atto che possa compromettere ipotesi di espansione urbana. Questo condiziona il lavoro delle province e aumenta il

rumore di fondo.

Arriva il gennaio 2008 e si porta dietro la Legge regionale 14 marzo 2008 che modifica anche il comma 4 dell'art. 15 della Lr 12/2005.

*Il Ptcp, acquisite le proposte dei comuni, definisce, in conformità ai criteri deliberati dalla Giunta regionale, gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionali, ove esistenti*.

Le novità sono tante questa volta, ma le direzioni verso cui corrono iniziano a divergere un pochino:

1. Le province devono acquisire le proposte dei comuni per definire gli ambiti. I comuni possono così far valere le loro richieste più efficacemente;
2. Vengono annunciati dei 'criteri', a cura della Giunta regionale (non del Consiglio);
3. Gli ambiti agricoli diventano 'strategici': ci si chiede se siano ancora la medesima cosa di quegli ambiti introdotti nel quaderno n. 4 del Ptr;
4. Rimane la terna: *caratteristiche, risorse naturali e funzioni*.

Il quadro, però, si complica. Il ruolo della provincia, di fatto, si indebolisce nei confronti dei comuni. Inoltre il provvedimento interviene quando le province hanno già avviato la perimetrazione. Quindi molti negoziati si devono riaprire. L'ingresso della norma regionale mette in parte in crisi il lavoro tecnico (criteri) che le province avevano o avrebbero potuto introdurre. Anche l'incertezza aumenta: l'annuncio dei criteri regionali mette a rischio il modo scelto di tracciare gli ambiti. Ma quali sono i criteri? Quelli del Ptr? Sembra di no, poiché ora si parla di ambiti agricoli 'strategici' e di Giunta che li definirà.

Settembre 2008: ecco i criteri.

Esattamente il 29 settembre è stata



Le due immagini sono ottenute dalla sovrapposizione della mappa della capacità d'uso dei suoli elaborata da Ersf per Regione Lombardia ([www.cartografia.regione.lombardia.it](http://www.cartografia.regione.lombardia.it)) e dalla perimetrazione degli ambiti agricoli, ex Lr 12/05, così come definita dalla Provincia di Milano nel redigendo Ptcp ([www.provincia.milano.it](http://www.provincia.milano.it)). Si notano la profondità esistente tra aree urbane e confini degli ambiti agricoli (quasi a demarcare un'area di garanzia per le prossime trasformazioni urbanistiche) e la non aderenza tra demarcazione delle capacità d'uso dei suoli e geometrie degli ambiti agricoli. L'evoluzione del concetto di ambito agricolo strategico nella Lr 12/05 mostra la sua fragilità proprio nelle aree periurbane.

pubblicata sul Burl n. 199 la Deliberazione di Giunta Regionale del 19 settembre 2008 – n. 8/8059, intitolata ‘*Criteri per la definizione degli ambiti destinati all’attività agricola di interesse strategico nei Piani territoriali di coordinamento provinciale (comma 4 dell’art. 15 della Lr 12/05) – Approvazione*’.

Il punto 2.1 si occupa dell’individuazione nei Ptcp. Al secondo paragrafo la delibera definisce gli ambiti agricoli strategici come “*quelle parti di territorio provinciale connotate da uno specifico e peculiare rilievo, sotto il profilo congiunto dell’esercizio dell’attività agricola, dell’estensione e delle caratteristiche agronomiche del territorio*”.

E aggiunge:

*L’individuazione [...] deve quindi avvenire sulla base dei seguenti elementi:*

- *il riconoscimento della particolare rilevanza dell’attività agricola;*
- *l’estensione e continuità territoriale di scala sovracomunale, anche in rapporto alla continuità e all’economia di scala produttiva e alla qualificazione di peculiari filiere e di produzioni tipiche;*
- *le condizioni di specifica produttività dei suoli.*

Qui le novità sono tante. Innanzitutto sono definiti gli ambiti agricoli strategici e quelli non strategici scompaiono. Si prevede che le aree abbiano ‘congiuntamente’ tre caratteristiche: attività agricola + estensione + caratteristiche agronomiche. Questi ambiti dissomigliano da quelli del 2005, riconoscibili anche per le loro risorse naturali e per le loro funzioni. In queste frasi torna la dominante produttiva. Lo si rimarca anche con l’uso del verbo ‘deve’, che nei precedenti dispositivi non era mai stato usato in analoghe circostanze. Quel che preoccupa è che la questione ambientale torna va in coda, ad esempio, all’espansione urbana. Vale la pena completare con ulteriori

3 capoversi per avere un quadro più completo delle intenzioni del legislatore.

*Gli ambiti agricoli che la Provincia*

*deve individuare non ricomprendono tutte le aree agricole destinate all'esercizio dell'attività agricola, ma quelle parti del territorio («ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico») caratterizzate dagli elementi di particolare rilievo sopra indicati in modo che, per il territorio restante, rimane pienamente salvaguardata la competenza primaria del comune in ordine alla disciplina urbanistica, competenza affermata in linea di principio dalla Lr. 12/05. [...]*

*Per l'identificazione e la caratterizzazione degli ambiti agricoli strategici risultano utili i seguenti elementi di conoscenza:*

- *la valutazione della classe del valore agroforestale<sup>3</sup> [...];*
- *gli aspetti socioeconomici del settore agro-silvo-pastorale [...];*
- *la valutazione della vocazione turistico-fruitivo dell'attività agricola [...];*
- *gli studi e le analisi esistenti in ordine alle economie di settore sotto il profilo della competitività [...];*
- *la ricognizione della presenza di elementi naturali e di valenza ambientale specificatamente connessi all'attività agricola, anche con riferimento alla Rete ecologica regionale [...];*
- *la valutazione delle interferenze con le aree urbanizzate e le infrastrutture [...];*
- *le relazioni con le aree territoriali del Programma di sviluppo rurale 2007-2013.*

A questo punto la situazione è più chiara. La dimensione ambientale e la multifunzionalità dichiarate nel 2005 e poste come determinanti per la definizione e il disegno degli ambiti e per un nuovo approccio nel governo del territorio, non spariscono ma sono spostate e finiscono con l'indebolirsi. Aspetti ecologici considerati strategici da Comunità Europea, da DEFRA in Gran Bretagna ([www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk)), da ECNC ([www.ecnc.nl](http://www.ecnc.nl)), da studi sull'agrodiversità e sull'agroecologia (Donadieu 2006, Baudry 2000), da apprezzate iniziative della stessa Regione Lombardia (vd. 10.000 ettari di nuovi boschi e sistemi verdi multifunzionali; vd. Rete Ecologica

Regionale), che poi si riflettono nella presenza di elementi naturali e di valenza ambientale, non sono esclusi qui, ma neppure richiamati con un 'si devono'. Al limite il legislatore ne suggerisce la loro considerazione con un facoltativo "risultano utili come elementi di conoscenza".

Ad onore del vero la questione agroambientale compariva anche nel capitolo 1 della deliberazione: il contesto di riferimento. Infatti il punto 1.3 della Dgr 8/8059 parla di multifunzionalità dell'agricoltura e ne riconosce il ruolo di *fattore determinante per la qualità stessa dello spazio rurale e dell'ambiente, per le relazioni con le aree urbanizzate, da una parte, e con le aree naturali e protette dall'altra.*

Probabilmente era, però, più opportuno che tale affermazione andasse a formare il quarto 'elemento' con cui definire l'ambito agricolo strategico, nel capitolo 2.

Torna quindi, di fatto e dominante, il vecchio adagio 'produttivistico'. C'è più spazio ora per la monofunzionalità. È l'attività agricola (per di più 'rilevante') l'elemento chiave che condiziona l'uso del territorio nella legge di governo del territorio. La preoccupazione è quella di un passo indietro.

E, se qualcuno fa un passo indietro, qualcun altro lo fa in avanti. Ad esempio lo fanno le istanze di (presunta) espansione urbanistica dei comuni o la prassi dell'abbandono di terreni agricoli.

La figura 1 mostra alcuni esempi di perimetrazione degli ambiti agricoli, ancor prima della correzione ad ambiti strategici. Si nota che l'esito non appare sufficiente conservativo rispetto, ad esempio, alla tutela degli spazi agricoli e aperti periurbani. Ogni area urbanizzata è contornata da una corona 'di garanzia' di aree di fatto agricole, ma non appartenenti ad ambito agricolo e quindi destinate ad essere prima o poi trasformate. La loro delimitazione non trova ragione, ad esempio, con la mappa della capacità dei suoli (da cui deriverebbe la classe di valore agroforestale secondo un metodo regionale che, secondo alcuni, avrebbe bisogno di

rivisitazioni). Frequentemente le *caratteristiche agronomiche* dei terreni sono le medesime fuori e dentro gli ambiti agricoli strategici, eppure i perimetri spesso divagano altrove e, con l'ultimo 'rilassamento' della norma, vi è il rischio che i confini indietreggino ancora. Eppure da più parti, alle aree agricole periurbane viene riconosciuto un valore multifunzionale strategico (vd. [www.plurel.it](http://www.plurel.it)).

Queste prime conclusioni ci introducono all'ultima fondamentale questione: il consumo di suolo agricolo. L'affermazione di un approccio produttivistico da un lato esaspera un criterio economico e dall'altro mortifica tutto ciò che non è altrettanto economico come ambiente, paesaggio, fruizione, etc. e offre il fianco molle all'espansione dell'urbanizzato che può contare su aree agricole solo di fatto tali, ma indebolite da un mancato riconoscimento della loro attività rilevante.

Il consumo di suolo merita politiche e provvedimenti strategici e precauzionali? La Lombardia è una regione dove il consumo di aree agricole è sotto controllo o comunque a livello fisiologico o, meglio, sotto le soglie di preoccupazione?

Da una recente ricerca sui consumi di suolo (Pileri, 2008), condotta a partire da alcune basi dati messe a disposizione dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Lombardia, emerge un quadro molto diverso. Tra il 1999 e il 2004 in Lombardia 3.680 ettari/anno di aree agricole (seminativi + colture permanenti arboree) pari a circa 10 ettari/giorno, sono stati trasformati in aree urbanizzate. I consumi sono stati particolarmente acuti nelle aree periurbane. Ad esempio solo attorno a Milano e a Brescia le aree agricole sono state trasformate in aree urbane al ritmo di 116 ettari/anno e 72 ettari/anno rispettivamente. Ma lo scenario è perfino peggiore secondo Istat: la superficie agricola utilizzata persa in Lombardia tra il 1990 e il 2000 ammonta a circa 64.400 ettari, quella della superficie agricola totale a 180.000 ettari (Istat, 2007).

In questo scenario vi è il rischio che abbiano futuro almeno tre esiti indesiderati:

- la diminuzione in prospettiva dello stock di aree agricole;
- l'espansione dell'urbanizzazione a spese delle aree agricole periurbane pur in presenza di aree urbanizzate da recuperare. Aumento dei consumi di suolo agricolo. Trasformare aree agricole è meno costoso che trasformare aree dismesse. Queste corone di garanzia attorno alle città finiranno con lo scoraggiare la trasformazione di aree dismesse;
- diminuzione della naturalità e della biodiversità nelle aree agricole.

Molti sono i rischi e molte sono le opportunità che ancora una volta stanno andando in fumo, compromettendo una risorsa fondamentale e multifunzionale per il futuro come il suolo agricolo.. Gli interessi deboli della natura, meno 'rappresentabili e competitivi' non appaiono rafforzati con queste modifiche della norma.

Nel governo del territorio, che si basa sull'uso della risorsa naturale suolo, occorre far prevalere un approccio precauzionale, specialmente quando si tratta di consumi permanenti di aree agricole e/o naturali e quando non si conosce l'effetto ambientale effettivo di questa continua erosione.

Occorrono atti normativi affermativi che considerino l'ambiente allo stesso rango degli altri fattori decisionali chiave. Il ministero della ricerca tedesco, che addirittura ha stanziato fondi di ricerca per il contenimento dei consumi di suolo (agricoli), nel presentare la ricerca sull'uso sostenibile del suolo, afferma senza esitazioni: 'il suolo è lo spazio primario di vita. Esso è stato trasformato per secoli. Lo stato attuale dell'ambiente ci mette di fronte a nuove sfide e impone di rivedere seriamente i modelli di uso del suolo, dato che questa è una risorsa finita. Il suolo è una risorsa multifunzionale unica nel suo genere: fornisce cibo, energia, spazio per vivere, e conserva gli ecosistemi. Questa è la sfida chiave che ci attende, se vogliamo garantire un futuro a chi verrà domani'

(www.bmbf.de). E il suolo di cui qui si parla non può che essere, di fatto, suolo agricolo.

L'idea degli ambiti agricoli era nata, sicuramente, con buone premesse e con la possibilità di affermare categoricamente lo spazio agricolo come spazio vitale, ben al di là dell'attività produttiva. Gli ambiti potevano incidere e correggere la rotta di una 'urbanistica consumatrice'. Ma alla fine è probabilmente mancato il coraggio di capire che la difesa e la cura degli spazi aperti agricoli, passando per una legge sul governo del territorio, doveva essere condotta mettendo alla pari tutte le funzioni dell'agricoltura, anche quelle meno rappresentate economicamente, come quella ecologica. Purtroppo la legge di governo del territorio rischia di non fare, alla fine, un buon servizio all'agricoltura, al territorio...e al futuro.

Se non verranno corretti i criteri, affermata con incisività e convinzione la multifunzionalità e il servizio ecologico come criteri per la definizione degli ambiti, la Regione Lombardia dovrà assumersi piena responsabilità per gli effetti che ricadranno sul futuro. Con questi provvedimenti c'è il rischio concreto che le nostre campagne, spariranno e continueranno a rimanere deserte di persone e di lombrichi. Occorre presto correggere la rotta.

*\*DIAP Politecnico di Milano.*

#### Note

1. Lr 12/2005, Legge per il governo del territorio, (B.U. 16 marzo 2005, n. 11, 1° suppl. ord.), Testo Coordinato - Modifiche e integrazioni ai sensi di: Lr 27 dicembre 2005, n. 20 (B.U. 30 dicembre 2005, 1° suppl. ord. al n.52)
2. La proposta di Ptr verrà formalmente approvata con la Dgr del 16 gennaio 2008, n.6447. i documenti del Ptr Lombardia sono disponibili nelsito.
3. Peraltro la metodologia suggerita non è tra le più recenti ed è molto problematica non solo da attuare, ma anche per i risultati che dà. A riprova di ciò basti vedere le figure riportate. La questione ambientale continua ad essere infinitamente meno rilevante.

#### Bibliografia

- Baudry J., Bunce R. G. H., F. Burel (2000); Hedgerows: An international perspective on their origin, function and management in Journal of Environmental Management, Academic Press
- Buguña Hoffmann L. (2000), Stimulating positive

- linkages between agriculture and biodiversity. Recommendations for the EC-Agricultural Action Plan on Biodiversity, European Centre for Nature Conservation (ECNC), Tilburg, Olanda.
- Donadieu P. (2006), Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città (a cura di Mininni); Donzelli, Roma
- Dgr 2512 dell'11 maggio 2006 (Burl n. 21, serie ordinaria, del 22 maggio 2006), "Linee guida per la realizzazione di 10.000 ettari di nuovi boschi e sistemi verdi multifunzionali".
- EEA (2006), Land accounts for Europe 1990-2000, EEA Report n.11/2006, Copenhagen
- Istat (2007), Annuario Statistico Italiano 2007, Roma
- Le Coeur D., Baudry J, Burel F., Thenail C. (2002), Why and how we should study field boundary biodiversity, in an agrarian landscape context; in Agriculture, Ecosystems and Environment 89, Elsevier
- Maggi M. e Pileri P. (2008), Oltre il bilancio forestale: aumenti e diminuzioni dei boschi in Lombardia, in Sherwood Foreste ed alberi oggi, Compagnia delle foreste, Arezzo
- Pileri P. (2008), Servono correzioni di rotta. I consumi di suolo crescono e la natura indietreggia. Il punto in Lombardia, in Territorio 44/2008, Franco Angeli, Milano

# Crediti e debiti urbanistici

## Le esperienze perequative in Lombardia

Ezio Micelli

Nel corso dell'ultima mattina della rassegna di Urbanpromo (12-15.XI.08) si è tenuto un seminario organizzato dall'INU Lombardia sui temi della perequazione e dei diritti edificatori in alcune esperienze promosse nel Nord Italia e in particolare in Lombardia. L'occasione è stata utile per misurare come, a partire da uno stesso testo di legge, le amministrazioni possano intraprendere percorsi assai diversi, sviluppando intenzioni magari appena abbozzate dallo stesso legislatore. Le due esperienze di Bergamo e Milano sono apparse in questo senso esemplari del modo in cui i piani urbanistici possano essere sviluppati con finalità differenti pur condividendo le medesime premesse legislative. L'articolo 11 della Lr 12 del 2005 - analogamente ad altre leggi regionali di riforma urbanistica - fissa in poche righe il contenuto della perequazione urbanistica: "i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata "possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori" mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale. Fin qui, il legislatore si limita ad allinearsi alle diverse altre regioni che, dal Veneto alla Basilicata, hanno scelto di inserire tra gli strumenti per la gestione di piani e progetti la perequazione urbanistica. L'innovazione trova invece spazio al comma quattro. Il legislatore lombardo stabilisce infatti che "i diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione sono commerciabili" e che i comuni "istituiscono il registro

delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico". Il testo di legge non può che contenere una quota di ambiguità. E' noto che la modifica dei diritti reali e del diritto di proprietà non sia prerogativa del legislatore regionale e che una riforma in questo senso spetti esclusivamente al legislatore nazionale. Tuttavia, la lettura del quarto comma suggerisce l'autonomia del potenziale di edificazione (non a caso iscritto in specifici registri) rispetto all'area che lo ha generato. Suolo e potenziale volumetrico appaiono quindi debolmente connessi, per quanto la loro separazione, allo stato attuale della legislazione, sia fuori discussione. Una norma di questa natura permette sviluppi differenziati alle amministrazioni locali impegnate nella redazione e nella gestione dei piani di governo del territorio. Una prima soluzione è quella conservativa. Il caso del nuovo Pgt di Bergamo la rappresenta efficacemente. L'obiettivo dell'amministrazione è di superare i limiti degli strumenti attuativi di tipo tradizionale - l'esproprio in primo luogo - e di gestire in modo più efficace l'attuazione del piano. Lo sviluppo degli importanti obiettivi ambientali rende necessario il ricorso alla perequazione e al trasferimento dei diritti edificatori tra aree ben identificate. Con il linguaggio delle esperienze americane, le aree *sending* (che generano e inviano diritti edificatori) e quelle *receiving* (che quindi ricevono diritti da altre aree) sono specificate e sostanziano le nuove regole di attribuzione e sfruttamento

dell'edificabilità attribuita dallo strumento urbanistico. Il riferimento per il Pgt di Bergamo è all'esperienza del Comune di Ravenna, che per primo ha impiegato il trasferimento del potenziale volumetrico allo scopo di promuovere la realizzazione di una infrastruttura ambientale a servizio della città. A Bergamo come a Ravenna, il trasferimento del potenziale volumetrico si applica ad ambiti spazialmente non continui, ma sullo stesso impianto logico e amministrativo di ciò che avviene correntemente nei piani integrati o nei piani di lottizzazione. Diverso è il caso del nuovo Pgt di Milano. Nello strumento di governo dello sviluppo urbanistico del capoluogo lombardo la perequazione viene impiegata con due finalità. La prima è quella di dare attuazione allo sviluppo dei grandi parchi a sud della città. L'obiettivo di attribuire uno stesso indice edificatorio ad un intervento che coinvolge oltre 30 milioni metri quadri di superficie territoriale, con un importante processo di densificazione delle potenzialità edificatorie allo scopo di rendere disponibile alla comunità aree oggi destinate prevalentemente a funzioni agricole. La seconda prevede invece l'attribuzione di diritti edificatori alle aree destinate a dotazioni territoriali, senza ricorso all'esproprio, consentendo l'impiego di tali diritti negli ambiti di trasformazione e nelle aree del tessuto consolidato di cui si auspica la densificazione. Se i fini possono risultare analoghi a quelli del Pgt di Bergamo, diversa è

invece la libertà che viene attribuita agli operatori nell'impiego dei diritti. Il Pgt milanese ipotizza un ruolo centrale del libero scambio dei diritti, attribuendo all'interazione tra domanda e offerta il compito di allocare il potenziale di edificazione attribuito dal piano. La differenza tra le due esperienze non consiste dunque nell'obiettivo generale - rappresentato dall'acquisizione di importanti patrimoni fondiari per rilevanti obiettivi pubblici in particolare in ambito ambientale - quanto nel rapporto con il mercato. Nel primo caso, allo scambio di diritti viene attribuito il ruolo di redistribuire il potenziale edificatorio secondo quanto stabilito dalla pianificazione. Nel secondo caso, fissati gli obiettivi pubblici, il ruolo attribuito al mercato è diverso e di maggiore ampiezza: è infatti quest'ultimo a selezionare le aree dove saranno impiegati i diritti in funzione delle convenienze di sviluppatori e proprietà. Non casualmente, la scelta dell'amministrazione milanese è stata di promuovere una banca dei diritti edificatori allo scopo di elevare l'operatività e l'efficacia del mercato dei diritti, promuovendo scambi la cui natura è comunque innovativa. Le esperienze internazionali - si veda in particolare il caso della Bank of Development Rights dei Pinelands nel New Jersey - testimoniano dell'utilità di istituire soggetti in grado di facilitare l'interazione tra domanda e offerta dei diritti edificatori, ancor più necessaria in ragione della fragilità giuridica dei beni scambiati. Sullo stesso impianto normativo hanno modo di svilupparsi così piani radicalmente diversi. Alcuni - come a Bergamo - sviluppano il *disegno* del piano attraverso strumenti di mercato, ma ne assumono nondimeno la natura strumentale rispetto alle decisioni dell'amministrazione; altri - è il caso del Pgt milanese - promuovono *regole* legate all'impiego del potenziale volumetrico il cui utilizzo determina potenzialmente una pluralità di esiti possibili - e quindi di forme dello sviluppo urbanistico - in ragione delle preferenze e dell'evoluzione del mercato.

## Urbanistica QUADERNI 50



### L'analisi di fattibilità per il Piano urbanistico. Gli studi del Comune di Roma per il litorale e l'entroterra di Ostia

A cura di Vittoria Crisostomi, Pietro Bertelli, Fabrizio Besozzi, Giovanni Cafiero, Gianfranco Felice Rossi

Edizione 2008  
 Pagine 184, illustrazioni a colori, € 40

15% sconto speciale, per i Lettori di Urbanistica Informazioni, € 34

20% sconto Soci INU, € 27

La collana **Urbanistica QUADERNI**, fondata nel 1995 e diretta da Massimo Olivieri, è una delle produzioni di maggior pregio dell'Istituto nazionale di urbanistica, uno strumento privilegiato per la diffusione delle informazioni e la divulgazione culturale diretta ad ambiti e contesti specifici composti di professionisti, enti, istituti di ricerca e operatori della pianificazione territoriale. Gli Enti e Istituti che hanno elaborato i materiali di studio e le attività di pianificazione provvedono alla raccolta e cura dei testi affidandone poi a INU Edizioni gli aspetti redazionali e la diffusione. Una diffusione specifica di un mirato numero di copie viene inoltre effettuata direttamente dagli Enti stessi.

Per ordinare i nuovi volumi o richiedere un preventivo di stampa rivolgersi a:

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

## Urbanistica QUADERNI 51



### La pianificazione delle aree protette nelle Marche. Uno studio di casi

A cura di Massimo Sargolini

Edizione 2008  
 Pagine 184, illustrazioni a colori, € 45

15% sconto speciale, per i Lettori di Urbanistica Informazioni, € 38

20% sconto Soci INU, € 36

## Città NordOvest. Il triangolo settentrionale

a cura di Carolina Giaimo

Mettere a confronto i principali protagonisti della trasformazione urbana, economica e sociale degli ultimi anni è l'obiettivo con cui l'Associazione Torino Internazionale ha organizzato un convegno (Torino, 28 novembre 2008) per dibattere, a dieci anni dall'avvio dell'esperienza del Piano strategico di Torino, del futuro della città e del suo territorio metropolitano e delle prospettive del "modello Torino" in relazione all'area del Nord Ovest.

I mutamenti del contesto nazionale e internazionale, l'emergere di figure economiche e sociali dai lineamenti più compositi, hanno spinto gli amministratori a interrogarsi sulle prospettive di questo modello e sul ruolo che la città potrà giocare in futuro. La carta del federalismo è stata individuata così come una risorsa per un'azione di *governance* territoriale che punterebbe su poli urbani distinti ma accomunati dalla stessa logica di sviluppo, dando vita ad una "trama" su cui strutturare un nuovo "sistema urbano e territoriale": la metropoli nordoccidentale.

Il Nord Ovest, un territorio storicamente cruciale nelle dinamiche del nostro paese, nell'ultimo decennio è stato attraversato da intensi processi di integrazione e trasformazione urbana: essendo ormai venute meno le sinergie e le funzionalità che hanno caratterizzato il "triangolo industriale" costituito da Torino, Milano e Genova, si profilano oggi nuove forme di cooperazione territoriale ed economica che contribuiscono a rafforzare il

tessuto e la competitività di questa macroregione.

A sostegno del suo sviluppo giocano un ruolo significativo i caratteri metropolitani delle tre città, la portata delle trasformazioni urbane avvenute negli ultimi anni all'interno di ognuna di esse e la presenza di un fitto reticolo di reciprocità fra i tre poli. Questa sorta di "integrazione spontanea" attende oggi il sostegno di un'azione amministrativa volontaria che ne valorizzi fino in fondo *asset* ed opportunità, che sappia far nascere un buon gioco di squadra facendo emergere in pieno il dinamismo di un'area fra le più ricche e interessanti d'Europa.

Il convegno ha preso l'avvio con l'introduzione del sociologo Arnaldo Bagnasco, membro del Comitato scientifico del Piano strategico di Torino, il cui bilancio sull'esperienza condotta quale è ben sintetizzato nelle parole finali della sua relazione in cui afferma che "se abbiamo di fronte grandi difficoltà di quadro generale, c'è almeno una condizione favorevole per affrontarle.

È finita nel mondo l'ideologia del mercato non regolato e lasciato a se stesso, come migliore ricetta tanto per l'economia che per una società di consumatori.

Oggi sappiamo che in realtà la società si stava così sfaldando, e che l'economia non raggiungeva l'efficienza. Le città se ne erano accorte molto presto, e proprio per questo motivo avevano reagito con le loro strategie per attivare e

sincronizzare risorse pubbliche e private, mentre avvertivano precocemente che sulla città si scaricavano i problemi sociali e che la società andava polarizzandosi. Per questo, anche se potranno essere diverse le pratiche alle quali darà luogo in futuro, l'esperienza cumulata a Torino è una risorsa culturale da non disperdere, quali che saranno le persone e le vicende future della politica e dell'economia".

E' seguita una tavola rotonda sul tema "Quale evoluzione del modello Torino" moderata dallo storico Giuseppe Berta (Vicepresidente di Torino Internazionale), a cui hanno partecipato il Presidente dell'Unione Industriale di Torino Gianfranco Carbonato, il Sindaco Sergio Chiamparino, il sociologo Bruno Manghi e il politologo Marco Revelli, nella quale è stato letto un intervento di Enrico Salza, Presidente del Consiglio di gestione Intesa-San Paolo (atteso fra i relatori ma che non ha potuto partecipare al convegno) che da imprenditore e banchiere da sempre interessato alle trasformazioni della città ed ai suoi progetti di sviluppo ha evidenziato come siano ormai mature le condizioni per la definizione di un piano strategico del Nord Ovest d'Italia, in cui ciascuna area urbana e ciascuna regione possa trovare unità in un progetto di sviluppo economico e sociale coerente e complementare, e in grado di proiettare le tre regioni in un contesto Euromediterraneo. I lavori si sono conclusi con un'intervista di Luigi La Spina (editorialista de "La

Stampa”) al Sindaco Chiamparino, incentrata sui rapporti fra le grandi città del Nord Ovest e sul peso che i sistemi locali complessi potranno giocare anche grazie alla riforma federalista: su tali aspetti Chiamparino ha lanciato le sfide che interesseranno nel futuro le aree metropolitane sottolineando che occorreranno sempre più capacità per costruire progetti comuni, e per rappresentarli a livello sovralocale.

L'incontro ha permesso di valutare positivamente il “modello Torino”, un buon modo di amministrare la città che ha conciliato forze economiche, politiche e sociali.

Alla luce della crisi e dei profondi mutamenti del contesto nazionale e internazionale, tale modello potrebbe rivelarsi ancora vincente, fornendo vigore al motore della nuova economia globalizzata.

## Sul futuro delle città

Lucia Tozzi

Il lato affascinante delle crisi risiede nella loro capacità di liberare prospettive di cambiamento, di aprire crepe nella compattezza di un paradigma che lasciano intravedere la possibilità di una rivoluzione (scientifica, sociale o politica che sia). A pochi mesi dall'esplosione dell'ultima crisi finanziaria cominciano ad emergere le prime speranze di emancipazione dal dogma neoliberista, dall'onnipotenza del *real estate*, dalla società dei consumi, perfino dal marketing.

In questo panorama messianico, esiste almeno un settore in cui ragionevolmente si può immaginare una svolta significativa ed è quello dell'energia: sono molti i presupposti che potrebbero avviare la transizione verso un'economia *energy oriented*, rivolta ad affrontare in modo vigoroso il passaggio dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili.

Questo è uno degli argomenti più dibattuti nei due seminari organizzati il 27 e 28 novembre 2008 dal Dottorato di ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale e dal CIRCES

(Centro Interdipartimentale di Ricerca sui Centri Storici) nel Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Architettura di Palermo: i due ospiti, Lorenzo Matteoli e Peter Droege, si sono soffermati a lungo sull'urgenza e sulle reali possibilità di espansione delle rinnovabili, in un confronto divenuto serrato durante la tavola rotonda (*Clima, energia e sviluppo sostenibile. Scenari urbani del XXI secolo*) con Teresa Cannarozzo (Università di Palermo) e Federico Butera (Politecnico di Milano). Secondo Matteoli, nessun serio cambiamento di rotta sarà mai messo in atto a livello globale e nei singoli paesi fino a che il prezzo del petrolio non aumenterà in proporzione al suo reale valore, che non solo è lontanissimo dagli assurdi prezzi autunnali, artificialmente ribassati per ragioni di speculazione o di pura geopolitica (Iran, Russia e Venezuela sono i paesi più danneggiati), ma anche dal picco estivo di 147 dollari, equivalenti, a conti fatti, ai 30 dollari del 1973. A sostegno di questa ipotesi si veda il catalogo della mostra sulla crisi energetica del '73 tenuta nel 2007 al CCA di Montreal (*Sorry, Out of Gas*, a cura di Giovanna Borasi e Mirko Zardini), che scopre un universo straordinario di sperimentazioni radicali su architettura e modelli di vita sostenibili, andato in fumo appena il prezzo del petrolio è tornato a calare.

Ma visto che il petrolio ricomincerà inevitabilmente presto la sua ascesa vertiginosa (secondo le previsioni nel 2030 avremo la stessa disponibilità degli anni '70, ma in un mondo molto più industrializzato e popolato da circa 7 miliardi di persone) la questione si riduce solo alla tempestività con cui si deciderà di agire e con quali conseguenze sui regimi democratici: la scarsità delle risorse, infatti, non può che comportare una maggiore iniquità della loro distribuzione.

Attivare le alternative, però, non è sufficiente. La transizione verso la sostenibilità si fonda su altri due principi fondamentali: eliminare lo spreco e risparmiare, e per attuarli è necessaria l'evoluzione tecnologica ma anche una sostanziale trasformazione

degli stili di vita. Il campo di battaglia è la città, che se ha incarnato finora l'archetipo dell'inquinamento e del consumo energetico, si rivela come il luogo che ha più *chances* di innescare la rivoluzione sostenibile. È l'opinione di Peter Droege, autore di *The Renewable city*, dove appare più ottimista riguardo al futuro immediato delle città, soprattutto europee, e indica con grande perizia le strade da imboccare. Dopo la prima rivoluzione industriale, l'era delle macchine e la rivoluzione informatica, la quarta rivoluzione industriale, quella dell'abbandono dei fossili, sarebbe alle porte, e l'unico mezzo per attuarla è la pianificazione locale, con obiettivi a breve e lungo termine.

La sua proposta si inquadra nel contesto dell'*envelopment* (in quanto opposto a *development*): la decrescita creativa, la rivincita del locale sulla globalizzazione. I due obiettivi principali di questa attività pianificatoria virtuosa (raggiungere l'autonomia energetica delle città e fare fronte agli sconvolgimenti climatici dovuti al surriscaldamento del pianeta, in questo caso dato per assolutamente certo) sono a portata di mano solo a patto di rinunciare al negativo sviluppo entropico novecentesco.

Su tale premessa, le proiezioni dicono che nella sola Europa un sistema integrato di energie alternative (solare, eolico, idroelettrico, biogas) coprirebbe dal 120 al 145% della domanda attuale di energia. Pare che a fronte di investimenti modesti Germania e Inghilterra stiano già usufruendo di fortissimi risparmi energetici. In Italia bisognerà aspettare un po' di più.

## Il Comune di Asti traccia scenari di sviluppo

Carolina Giaimo

Nello storico scenario del teatro comunale di Asti, si è svolto, il 23 settembre 2008, il Convegno “Comunicare l'urbanistica: situazione attuale e prospettive future della

pianificazione astigiana nel contesto regionale”, organizzato dall’Assessorato all’Urbanistica del Comune di Asti. Le relazioni dei diversi esponenti politici e tecnici del Comune di Asti e degli esperti (tra cui l’INU, rappresentato da Carlo Alberto Barbieri) chiamati a dare un contributo, sono state centrate sulle problematiche di maggiore attualità dell’urbanistica astigiana, a partire da alcuni spunti di riflessione di carattere generale.

Primo fra questi il riconoscimento di come, soprattutto a livello comunale, il governo del territorio richieda una costante opera di mediazione tra esigenze diverse a volte anche contrapposte, la cui sintesi non sempre corrisponde alle aspettative di cittadini, operatori, proprietari. Rispetto alla pianificazione urbanistica i Comuni dispongono oggi di uno strumento (il PRG) che risente per sua natura di una certa rigidità connessa anche alla sua caratteristica di dover definire in modo puntuale la disciplina degli usi dell’intero territorio comunale: spesso ciò è visto come freno, anziché come motore dello sviluppo, soprattutto nella misura in cui non è in grado di offrire soluzioni concrete e in tempi congrui alle esigenze del mondo economico-produttivo in costante evoluzione per quanto concerne i fabbisogni insediativi in relazione alle tipologie dei beni prodotti e dei servizi offerti.

Un secondo ordine di riflessioni ha riguardato la considerazione che gli eventuali effetti indotti dalle trasformazioni più significative previste dai PRG hanno caratteristiche che inevitabilmente trascendono le dimensioni del territorio comunale e pertanto rendono difficilmente praticabile un processo decisionale non integrato non soltanto con le scelte dei Comuni circostanti ma anche con i contenuti degli atti di pianificazione e programmazione delle istituzioni sovracomunali.

Il monito cui hanno richiamato gli organizzatori del Convegno ha pertanto evocato la necessità di perseguire forme di *governance* (e non solo di amministrazione) in grado di misurarsi con le condizioni generali di

contesto. In questa direzione si muove il Ddl della GR Piemonte n. 488/07 (di riforma della vigente ed obsoleta Lur 56/77) che sostiene il passaggio verso un processo di copianificazione fra soggetti ed enti ed una filiera di piani distinti nella loro natura strutturale, operativa e regolativa, oltre a pratiche di informazione e partecipazione alle scelte urbanistiche che rendono più trasparente e condivisa la pianificazione, consolidando un senso ed un approccio al “comunicare l’urbanistica”.

## **Agricoltura e governo del territorio... trent’anni dopo**

CG

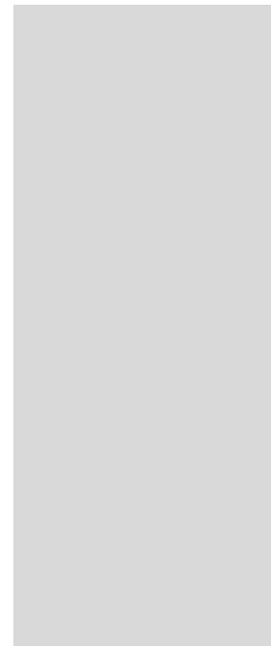
Sulle tracce del XV Congresso INU (Roma, 1977) intitolato *Agricoltura e governo del territorio*; il 29 settembre 2008 si è tenuto il Convegno *Agricoltura e governo del territorio... trent’anni dopo* organizzato dalla Sezione INU Lazio col Gruppo di lavoro “Politiche agricole”.

A partire dalla rilettura degli atti di quel Congresso e sulla base delle politiche di governo del territorio che si stanno sviluppando nel Lazio, con particolare riferimento al nuovo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale in corso di approvazione, i lavori svolti in preparazione del Convegno di settembre 2008 mostrano come i temi di ieri si ripropongano nei problemi di oggi, rendendo più che mai necessario riprendere la discussione sui rapporti tra città e campagna, tra paesaggio e agricoltura, perchè tutte quelle idee e i relativi propositi sono rimasti generalmente lettera morta: nessun passo avanti è stato compiuto non solo in termini di riforma della legge urbanistica nazionale ma anche di interpretazione e governo integrato dei processi di trasformazione, di coesione delle politiche pubbliche di intervento settoriale.

Dalle elaborazioni del Gdl emerge l’urgenza di avviare politiche che tendano, in un più vasto ed integrato quadro di sviluppo e distribuzione di

risorse, a salvaguardare e rinsaldare i livelli di “pressione sociale” nella dimensione agricola e rurale in crisi, affinché non soccomba di fronte a quella urbano-industriale, instaurando invece con essa nuove reciproche interdipendenze sia fisiche che socio-economiche necessarie, per rideclinare alla radice i rapporti tra città e campagna, tra metropoli e spazi aperti. Nel corso del Convegno si è svolta una valutazione critica di ciò che sta avvenendo, evidenziando ritardi e contraddizioni annidate negli strumenti legislativi e di pianificazione-programmazione disponibili, come pure nel loro reciproco rapporto, ma anche illuminando, per valorizzarli, gli innovativi approcci e le buone prassi che comunque già si stanno sperimentando dal basso.

Scopo fondamentale dell’iniziativa è stato riprendere il solco metodologico tracciato nel Congresso del 1977 per dar vita a nuove occasioni d’incontro e di confronto tra i diversi attori politici e sociali delle trasformazioni e del governo del territorio, per costruire un palinsesto nuovo della ricerca e dell’azione sui problemi dell’agricoltura, insieme a quelli del territorio urbano e rurale finalmente interpretato nel suo complesso. Protagonisti del dibattito sono state le Associazioni sindacali e di categoria ma anche il mondo delle istituzioni, della cultura, della scienza e della tecnica tutti protagonisti di un auspicato *new deal* per l’economia, l’ambiente, il paesaggio e la dignità dell’uomo e del lavoro.





## ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti  
[www.urbanisti.it](http://www.urbanisti.it)

### La professione del pianificatore è costituzionalmente rilevante

Giuseppe De Luca

#### Serve un percorso di studi autonomo

E' in corso una discussione sulla formazione di una specifica Facoltà di Pianificazione territoriale e urbanistica nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, sul modello di quanto già avvenuto all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia da tempo; e al contempo un dibattito sulla riorganizzazione del Politecnico di Milano con l'ipotesi di attivare una Scuola di Pianificazione. Saluto con molto favore questi dibattiti, e li rilancio a livello nazionale, per alcune intrinseche caratteristiche della figura di professionista che verrà formata - nell'uno o nell'altro sistema formativo, poco importa - inscrivibili in tre ordini di motivi: a) perché i laureati in pianificazione territoriale e urbanistica hanno un ruolo costituzionalmente rilevante, perché il loro lavoro è destinato a prendere corpo

all'interno di una azione di livello istituzionale (art. 117, sia quando si richiamava l'urbanistica fino al 2001, sia quando si richiama dopo il governo del territorio); b) perché i laureati in pianificazione territoriale e urbanistica, in virtù del primo assunto, esercitano la loro professione esclusivamente nel dominio pubblico, quindi il loro operare ha come fulcro di riferimento il patrimonio e i beni comuni; c) perché i laureati in pianificazione territoriale e urbanistica, proprio per i due punti precedenti, hanno responsabilità dirette non solo verso la loro clientela istituzionale, quanto verso tutta la "gente" e, soprattutto, verso le generazioni future, per questo sono chiamati ad esercitare la professione in modo etico e molto responsabile. Bastano questi tre richiami per capire l'assoluta particolarità di questa figura di professionista rispetto

anche ai professionisti contigui, come gli architetti e gli ingegneri. Infatti, se architetti ed ingegneri sono adusi ad un rapporto principalmente, o quasi esclusivamente, con la committenza privata incentrato sulla dinamica dello scambio contrattuale; i pianificatori territoriali e urbanisti svolgono quasi esclusivamente un ruolo di supplenza *super partes* all'interno delle pubbliche amministrazioni, anche quando sono inseriti in team di progettazione. Il loro rapporto di lavoro non genera uno scambio contrattuale, quanto un disciplinare di incarico in nome e per conto della collettività per la quale sono chiamati a lavorare. Essi, difatti, possono lavorare solo con istituzioni, quindi il senso della *res publica* è interno al loro operare: è connotato. Proprio per questo nell'esercizio professionale, i pianificatori territoriali e urbanisti sono obbligati a tenere in considerazione l'insieme delle eventuali e prevedibili conseguenze che il loro lavoro, fissato in scelte contenute in piani, programmi, studi, ricerche, atti di governo del territorio e lavori in genere, ha sull'intera società. Il loro lavoro è indirizzato esclusivamente nell'interesse generale della popolazione investita direttamente o indirettamente dalle loro prestazioni. L'attività professionale è volta a studiare, organizzare e definire lo sviluppo di regole per l'ambiente urbano e l'organizzazione del territorio, che deve essere salvaguardato per le

indubbie ricadute istituzionali e sociali che ha. Essi devono, pertanto, garantire l'equilibrio degli spazi umani, socio-economici e fisici, nonché l'integrità dell'ambiente naturale e di quello antropico nel rispetto di tutte le invarianti territoriali come risorse di interesse pubblico limitate, fragili e insostituibili da consegnare alle generazioni future. Per questi veloci richiamati motivi, architetti, ingegneri e pianificatori urbanisti tendono a coprire segmenti distinti, anche se in parte complementari, della pratica professionale e del mercato del lavoro. Ma soprattutto svolgono attività diversamente indirizzate: le prime verso una utenza sostanzialmente privata; gli altri verso una utenza esclusivamente pubblica. Perciò le prestazioni professionali del Pianificatore urbanista sono assai particolari e devono perciò essere di alto ed adeguato livello qualitativo. Non solo, ma i "servizi professionali" che questa figura assicura sono destinati a generare "beni comuni" che rappresentano, nella loro materialità, un valore per la società in generale. La distinzione si porta dietro anche una esigenza formativa del tutto particolare: più indirizzata al costruire, quella degli architetti e ingegneri; più indirizzata alla definizione delle regole e delle norme quella dei pianificatori. I due percorsi formativi sono in larga parte diversi. Fino ad ora questa diversità è stata affidata a soli Corsi di Laurea specifici (esistono

oramai 22 corsi di laurea triennali e 12 magistrali), con l'unica eccezione di Venezia dove esiste, come già ricordato, una apposita Facoltà. Ma è una strada insufficiente e parziale, che l'evoluzione costituzionale del concetto di "urbanistica" nell'odierno "governo del territorio" rende ormai non più adeguata. Il Corso di Laurea, infatti, non ha quella necessaria autorevolezza e quella autonomia didattica che solo una Facoltà (in una visione tradizionale) o una Scuola specifica (in una visione contemporanea) può avere e garantire per: forgiare un professionista particolarmente attento alle analisi delle strutture territoriali e del loro processo di trasformazione; all'elaborazione e alla gestione di piani territoriali e urbanistici; alla progettazione urbanistica ed attuativa; alla redazione di politiche di governo e di programmazione settoriale; alla valutazione integrata di programmi e piani, compresi quelli paesaggistici; alle responsabilità etiche nell'esercizio della professione; ed infine ad operare e tutelare esclusivamente l'interesse collettivo e generale.

## Nuove lauree magistrali in pianificazione urbanistica

David Fanfani

*L'offerta di Firenze/Empoli*

Il corso di Laurea Magistrale in Progettazione e Pianificazione della Città e del Territorio della Facoltà di Architettura di Firenze esprime, come evidenziato anche da Patassini nel precedente n. 217 di UI, una specifica caratterizzazione – nel panorama italiano dei corsi di laurea in pianificazione – riferita alla valorizzazione della dimensione patrimoniale locale ed identitaria del territorio come paradigma disciplinare fondativo rispetto al quale leggere ed orientare i processi e le dinamiche di trasformazione del territorio.

Tale impostazione, che si evidenzia anche nella iniziativa di fondare un corso di laurea in stretto rapporto con il territorio e la società "ospite" del Circondario Empolese Valdelsa e non come decentramento funzionale da Firenze, si è rivelata con il tempo una scelta "di successo".

Malgrado la loro recente fondazione, infatti, i corsi di Laurea triennale e magistrale di Empoli hanno ampiamente evidenziato il superamento del "sospetto" di una possibile deriva "localistica" ed il riconoscimento della loro individualità e specificità disciplinare è testimoniato dal consistente numero di iscritti che, per una consistente parte, fanno

riferimento ad un bacino di utenza regionale, sovra regionale ed anche estero<sup>1</sup>. La matrice scientifica e didattica comune ai due corsi di laurea è costituita dunque da una forte adesione al paradigma disciplinare territorialista da cui scaturiscono alcuni elementi centrali del progetto didattico e di ricerca della scuola di pianificazione empolesse. In particolare tale elementi fanno riferimento a:

- profilo multidisciplinare del percorso formativo finalizzato a cogliere la dimensione integrata e multisettoriale implicata dai processi di trasformazione e pianificazione territoriale. Ciò con particolare riferimento all'obiettivo di formare «laureato dotato di una competenza multidisciplinare capace di misurarsi con una varietà di temi complessi che riguardano in forma integrata città, territorio, paesaggio, ambiente e mondo rurale. Si intende in questo modo superare la storica dicotomia nella pianificazione del territorio fra spazi costruiti e spazi aperti, costruendo una integrazione teorica, metodologica e operativa fra *dominio dell'urbanistica e dominio della pianificazione degli spazi rurali*»<sup>2</sup>;
- particolare attenzione formativa alla integrazione fra metodi e alle tecniche della descrizione, interpretazione e rappresentazione del patrimonio territoriale e la costruzione di scenari strategici di sviluppo sostenibile, basati sulla valorizzazione delle risorse peculiari dei diversi

ambienti insediativi. In questa prospettiva il patrimonio territoriale non viene colto in una dimensione statica ma come fondamento evolutivo per la costruzione di scenari strategici intesi come processi in grado di integrare produzione sociale e "costruzione esperta" del piano;

- il ruolo fondamentale, anche in relazione al punto precedente, che assumono due obiettivi formativi ulteriori. La capacità del laureato di gestire processi partecipativi e comunicativi della pianificazione, sia a scala urbana che territoriale e pertanto la conoscenza dei metodi e delle tecniche per la strutturazione del processo interattivo, come processo determinante nella formazione degli obiettivi di trasformazione del territorio e della città. La capacità di impiegare in maniera evoluta, davvero peculiare nel panorama nazionale, strumenti e metodi di cartografia digitale adeguati a produrre analisi, rappresentazioni del territorio e della città con forte profilo statutario e strategico-progettuale.

Tale matrice formativa viene articolata nei due livelli di laurea, oltre che attraverso i naturali livelli di propedeuticità fra gli insegnamenti, anche in ragione di una prevalente –ma non assoluta– formazione di *expertise* analitico-valutativa nella laurea di primo livello e di un più marcato approccio alle tecniche e agli strumenti del progetto urbano, territoriale ed ambientale nel secondo livello.

Il più recente percorso di riforma della classi di laurea in attuazione della normativa vigente (Dm 270/2004) non ha sostanzialmente modificato questo quadro di riferimento. Gli elementi di maggiore rilievo che sono scaturiti da tale processo e che sono già attivi, anche per la laurea magistrale, dall'anno accademico 2008-2009, riguardano in particolare:

- per quanto attiene la specialistica Lm 48, una maggiore *autonomia*, rispetto alla vecchia 54S, dalla L21 triennale rispetto agli accessi, cercando di far evolvere -almeno per Lauree triennali affini- il problema dei debiti formativi verso "crediti di ingresso" affrontabili nel primo semestre con sistemi di aggiornamento e di recupero;
- un conseguente "indebolimento" della filiera laurea triennale-laurea magistrale per favorire un maggiore accesso di laureati triennali da corsi di laurea di medesima classe al CdL magistrale e dei pianificatori "junior" verso la nuova laurea magistrale in Architettura del Paesaggio attivata dalla Facoltà di Architettura di Firenze dall'anno accademico 2008-09.

Nell'insieme il forte radicamento territoriale dei corsi, legato ad una significativa collaborazione e sostegno da parte del Circondario Empolese Valdelsa ed anche ad un intenso lavoro di didattica e ricerca sui temi del territorio locale, il pieno coinvolgimento delle Facoltà di Architettura, Agraria ed

Ingegneria dell'Università di Firenze nella costruzione dell'offerta formativa<sup>3</sup>, la "riconoscibilità" culturale della proposta della scuola di Empoli, hanno prodotto un efficiente e funzionante modello di decentramento della didattica e ricerca universitaria<sup>4</sup>. In conclusione non si può tuttavia celare il fatto che, mentre si redigono queste note, gli sforzi progettuali, scientifici e sociali che hanno prodotto i risultati descritti, rischiano di essere vanificati dai perversi effetti - in particolare sulle sedi decentrate - della L. 133/2008 e dai tagli indiscriminati e provvedimenti draconiani che tale disposto normativo contiene.

Note

1. Nell' AA. 2006/07 dei 288 iscritti ai due corsi di laurea, il 56% proveniva da fuori provincia di Firenze, di questi il 12% da fuori regione Toscana. Le altre provenienze erano originate per il 22% dalla Provincia di Firenze e per il 22% dal Circondario Empolese Valdelsa (articolazione amministrativa della Provincia). Analoga comparazione per la Facoltà di Architettura di Firenze, per l'anno 2007/08 evidenzia un 71% di studenti provenienti da fuori provincia e un 33% di provenienze extraregionali.
2. Nota di Alberto Magnaghi al Documento preparatorio per il coordinamento nazionale dei Corsi di Laurea in Pianificazione urbanistica, giugno 2007.
3. Il corso di laurea triennale è dall'AA. 2008/09 un corso Interfacoltà che vede insieme Architettura e Agraria.
4. Tale affermazione non è ovviamente gratuita ma confortata, fra le altre cose, sia dai dati estremamente positivi del monitoraggio sulla occupazione dei laureati triennali e magistrali e sulla domanda che riguarda tali figure che, più in generale, dagli esiti del controllo del Rapporto di Autovalutazione relativo alla laurea triennale -effettuato da soggetto terzo- nell'ambito del Progetto *Campus One*, promosso dalla CRUI e sostenuto dal MIUR e cui il CdL triennale aderisce su base volontaria.



## ManualINU n. 1

*Una nuova collana di monografie multimediali dedicata a chi opera negli ambiti della pianificazione urbanistica, del territorio e dell'ambiente.*

Volumi di piccolo formato destinati a diventare strumenti di lavoro nei quali trovare informazioni puntuali e affidabili sui temi più significativi e diffusi del settore.

Curati da autorevoli esperti, i **ManualINU** intendono fornire un contributo attento sia ai contenuti teorici che all'applicazione operativa per accompagnare il lavoro di professionisti, tecnici di enti pubblici e privati, amministratori.

### N. 1 Commercio

Pianificazione e rivitalizzazione delle attività miste

A cura di Igino Rossi, Roberto Almagioni

La pianificazione commerciale attraverso una lettura scientifica e operativa mettendo a confronto le principali questioni con esempi di strumenti di settore.

Il cd-rom allegato contiene una raccolta ampia della legislazione nazionale e regionale.

Pagine 100, formato cm. 12,5 x 12,5  
illustrazioni b/n, bibliografia, glossario

Cd-rom allegato contenente la normativa regionale con schede di pratiche

Prezzo di copertina €10

Per ordinare i nuovi volumi o richiedere un preventivo di stampa rivolgersi a:

INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44 - 00186 Roma  
Tel 06 68195562 - Fax 06 68214773  
E mail [inuprom@inedizioni.it](mailto:inuprom@inedizioni.it)

# Libri e altro

Franco Mancuso (a cura di), *Lo IUAV di Giuseppe Samonà e l'insegnamento dell'architettura*, Fondazione Bruno Zevi, Roma, 2007, pp.197, ill. b/n, euro 27.

Dal 1945 al 1971 Giuseppe Samonà ricopre ininterrottamente la carica di direttore dell'Istituto di Architettura di Venezia. Sono gli anni in cui, grazie ad un rinnovamento del corpo docenti, l'ateneo muove dalla dimensione locale che lo aveva contraddistinto sin dalla fondazione (1926) e raggiunge una rilevanza oltre la dimensione nazionale. Già nel primo settennato della sua direzione, Samonà chiama ad insegnare a Venezia non solo architetti professionisti come Carlo Scarpa, Franco Albini e Saverio Muratori, o teorici come Bruno Zevi, ma anche personalità come il pittore Mario Deluigi o il poeta Manlio Dazzi. Il proposito dichiarato del nuovo direttore è infatti quello di fornire allo studente un'istruzione universitaria più vasta di quella che poteva precedentemente ricevere: licenziare laureati attivi sin da subito nell'esercizio della professione e parimenti dotati di una cultura generale non ristret-

ta ad un sapere specifico (allora si sarebbe chiamato 'professionalismo'). L'architetto si sarebbe dunque trovato, in tempi non ancora resi sospetti dalla ricerca di una multidisciplinarietà *tout court*, attore di processi e sinergie ad una scala più ampia; la stessa scala, per certi versi inedita, che aveva già spinto Samonà ad alcune delle sue principali riflessioni dal secondo dopoguerra in poi. A partire proprio da quegli anni a Venezia passano non solo i già citati docenti, seguiti in una fase successiva da Giancarlo de Carlo, Vittorio Gregotti, Carlo Aymonino, Manfredo Tafuri, ma anche personalità di spicco come Frank Lloyd Wright (che riceverà la laurea *Honoris Causa* nel 1951), Le Corbusier e Louis Kahn, impegnati negli anni '60 nella progettazione nella città di Venezia, rispettivamente, del nuovo ospedale nell'area di San Giobbe e di un centro congressi ai Giardini-Biennale.

La serie di cambiamenti svolti in seno alla direzione di Samonà ha reso quest'ultima uno dei momenti più alti dell'insegnamento architettonico non solo italiano. La pubblicazione degli atti

del convegno ad essa dedicato avviene oggi, non a caso, in un periodo di profondo ripensamento delle strutture dello IUAV e della sua offerta didattica. Quello che emerge dall'esperienza del secondo dopoguerra è uno IUAV non necessariamente nostalgico o portatore di determinate eredità, quanto un ateneo impossibile da riprodurre tramite le stesse modalità di allora. Degli interventi contenuti nel libro è particolarmente illuminante in merito quello di Francesco Tentori, nel quale si legge tutta l'inquietudine, ai limiti dell'astio, nei confronti dei meccanismi che nell'università italiana introdussero il grande numero, sancendo così non solo un punto di non ritorno ma anche un'inevitabile serie di nostalgie che, sotto forma di slogan, informano tutt'ora le strutture didattiche di più di una facoltà italiana di recente formazione. E' del curatore del volume, Franco Mancuso, una riflessione sul dibattito che ha portato, alla fine degli anni '60 del secolo scorso, alla formazione del Corso di Laurea in Urbanistica, decisione che di fatto contraddisse alcuni dei principali impegni di Samonà nei confronti di una maggiore interazione tra le scale dell'architettura e dell'urbanistica. Lo IUAV di Samonà è, in tal senso, un istituto, per sua stessa natura, complementare al territorio, non solo per l'ubicazione quanto per la programmatica scelta dei temi progettuali in esso proposti e perseguiti. La collaborazione tra l'Istituto, gli enti locali e le amministrazioni pubbliche sostanza ricerche diversificate tenute insieme da una precipua attenzione al contesto locale:

da quelle sul centro storico di Venezia, di Saverio Muratori ed Egle Trinacanato, alla schedatura degli edifici storici perseguita da Bruno Zevi all'interno del corso di Storia dell'architettura, alla particolare attenzione, rivolta da docenti e studenti, già dalla fine degli anni '40, alla realtà della terraferma veneziana e al suo immediato dintorno con progetti e ricerche di grande interesse per quanto riguarda le potenzialità di ammodernamento di tale contesto territoriale, che di lì a poco (post-Samonà) verrà invece liquidato con l'epiteto disciplinare di *città diffusa*. A queste ricerche si affiancano incarichi professionali per i quali appositi raggruppamenti di progettisti vengono creati; tra i molti sono da ricordare certamente la progettazione e realizzazione del Quartiere San Marco a Mestre (Samonà, Piccinato, Buscagnin, Trinacanato, Vallot ed altri, 1948-56, ultimato 1962) od il Piano Urbanistico Comprensoriale per il Vajont (Samonà, Dardi, Pastor, Polesello, ed altri, 1964-65). Questo volontario e fruttuoso ripiegarsi sul territorio circostante, spingendo non solo lo studente ma anche il docente IUAV ad interrogarsi sul ruolo e sulle immediate possibilità professionali dell'architetto, è ciò che ha attirato su Venezia un interesse a livello internazionale (come testimoniato dall'intervento di Jean-Louis Cohen) allo stesso modo, ad esempio, in cui la Scuola di Delft è stata capace di generare un ampio dibattito nella metà degli anni '90 pur partendo da una base operativa locale. Ciò che sembra mancare ora, non solo a Venezia, è una ricerca conti-

nua di responsabilità che l'architetto dovrebbe assumersi sin dagli anni della sua formazione e che contribuirebbe a definirne il ruolo all'interno della società.

Detto questo, lo *IUAV di Samonà* è però tutt'altro che un oggetto mentale distorto dalla nostalgia; esso è perlomeno, nonostante le discontinuità nelle linee didattiche degli ultimi venti anni, una sorta di capitale simbolico che solo ora Venezia sta iniziando ad utilizzare (si pensi, ad esempio, alle recenti catalogazioni dei fondi di Giancarlo de Carlo presenti nell'Archivio Progetti IUAV) e di cui certamente la maggior parte delle facoltà italiane minori non può disporre. Il *grande numero*, i molteplici corsi di laurea attivati e la riforma della ricerca stanno portando lo IUAV del dopo-Folin ad assumere una forma non ancora chiara, che inizierà ad emergere solo tramite una serie di negoziazioni la cui scala è, per più di un verso, tanto inedita quanto inevitabile?

Matteo Ballarin

Fabiola Fratini  
*Arcipelago Mosca. Dal Palazzo dei Soviet a IKEA.*  
Le Lettere 2007

La metafora che dà il titolo a questo saggio, la città arcipelago, richiama il precedente testo su Roma della stessa Fratini.

Questo nuovo volume su Mosca parte dalla argomentazione della natura di Mosca come città-arcipelago: è tale per l'alternanza tra i vuoti ed i pieni, e quindi per la sua discontinuità fisica, ma anche per la sua storia urbana, caratterizzata

dall'aggregazione di villaggi contigui, e quindi dall'inclusione e dalla trasformazione di nuclei preesistenti.

Già la prima argomentazione, relativa alla chiave di lettura della città, mostra un approccio molteplice ed un punto di osservazione mobile: lo sguardo a volo d'uccello, strutturale, dell'urbanista si contamina con la citazione letteraria, da Benjamin a Bulgakov ed a Pasternak, che restituisce la soggettività della percezione fisica e sociale, dall'interno della vita cittadina.

In tutto il volume, il racconto della città si sposta continuamente nel tempo e nella quota altimetrica, ma varia anche la natura degli osservatori: oltre alla penna degli scrittori, Fratini utilizza i documenti tecnici, i programmi politici, gli articoli dei giornali, interviste a funzionari ed esperti, ma anche a semplici cittadini. Una tale pluralità di fonti permette al libro di offrire una lettura molteplice della città: prima di tutto la descrizione dei luoghi, sempre in bilico tra il registro della memoria (del passato zarista e socialista) e quello della metamorfosi (nel presente capitalista). In secondo luogo la lettura critica della struttura urbana: l'arcipelago costituito dalle isole (i tessuti urbani), dal mare (il verde e le aree produttive) e dalle connessioni (i boulevard e le metropolitane). In terzo luogo costituisce un'inchiesta sulle modalità con cui in un decennio, o poco più, si sono prodotte intense trasformazioni urbane. Parliamo degli anni del trapasso dall'economia socialista a quella di mercato, in cui si forma un regime privato dei suoli, si insediano nuove funzioni e crescono

nuove differenze sociali, si fa marketing urbano per attrarre investitori interni e stranieri.

Qui troviamo forse gli spunti di attualità più interessanti anche per i nostri contesti urbani: la partecipazione economica della municipalità alla formazione delle rendite prodotte dalle trasformazioni; i programmi di rigenerazione urbana su grandi aree pubbliche; il rapporto tra i piani infrastrutturali e i progetti sulle parti di città coinvolte; il governo dei processi di sostituzione edilizia parcelizzata.

Questi temi, nel volume, sono stati significativamente osservati nel contesto russo - segnato da nuove forme di potere oligarchico e dirigista che qualcuno ha paventato come un rischio anche italiano - sia sotto il profilo del rapporto tra politica e imprese, sia sotto il profilo del rapporto tra cultura urbana dominante e stili della progettazione. Una lettura utile, anche pensando al nostro paese.

Lucio Contardi

Eve Blau, Ivan Rupnik (eds),  
*Project Zagreb, Transition as Condition, Strategy, Practice*,  
Actar, Barcelona, 2007, pp.  
335, ill. b/n e colori, euro  
37.54.

Nell'ambito degli studi urbani il discorso attorno ai fenomeni di transizione, mutamento ed instabilità ha conosciuto a partire dagli anni '90 un ampio successo, portando all'elogio del carattere fluido, anarchico, di contesti o parti di città descritte di volta in volta come spazi mutanti, infezioni, parassiti urbani. Ad essi

viene attribuito un carattere ibrido e salvifico, in quanto capaci di riformulare creativamente i conflitti sociali entro una diversa, e per certi versi antimoderna, distinzione tra spazio pubblico e spazio privato, ovvero una differente nozione di proprietà, quindi capaci di suggerire pratiche pianificatorie innovative.

Entro tale quadro *Project Zagreb* intende costruire una riflessione attorno al ruolo ed al significato, alle possibilità e condizioni del fare architettura e urbanistica, in un contesto caratterizzato da continua instabilità e mutamenti politici e sociali, proprio di molte città dell'Europa centrale.

Questo stato di transizione non è un fenomeno riferibile solo al periodo postcomunista, ma persiste in maniera più o meno continua dall'inizio dell'età moderna; il mutamento è un carattere proprio della modernità ma la transizione, qui intesa come "stato di instabilità dagli esiti incerti" e non come passaggio da una condizione di stabilità ad un'altra, è stata qui la regola del ventesimo secolo. Le città dell'Europa centrale, sostengono ottimisticamente gli autori richiamandosi allo storico Karl Schlögel, sono stati laboratori di transizioni di successo, esito della loro lunga storia di adattamenti e della capacità di affrontare in maniera creativa l'instabilità che le ha rese capaci di persistere come città con una cultura urbana e architettonica vitale.

Questa condizione di transizione permanente ha portato a quali pratiche di produzione dello spazio urbano? La risposta viene cercata indagando 17 casi studio tramite letture che incrociano

no più strumenti e tecniche di rappresentazione, registrazioni video e fotografiche, mappe storiche, piani, quotidiani e stampa popolare, documenti d'archivio, utilizzando tecniche di rappresentazione come diagrammi, layering, animazioni, modellazioni. Si tratta di strumenti e tecniche che cercano di cogliere le dinamiche della mutazione urbana in uno stato di transizione attraverso letture condotte a ritroso nel tempo: iniziare dal presente e poi rimuovere i vari layers depositatisi nel tempo sullo spazio indagato al fine di cogliere i momenti di alterazione, le addizioni, le cancellazioni, i disallineamenti e riallineamenti. Per cogliere le potenzialità della condizione di transizione nei contesti urbani postcomunisti è quindi necessario non solo indossare più lenti di osservazione, ma anche adottare, ed è questo uno degli elementi di originalità della ricerca, uno sguardo capace contemporaneamente "to look backward on order to project forward".

Il risultato è una narrativa differente da quella generata dalla lettura storica tradizionale; in questa lettura fatta secondo il passo del gambero l'azione precede l'intenzione e l'intervento realizzato viene prima delle preesistenze del sito o delle intenzioni degli attori che stanno dietro la trasformazione. Questo tipo di lettura defamiliarizza lo spazio indagato che viene osservato in una condizione di straniamento producendo una conoscenza urbana di tipo fondamentale spaziale, mettendo così in luce le deviazioni dalla norma e quindi i momenti di innovazione. L'incertezza degli esiti è

descritta dagli autori come condizione necessaria per definire una *strategia* della pianificazione o produzione di uno spazio urbano: a Zagabria i piani di trasformazione per la modernizzazione della città, sotto il dominio degli Asburgo, nel regno di Jugoslavia come nella Jugoslavia socialista, furono messi a punto nella consapevolezza che sarebbero stati avversati dalle autorità centrali di Vienna, Budapest o Belgrado. I piani perciò dovettero acquisire un carattere strategico capace di anticipare e sviare tali opposizioni; non si è trattato solo di individuare i lineamenti del futuro sviluppo di alcune parti di città, ma anche di generare i processi necessari all'attuazione di queste trasformazioni, strategie in grado di istituire nessi tra la dimensione architettonica e quella urbana. Le esperienze di costruzione dello spazio presentate in questo libro raccontano di una trasformazione urbana in una forma multiautoriale, che richiama in forme concrete il concetto di "opera aperta" di Umberto Eco.

*Antonio di Campli*

---

*Nel prossimo numero:*

*Osservare la città  
contemporanea.*

*I territori della  
metropolizzazione: forme  
insediative e forma di  
governo.*

*Il Codice Urbani e i paesaggi*

---

Urbanistica **DOSSIER**  
**107**

**La stagione nuova della  
pianificazione in  
Lombardia. Il bilancio  
della X RUL**

*a cura della  
Sezione Inu Lombardia*