

Aperture

Allora tutto è bene quel che finisce bene?
Carlo Alberto Barbieri, p. 3

Il Piano casa del Governo
Comunicato della Giunta Esecutiva dell'Inu, p. 5

... si discute:

Città, Sicurezza, Donne
Francesca Lazzari, p. 6

Osservare la città contemporanea

a cura di Carolina Giaimo, p. 7

Per un equilibrato governo delle dinamiche metropolitane
Franca Miani, p. 9

La città contemporanea: i motivi di una ricerca
Carmen Mariano, p. 11

I processi di metropolizzazione nell'area torinese
Silvia Saccomani, p. 13

La regione urbana milanese
Elena Solero, p. 15

Processi di trasformazione insediativa nell'area romana
Tiziana D'Angeli, p. 17

Diffusione urbana nell'area metropolitana di Napoli
Giuseppe Mazzeo, p. 19

Antinapoli città oscura
Fabrizia Ippolito, p. 21

Il Codice Urbani e i paesaggi

cura di Sandra Vecchietti, Simona Tondelli, p. 23

QUESTIONI DI METODO, QUESTIONI GIURIDICHE

Dalla tutela al progetto
Guido Ferrara, p. 24

Paesaggi identitari
Valentina Carpitella, p. 28

Le prospettive della Convenzione europea
Gian Franco Cartei, p. 30

IL PUNTO DI VISTA DELLO STATO

La coperta "stretta" delle competenze
Laura Moro, p. 32

Indice

Gli strumenti per operare
Maria Grazia Bellisario, p. 33

Paesaggio senza paesaggista
Paola Cannavò, p. 35

IL PARERE DELLE REGIONI

Una riforma da riformare
Lorenzo Paoli, p. 37

R per Rutelli
Giancarlo Poli, p. 39

Il paesaggio in Campania
Vincenzo Russo, Carmela Menna, p. 41

Le politiche della Regione Umbria
Alessandro Bruni, Gabriele Ghiglioni, p. 42

Rassegna

URBANISTICA PARTECIPATA
a cura della Redazione di FORUM PA, p. 45

I CENTRI STORICI
a cura di Manuela Ricci, p. 50

Materiale ed immateriale
Giulia Agosto, p. 50

Trasformare il problema in risorsa
Alberto Arletti, p. 52

Esperienze in Umbria
Roberta Lazzarotti, p. 53

una finestra su: Copenhagen

a cura di Marco Cremaschi, p. 57

Governo e governance per la rigenerazione urbana
Federico Savini, p. 57

Opinioni e confronti

Piano Casa. Facciamo qualche conto...
Rosario Manzo, p. 66

Buon governo delle trasformazioni territoriali, al tempo della crisi
Fausto Ferruzza, p. 68

Strategie di governance dell'Expo 2015
Elena Campo, p. 70

Crediti urbanistici

La Puglia promuove i programmi di rigenerazione urbana
Ezio Micelli, p. 72

Eventi

a cura di Carolina Giaimo, p. 75

Assurb

a cura di Daniele Rallo, p. 76

Libri ed altro

a cura di Ruben Baiocco, p. 79

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

Allora tutto è bene quel che finisce bene?

Carlo Alberto Barbieri

Solo in parte.

È positivo che un' annunciata (7 marzo) volontà del Premier di attivare, con un immediato (il venerdì successivo) Decreto legge del Governo una manovra anticrisi costituita da diffusi investimenti privati che avrebbero favorito le piccole imprese e alimentato i consumi (mobilitando così, in una strutturale difficoltà della spesa pubblica dello Stato di farlo, probabili risorse presenti nelle famiglie italiane ma congelate per paura della crisi) per interventi edilizio-urbanistici sullo stock di fabbricati (di destinazione anche non residenziale) esistente nel Paese, operati dai proprietari (interventi di limitato ampliamento del 20% o di demolizione e ricostruzione del medesimo stock con un plus del 35% anche in deroga ai piani urbanistici, vincoli e regolamenti), nonché introducendo alcune semplificazioni procedurali e tecniche nei permessi e nelle onerosità economiche ad essi legate (abolizione del Permesso di costruire e sconto su una parte dei relativi oneri, sostituzione con una autocertificazione del progettista, ecc) sia stata sostanzialmente ricomposta in un corretto quadro di rapporti istituzionali (raggiungendo un indispensabile intesa fra Regioni e Stato) e di maggior ragionevolezza nel merito.

Sull'annunciato improvviso provvedimento unilaterale del Governo e soprattutto sui contenuti iniziali di esso (vedasi la successiva bozza di DL che Palazzo Chigi aveva preparato per il Consiglio dei Ministri ed in parte smentita dallo stesso Premier) l'Inu aveva subito espresso con il Comunicato del 9 marzo (di seguito riportato integralmente) la propria circostanziata forte perplessità e preoccupazione.

L'intesa con le Regioni del 1.4.2009 deve appunto essere considerata positivamente ed una risposta alle negatività manifestate dall'Inu laddove, oltre al rispetto di ruoli e compiti concorrenti e non esclusivi dello Stato (affermati non solo dalla Costituzione ma anche da principi federalisti di cui il Governo è sembrato dimenticare il ruolo che pure politicamente e programmaticamente dovrebbe attribuire ad essi), si corregge il merito urbanistico della manovra. Sotto questo profilo infatti gli interventi di ampliamento del 20% o demolizione-ricostruzione con premio di volumetria del

35% non solo sono esclusi nei centri storici e nelle aree vincolate e vanno riferiti a fabbricati a destinazione residenziale di tipo uni-bifamiliare per un max di 200 mc (escludendo di fatto dalla manovra la gran parte dei tessuti edificati delle città, rafforzandone l'aspetto di "valore d'uso" per le famiglie ma anche ridimensionandone inevitabilmente la portata economica che non potrà certo avvicinare gli annunciati 60-70 miliardi di euro) ma vengono ricondotti a piani e programmi definiti fra Regioni (che devono legiferare entro 90 giorni) finalizzati alla riqualificazione architettonica ed all'efficienza energetica degli edifici e sostenibilità (anche urbanistica) degli interventi.

Ciò che invece desta ancora perplessità riguarda la parte che l'intesa assegna al Governo, che dovrà emanare un Decreto legge entro l'11 aprile (i cui contenuti dovranno però essere concordati con Regione e autonomie locali), rispetto alla quale il Governo intende agire sulla semplificazione (ampliando l'area degli interventi edilizi che non hanno bisogno neanche di una Dia, estendendo la Dia medesima a parte di interventi che oggi richiedono il permesso di costruire, ecc) quale anticipazione di un più rilevante Disegno di legge delega volto a modifiche del Testo unico dell'edilizia (ma l'edilizia, con il nuovo titolo V della Costituzione non è materia delle Regioni?) incentrate in particolare sulla sostanziale eliminazione del permesso di costruire fra i titoli abilitativi di un intervento edilizio e urbanistico e sulla modifica delle sanzioni per le violazioni delle prescrizioni dell'autorizzazione paesaggistica del Codice Urbani.

In generale è il messaggio agli italiani (purtroppo di nostro poco famosi per il convinto e fermo rispetto delle regole) non di una *riregolazione* efficace (su cui l'Inu è schierato favorevolmente ed al lavoro), quanto invece di una necessaria *deregulation* (al momento non convincente nelle sue motivazioni ed esiti virtuosi) che la crisi renderebbe urgentissima per aiutare il Paese a superarla.

Di interesse sembrano invece le norme che riguardano non tanto la semplificazione-accelerazione (ma da approfondirne portata e contenuti) di pareri e valutazioni in materia di beni culturali ed ambiente (Vas inclusa) quanto il coinvolgimento delle Sovrintendenze nelle Conferenze dei servizi (o nelle stesse Conferenze di pianificazione che l'Inu propone nella Legge nazionale di principi del governo del territorio e già introdotte da alcune nuove leggi regionali), quale avvio di una effettiva pratica dell'indispensabile metodo della copianificazione per un efficace governo del territorio (a proposito Legge nazionale di principi del governo del territorio in discussione nell'VII Commissione parlamentare che, anche in questa occasione, è ingiustificatamente dimenticata o ritenuta non pertinente, o irrilevante, rispetto ai temi all'ordine del giorno di cui stiamo parlando!).

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2007

Istituto nazionale di urbanistica

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2007

INU Istituto Nazionale di Urbanistica

ISBN 88-7693-012-3

EURO 35,00

INU

Il Rapporto dal Territorio 2007 è stato realizzato con il contributo economico di **inuprom**

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 _____

Aperture Aperture

Il Piano casa del Governo

Comunicato della Giunta Esecutiva dell'Inu

L'Istituto Nazionale di Urbanistica esprime la più grande preoccupazione per le ipotesi riportate dalla stampa relative alle norme che il Governo intende varare in materia di edilizia privata e in particolare quelle relative all'incremento, indiscriminato e senza condizioni, del 20% degli edifici residenziali esistenti con un ulteriore regalo alla rendita fondiaria e non a tutti i cittadini. Mentre l'estensione della Dichiarazione d'Inizio Attività (DIA) per ogni intervento, porterebbe sicuramente ad un aggravio del già elevatissimo contenzioso sull'edilizia, oltre ad eliminare ogni forma di controllo ed anche di pubblicizzazione degli interventi. Se tali ipotesi venissero confermate dal provvedimento legislativo che il Governo intende varare nella prossima riunione del Consiglio dei Ministri, si prospetterebbe anche un reale pericolo di peggiorare la già precaria qualità morfologica ed urbanistica delle città italiane, con ampliamenti e sopralzi casuali, legati alle occasioni e alle possibilità d'intervento, in deroga a qualsiasi regola che ogni città e ogni centro urbano hanno cercato faticosamente di darsi con i propri piani e i propri regolamenti, ponendo l'interesse pubblico come primo, fondamentale obiettivo da salvaguardare. Il provvedimento annunciato non sembra, inoltre, tenere minimamente conto dell'impatto urbanistico di tali ampliamenti, che, se generalizzati, potrebbero aumentare congestione e invivibilità delle nostre città, aggiungendo nuovi carichi urbanistici insostenibili e non programmati. Senza dimenticare l'impatto sociale che si determinerebbe, provocando situazioni differenti e disuguaglianze per i cittadini, causa l'eterogeneità delle situazioni di partenza. L'Inu dichiara di appoggiare qualsiasi provvedimento che si muova nella direzione della semplificazione e nella trasparenza delle procedure edilizie nell'interesse di tutti i cittadini, senza tuttavia introdurre forme generalizzate di *deregulation* che favoriscono, di fatto, nuove forme di rendita senza controlli e senza nessuna redistribuzione sociale della stessa; scelte che hanno determinato esiti negativi ovunque, in Italia o in Europa, siano state applicate. L'Inu ricorda anche come modalità, auspicabili, di semplificazione e di incentivazione siano già presenti nella normativa italiana e in particolare in quelle di alcune

Regioni, dalle quali bisognerebbe partire per proporre provvedimenti che non cerchino di incassare solo un generico consenso dell'opinione pubblica senza garantire un reale incremento dell'attività edilizia socialmente sostenibile, ma che consolidino regole e possibilità d'intervento qualitativamente migliori per tutti. L'Inu sottolinea, inoltre, come un miglioramento delle procedure e del rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, passi necessariamente attraverso un aumento della capacità di gestione di quest'ultima e quindi da un maggiore qualità delle sue prestazioni professionali e culturali, condizioni che non si raggiungono sottraendo risorse agli enti locali attraverso misure fiscali improvvisate.

Nei confronti dei provvedimenti annunciati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Inu avverte, inoltre, come la materia trattata non sia di esclusiva competenza dello Stato, bensì concorrente e dunque coinvolga direttamente la responsabilità delle Regioni, alle quali spetta costituzionalmente il compito di legiferare in materia di governo del territorio e quindi anche di edilizia: tali provvedimenti dovranno quindi essere contenuti, in una legge quadro di indirizzi per le Regioni, come da alcune notizie di stampa sembra potersi desumere, che dovrà trovare il consenso di tutte le Regioni, senza quindi alcuna forzatura politica o costituzionale. A questo proposito, l'Inu ricorda come sia da tempo ferma in Parlamento la legge quadro sui "principi fondamentali del governo del territorio", nella quale potrebbero anche essere inseriti alcuni dei provvedimenti annunciati, in un contesto più meditato e costituzionalmente maggiormente attendibile; in questo caso non mancherebbe il sostegno dello stesso Inu, a condizione che incentivi e incrementi si indirizzino verso la realizzazione di edifici bio-sostenibili e energeticamente virtuosi, mentre eventuali demolizioni e ricostruzioni, del tutto auspicabili come principio, non vadano a detrimento della normale programmazione, anche in termini quantitativi, che ciascuna comunità si è data. Peraltro, l'ipotesi, tutta da discutere, di ampliamento generalizzato dell'edilizia esistente sembra potersi applicare realisticamente solo agli insediamenti a bassa densità e con tipologie uni o bifamiliare.

L'Inu ribadisce, infine, l'importanza del rilancio del programma di edilizia sociale, da troppo tempo assente dalle nostre politiche nazionali, annunciato insieme ai provvedimenti prima trattati. Su questo tema si sottolinea la necessità che l'edilizia sociale, pubblica o privata, sia prevalente in affitto, perché tale è la domanda sociale emergente e che sia rivolta alle categorie più deboli della nostra società quali i giovani, gli anziani e gli immigrati. Un'edilizia che, come già previsto da altri provvedimenti, deve essere considerata una dotazione territoriale, cioè un servizio sociale e sia realizzabile sulle aree acquisite gratuitamente dai Comuni attraverso i meccanismi compensativi e perequativi, ormai diffusi a livello nazionale. Con questi indirizzi e a queste condizioni il programma di edilizia sociale troverà l'aperto sostegno dell'Inu.

...si discute ...si discute

Città, Sicurezza, Donne

Francesca Lazzari*

La sensibilità delle donne rispetto alla sicurezza è utilizzabile come parametro sulla sicurezza della città per tutti i segmenti più fragili della popolazione. Ragionare sulla sicurezza a partire dall'ottica delle donne è una risposta pragmatica e immediata ad un problema fortemente sentito. Le paure della gente vanno prese sul serio, non importa se giustificate o no da tassi di criminalità urbana crescenti. Lasciare queste preoccupazioni alla gestione improvvisata e propagandistica determina una riflessione distorta che svilupperà politiche repressive e discriminatorie mentre si dovrebbe partire dalla disamina delle condizioni di vita e movimento delle donne nelle città. Nell'ultimo decennio proprio attorno alla sicurezza dello spazio pubblico si concentrano diversi approcci di intervento che posizionano vittime e attentatori in relazioni differenti partendo da idee di cittadinanza differenti.

I "luoghi della paura" sono quei luoghi, pubblici e privati, che fanno insorgere nelle donne una sensazione di minaccia e che presentano queste caratteristiche: assenza di controlli formali e informali, luoghi monofunzionali che in certe ore della giornata sono deserti, luoghi in cui è difficile orientarsi, poco illuminati, con siepi e spazi nascosti.

Le politiche securitarie mostrano l'impotenza della politica sulle grandi trasformazioni in atto e sono segnali dell'ulteriore impoverimento della sfera pubblica: le azioni collettive dal basso cui danno luogo (i comitati di cittadini, le ronde, le manifestazioni contro prostituzione e migranti, ecc.) sono non solo temporanee, ma private e privatistiche, dirette alla costruzione, al massimo, di «comunità di complici», tenute insieme soltanto dall'individuazione di un nemico: alla sicurezza ci devono pensare in primo luogo i cittadini stessi, ma l'accezione di cittadino utilizzata taglia fuori una buona fetta degli abitanti della città (poveri, barboni, tossici, prostitute e migranti...) considerati come minacce principali per la sicurezza.

Le donne indipendentemente da aver subito aggressioni o dal grado di percezione della paura tendono ad autolimitare la propria libertà di movimento attraverso "routine di evitamento dei rischi", quotidianamente praticate.

Numerose ricerche hanno confermato e documentato che i rischi di vittimizzazione e insicurezza sono collegati a

eventi e situazioni privati, piuttosto che pubblici, ad opera di conosciuti, piuttosto che di sconosciuti, dentro le protette mura di casa o nei luoghi di lavoro e a scuola.

Se si alimenta lo stereotipo che i 'nemici sociali' sono categorie di 'altri' dal cittadino normale, la dimensione sessuata della paura e della percezione di pericolo delle donne, come dimostrano molte ricerche, individua lo straniero non soltanto con chi è diverso per etnia, cultura o stile di vita, ma con qualsiasi uomo.

Ciò di cui tutti, e in particolare le donne, hanno bisogno sono politiche produttrici di fiducia, tali da mettere in grado tutti di correre rischi. E queste azioni richiedono misure adeguate di politica sociale, economica, culturale. La fiducia è oggi risorsa molto scarsa e molti dubitano che la si possa produrre attraverso politiche intenzionali. Ciò che la politica potrebbe e dovrebbe fare è creare le condizioni per la produzione di fiducia: creazione e distribuzione di risorse economiche e sociali per mettere in grado tutti e tutte di correre rischi, di sperimentare, di vivere le città. Gli interventi situazionali (migliore illuminazione, diminuzione del traffico cittadino, pulizia di strade e quartieri, moltiplicazione di zone pedonali, ecc.) e interventi urbanistici mirati a sanare il degrado di molte zone sono non solo necessari, ma assumono il segno di indicatori della cura delle istituzioni per il bene pubblico.

Quando si affronta il binomio donne-sicurezza le linee di intervento sono generalmente articolate in interventi di carattere preventivo ed ambientale centrati sulla vulnerabilità femminile, intesa come maggiore esposizione al rischio derivante da una condizione di oggettiva debolezza, più che come effetto di una cultura ancora per molti versi patriarcale e in cui il problema è rappresentato dal comportamento aggressivo maschile. La maggior parte dei programmi attivati nei paesi europei, se non quasi tutti, affronta il tema della sicurezza cittadina, dei rischi e della conflittualità urbana a partire dai tradizionali comportamenti maschili ritenuti produttori di disordine e di devianza: la droga, la violenza giovanile, la criminalità predatoria, le inciviltà, la piccola delinquenza. A volte si tratta di slogan lanciati dalle amministrazioni, di cui poi non si trova traccia nella realizzazione dei progetti (si pensi alle iniziative dei taxi rosa e ci si interroghi su quanti siano effettivamente in funzione nelle città italiane). Oggi l'ottica per affrontare le politiche della sicurezza deve partire da interventi e riflessioni sullo spazio urbano connotate da un carattere fortemente interdisciplinare con la partecipazione di architetti e pianificatrici, di sociologhe e geografe, e in misura minore, di giuriste e criminologhe.

**Assessore alla progettazione e innovazione del territorio del Comune di Vicenza.*

Osservare la città contemporanea

a cura di Carolina Giaimo

"nel corso degli anni '80 ..., è iniziata una fase travolgente di trasformazione urbana, che ha modificato il volto delle città italiane con la sostituzione delle vecchie destinazioni industriali, ..., dei grandi servizi urbani obsoleti con nuove funzioni residenziali, terziarie e commerciali. Un processo di trasformazione che dura ancora oggi, al quale però negli ultimi anni se n'è affiancato uno completamente nuovo, che ha ampliato a dismisura la tendenza alla diffusione insediativa già presente in alcune aree, dando forma a quella che oggi è chiamata la "metropolizzazione" del territorio, in altre parole la formazione di una "nuova città", nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti ed insediamenti a bassa densità, più o meno di qualità e, in diverse Regioni più o meno legali, con una sempre più estesa occupazione di suolo. E' questa la città contemporanea, del tutto diversa da quella tradizionale ..."
(dalla Relazione generale di F. Oliva, XXVI Congresso Inu, Ancona 2008).

I più recenti contributi teorici e di ricerca relativi ai territori vasti (dall'analisi e pianificazione territoriale e urbanistica fino alla sociologia urbana) evidenziano come le immagini urbano-territoriali di un passato anche relativamente recente (che rimandavano prevalentemente alla metafora dell'organismo ed ai paradigmi dello sviluppo), non rispondano più in modo efficace all'interpretazione dei contesti contemporanei. Il fatto più evidente è che i dati fisico-quantitativi, economici e spaziali (fondamento delle analisi socio-economiche e territoriali dei decenni passati) hanno progressivamente perso significatività nel rappresentare gli assetti della città e del territorio contemporaneo, in particolare nel concorrere all'individuazione delle aree metropolitane: i nuovi paradigmi fanno soprattutto riferimento alla "complessità" ed alle "trame reticolari" (dalle maglie più o meno larghe), per leggere fenomeni che non rimandano, per definizione, ad immagini fisse e statiche. Nei territori contrassegnati dall'abbandono e/o trasformazione dei tradizionali modelli di produzione materiale dell'industria e dall'affermarsi delle attività terziarizzate e informatizzate, interagiscono i più differenti, frammentati ed articolati gruppi istituzionali, sociali, economici, ecc.: in questo contesto, città e territori contemporanei hanno assunto una nuova forma, caratterizzata da:
a) confini non più ben definiti, ma piuttosto permeabili ed estesi, a geometria variabile sia geograficamente che socialmente;

b) mancanza di un centro riconosciuto;
c) una trama spaziale talvolta frammentata e talvolta concentrata in zone funzionalmente specializzate. Ecco che entrano in campo nuovi fattori da considerare e analizzare, primi fra tutti i servizi, i rapporti sociali e i modelli amministrativi, economici e culturali che si sviluppano sul territorio. A fronte di tali evidenze, il paradigma della complessità¹ si è progressivamente affermato per la sua capacità di adattarsi alla conoscenza e comprensione di fenomeni di dimensione molto variabile: dal comportamento di uno stormo di uccelli, alle dinamiche di un ingorgo stradale, fino ai comportamenti di cooperazione e competizione delle imprese, alle fluttuazioni della borsa ed alle crisi dell'economia finanziaria. Infatti, oggetto della complessità sono i sistemi caratterizzati da numerosi elementi (qualitativamente anche molto diversi tra di loro) e da numerose connessioni non-lineari tra loro. Questo significa che piccole variazioni nei comportamenti dei singoli elementi possono generare effetti inimmaginabili². Come in una grande ragnatela, in cui tutto è interconnesso. La ragnatela della complessità, ovvero la "rete", appare come immagine particolarmente adatta al fenomeno della metropolizzazione, efficace per una descrizione interpretativa sia delle nuove forme insediative ma anche delle nuove forme di governo o soprattutto di *governance* di tali territori. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, sono da considerare sicuramente reticolari le pratiche di negoziazione fra attori

pubblici e privati relative all'applicazioni dai meccanismi di partenariato, introdotte a partire dai Patti territoriali e dai Prusst (che, in letteratura, hanno infatti assunto il nome di "programmi complessi"). Il tema delle "relazioni" nello spazio metropolitano è quindi centrale per il dibattito in questione e la configurazione del *network* appare particolarmente adatta alla lettura, interpretazione e gestione dei fenomeni territoriali.

Nei territori della metropolizzazione la città contemporanea acquista le sembianze di un nodo di reti transcalari e trans-territoriali che formano una maglia, più o meno fitta, di relazioni orizzontali e verticali, attraverso le quali si costruiscono rapporti di cooperazione e competizione.

Per la città contemporanea essere "in rete" è un fondamento strategico per il duplice significato che la rete stessa assume di elemento materiale, con riferimento alle infrastrutture (lineari e puntuali) della mobilità, e di elemento immateriale, con riferimento alle connessioni e relazioni tra soggetti, che esulano dai percorsi materiali. In tal senso, il successo dei territori contemporanei sembra passare attraverso tre capacità/possibilità fondamentali dei soggetti locali:

- quella di costruire una rete locale forte, stabile e coesa;
- quella di inserirsi in reti globali attraverso il consolidamento di relazioni sovralocali e transcalari;
- quella di rendere riconoscibile il proprio "capitale territoriale" e di metterlo a disposizione della rete.

In tal modo vi sono territori che definiscono le proprie politiche di sviluppo attraverso la costruzione di reti collaborative, con la conseguenza di una continua definizione e ri-articolazione dei propri confini in perimetri che di volta in volta vengono individuati in base alla specificità dei problemi, oltre che dei soggetti politici e istituzionali coinvolti. Attraverso queste reti di cooperazione, i governi locali stabiliscono alleanze strategiche tra città. In questa prospettiva, il territorio contemporaneo della metropolizzazione può assumere l'immagine di una "città di città" basata su una nuova struttura sociale: la "società delle reti e dei flussi".

I tracciati di queste reti definiscono la forma della città contemporanea: nodi funzionali (sociali, culturali, economici, ecc.) collegati fra loro da flussi di relazioni materiali e/o virtuali, i cui modelli sono alternativamente di tipo gerarchico o equipotenziale, e che lasciano sul territorio anche ampi spazi di sconnessione, il luogo di chi non fare parte della rete, corrispondente all'immagine della frantumazione e dispersione della città nel territorio. Negli spazi della metropolizzazione possiamo pertanto trovare nuovi centri e nodi territoriali ma anche nuove aree di marginalità fisica e relazionale, spazi di risulta collocati tra i lembi estremi dei diversi nodi o centri urbani dell'area metropolitana, riconoscibili per l'assenza di qualità edilizia, urbanistica e ambientale, per l'assenza di assetti insediativi pianificati o per la presenza di funzioni non desiderate (discariche, impianti industriali ecc.).

Le questioni evocate lasciano trasparire un ulteriore aspetto problematico che appare irrisolto: dal momento che i tradizionali parametri puramente fisici e quantitativi non circoscrivono in modo soddisfacente il fenomeno, quali possono essere considerati gli indicatori della metropolizzazione?

Vi è convergenza circa il fatto che fra i più interessanti riferimenti per l'interpretazione di tale fenomeno si possano considerare: i modelli del consumo di suolo, dei consumi energetici e della mobilità su gomma. È interessante constatare che rispetto ad ognuno di questi tre fattori si è registrato, nell'ultimo decennio, un incremento "insostenibile". Con riguardo specifico a consumo di suolo e insostenibilità, va detto che bisogna saperlo riconoscere e distinguere tra "positivo" e "negativo" poiché una seria politica per l'ambiente passa necessariamente anche attraverso la trasformazione dei suoli agricoli e non solo la loro tutela (ricordando, peraltro, che l'agricoltura è un'attività che determina pressioni sull'ambiente, dunque non è solo da difendere) A livello locale è possibile perseguire politiche di riduzione del consumo (e soprattutto spreco) di suolo agendo su scelte relative: sia al perseguimento di

forme insediative più policentriche (con economie di scala e forme agglomerate ma reticolari), meno disperse e frammentate (dove la frammentazione non è solo quella dei piccoli insediamenti ma riguarda anche i ben più estesi, cosiddetti, recinti monofunzionali dello scambio e dell'intrattenimento) e più compatte e contigue, rispetto all'urbanizzato che diffuse; sia il riconoscimento di valori territoriali, ambientali, paesaggistici, agricoli, insediativi ed infrastrutturali e vocazioni alla conservazione od alla trasformazione del territorio su cui operare e orientare interventi e politiche. Si deve peraltro constatare che le analisi svolte ed i dati ad oggi disponibili non appaiono né completi né soddisfacenti (soprattutto quelli nazionali mentre a livello provinciale e regionale vanno segnalati alcuni interessanti lavori³) e non risultano adeguati alla effettiva conoscenza del problema e dei suoi affatto univoci aspetti. I dati pertanto vanno rapidamente incrementati ed affinati, oltre che aggiornati e resi davvero confrontabili con le migliori analisi europee⁴.

Vi è infine da considerare l'utilità, per la valutazione dei fenomeni di metropolizzazione, di integrare l'utilizzo degli indicatori sopra evidenziati con esperienze legate ad un approccio di tipo sociologico-qualitativo: un'integrazione che potrebbe fornire ulteriori, utili chiavi di lettura.

Note

1. Non va dimenticato che il punto di partenza della teoria della complessità è rappresentato dalle ricerche nel campo della termodinamica del premio Nobel Ilya Prigogine (1917-2003); il suo sviluppo è stato però tumultuoso, disordinato, multidisciplinare: nell'ambito della complessità si trovano contributi non solo di fisici, matematici, informatici, biologi, ma anche filosofi, letterati, economisti, studiosi di management e quant'altro.
2. Gli studiosi di complessità si riferiscono a questo fenomeno con il nome di *effetto butterfly*, preso in prestito dalla meteorologia: il battito di una farfalla in Cina può generare un tifone negli Stati Uniti.
3. Si veda in particolare quanto in corso di realizzazione da parte della Provincia di Torino, attraverso l'istituzionalizzazione di un Osservatorio sul consumo di suolo.
4. L'Inu è già impegnato in questa direzione avendo costituito, all'inizio del 2008, con il Politecnico di Milano e con Legambiente, un Osservatorio nazionale sul consumo di suolo.

Per un equilibrato governo delle dinamiche metropolitane

Franca Miani*

Le città italiane negli ultimi decenni si sono trasformate: alcune più incisivamente di altre ma tutte attraverso processi simili e analoghi a quelli che investivano altre città dell'Europa occidentale. Il cambiamento riguarda prevalentemente il passaggio dalla città compatta a morfologie urbane sempre più estese, frantumate e policentriche, affermatesi laddove in precedenza esistevano centri gerarchicamente differenziati. Dai tipici processi di agglomerazione delle funzioni urbane negli spazi centrali, si è passati rapidamente alla diffusione spaziale di attività e persone con progressiva occupazione di territorio agricolo, infrastrutturato e cementificato. La crescente dissociazione tra i luoghi di residenza, produzione e consumo ha generato una crisi nel sistema del trasporto collettivo. La dilatazione degli insediamenti residenziali è avvenuta non solo sulla base delle scelte, delle preferenze e delle esigenze soggettive della popolazione, bensì, soprattutto, nella continua ricerca di valori fondiari e di tipologie edilizie accessibili, anche in comuni diversi da quello originale di residenza e con risvolti finanziari allarmanti per gli enti locali, posti di fronte ad oneri crescenti dei servizi da fornire e diradamento delle entrate fiscali. Le conseguenze sociali di queste trasformazioni sono in genere devastanti per gli strati più deboli della popolazione. L'accesso alle strutture che s'espandono a macchia

d'olio fuori dalle città impone la disponibilità di un mezzo di trasporto privato. Anche la classe media sconta effetti per lo più negativi: all'aumento delle percorrenze, connesse alle necessità di accedere sia ai servizi la cui ubicazione resta nel perimetro del centro tradizionale, sia alle funzioni sparpagliate nella "città diffusa", corrispondono notevoli aumenti nei costi. Dalle trasformazioni traggono invece benefici le imprese che forniscono servizi terziari che trovano nelle nuove aree di urbanizzazione maggiori spazi per magazzini e parcheggi, indispensabili per centri commerciali e grande distribuzione ma anche per multisala, discoteche e aree per ristorazione e svago. Soprattutto possono lucrare sul differenziale di rendita fondiaria rispetto alle aree più centrali delle città. E' sempre più diffuso un certo disagio abitativo accompagnato da un aumento di peso degli aspetti economici nelle scelte localizzative individuali. L'impatto sociale di questa situazione è complesso: la nuova divaricazione tra luogo di residenza e luogo di lavoro che si sviluppa ormai in un territorio di area vasta extra comunale, incide notevolmente sulla qualità della vita della popolazione e sul sistema complessivo della sostenibilità ambientale. Degrado, problemi di alloggio, associati a disagio economico e sociale, non costituiscono fattori a sé stanti, ma sono espressione e conseguenza di una struttura urbana che non è riuscita ad adeguarsi al cambiamento.

Soprattutto nelle città di antico impianto si è assistito ad un vero e proprio "consumo di paesaggi urbani". La ricerca di equilibri tra esigenze conflittuali non sempre è agevole e quasi mai assicura esiti appaganti. Giocano ruoli ora più ora meno incisivi le logiche dell'espansione urbana e quelle della riqualificazione del tessuto esistente; in continua tensione tra la volontà di mantenere inalterata l'immagine storica dei centri urbani (con l'istituzione di regole sempre più rigide dal punto di vista urbanistico e di salvaguardia del patrimonio monumentale) e la contraddittoria situazione per cui, di fatto, per dare spazio a differenti e più vantaggiose utilizzazioni delle aree, si operano trasformazioni o addirittura "distruzioni" di molti luoghi, meno ricchi di storia e d'aspetti monumentali ma talvolta altrettanto significativi nel contesto urbano e periurbano. Lo stesso sistema di percezione della città, nella sua relazione tra uomo e paesaggio urbano si è profondamente alterato. Il cittadino prova sempre più spesso un senso di estraneità nei confronti dello spazio urbano e perde i punti di riferimento classici dell'identità stessa della città. Nell'"andare in città" era implicito un percorso finalizzato al raggiungimento del centro storico, là dove la città si esprime tuttora nei suoi luoghi simbolici universalmente riconosciuti: il reticolo delle strade, le prospettive rinascimentali che danno il senso dello spazio, i palazzi imponenti e le chiese monumentali. C'era un "esterno" e un

“interno dell’organismo urbano, tipologia identificabile nei più vari contesti geografici e nelle più varie componenti architettoniche. Oggi non è più la piazza, ma sono piuttosto i centri fieristici; non è più il mercato, ma i centri commerciali. Per non parlare degli incroci autostradali, segnati sempre più spesso dai nuovi villaggi dello *shopping* (gli *outlet*), che si presentano ormai con sembianze di borghi antichi, celando, dietro facciate dall’aspetto classicheggiante, capannoni colmi di merci prodotte per un apposito mercato del ribasso. Le nuove iniziative per il miglioramento del traffico urbano stanno cambiando l’organizzazione complessiva delle città. Per agevolare la circolazione dei veicoli ed eliminare alcuni problemi, si creano altri vincoli di cui non si è a priori valutata esattamente la portata. Infatti, con il dilatarsi dei mercati e delle reti di comunicazione si produce continuamente maggiore spostamento di merci e di persone, che vanno a confluire inevitabilmente nelle aree urbane, poiché la *web city* non ha ridotto il movimento, ma piuttosto lo ha amplificato, creando sempre nuovi flussi.

Le città si connotano ormai per la presenza di oggetti obsoleti: macchine per produrre che non producono e macchine per abitare che perdono valore e funzione. Persino l’architettura degli edifici assume diversi significati: edifici come nuovi simboli del cambiamento o piuttosto come nuovo *business* economico?

E mentre si dibatte sui centri storici al bivio tra la museificazione con conseguente spopolamento dei loro abitanti e il mantenimento delle funzioni miste attuali, le periferie urbane a loro volta si trovano di fronte a situazioni contraddittorie. Da un lato vi sono le “periferie da rottamare”, con il loro carico di problemi sociali ancora da risolvere e l’edilizia fatiscente e, dall’altro, si sviluppano i luoghi di promozione residenziale della popolazione urbana più benestante, in quei quartieri esterni dove le caratteristiche ambientali ed edilizie garantiscono una eccellente qualità della vita, secondo l’antico

modello di invasione e successione caro alla scuola di Chicago. “Centralità periferiche” e “periferie centrali” sono presenti in uguale misura all’interno delle città, dando luogo ad una crescente intensificazione degli squilibri infraurbani. Lo stesso centro topografico rischia di diventare la periferia economica, sociale, politica e simbolica delle città se non se ne identifica una sua funzione prioritaria, se non si decide se i centri storici devono trasformarsi in musei o piuttosto rimanere aree economiche a destinazione residenziale e terziaria da contrapporre ai nuovi centri commerciali che proliferano nelle periferie.

Questa vera e propria inversione del secolare processo di urbanizzazione rimette in discussione un certo tipo di concezione di città ed ha bisogno di nuove rappresentazioni e nuovi strumenti per comprendere quei fenomeni che sono al centro dei meccanismi di frammentazione della città contemporanea.

Persino il processo di riqualificazione urbana non è esente da problemi. A giudicare dai risultati sotto i nostri occhi, sono ancora pochi i casi di rinnovamento urbano che siano riusciti a migliorare le condizioni precedenti: nella maggior parte dei casi si sono inserite funzioni commerciali e terziarie laddove precedentemente esistevano aree industriali dismesse, provocando nuovi e intensi flussi di traffico.

Nessuno è contento in questi centri così concepiti. Non si vede un progetto strategico da parte delle istituzioni che non sia quello dell’accaparramento di finanziamenti o di eventi! Si va sull’onda lunga di mode ed esperienze vissute altrove ma non si ragiona nell’ambito del nostro contesto territoriale e, paradossalmente, laddove, qualche volta, si realizzano interventi di ricucitura con una forte attenzione verso la qualità, le aree non si vendono!

Mentre il territorio si suburbanizza, nelle città cresce il numero degli “indesiderabili”, dei *city users* e degli abitanti temporanei che vi si trasferiscono a seguito del processo di nobilitazione delle aree centrali,

allargando progressivamente le differenze sociali tra i due estremi. Nello stesso tempo gli eventi della città “spettacolare” fanno crescere il potere di gruppi e istituzioni coinvolte nell’aspetto economico delle operazioni ma non sempre interessate allo svolgimento di processi di sviluppo condivisi dalla comunità intera. Essi riescono ad imporre le proprie scelte ad un governo locale che, il più delle volte, non è in grado di contrastarli con un’efficace capacità d’interlocazione. La competizione odierna porta ad enfatizzare i sistemi forti, le opere importanti, i grandi eventi rappresentativi del potere, della scienza e della tecnologia. Più il processo di globalizzazione spinge gli individui e le città in concorrenza verso il raggiungimento di traguardi sempre più avanzati ed elevati, più si creano differenze tra inclusi ed esclusi, tra sviluppo e sottosviluppo, tra cittadini che godono di diritti e vivono la città e i senza casa allo sbando che la subiscono solamente.

Che cosa si deve fare per innalzare la qualità urbana e della vita, il senso di appartenenza e la coesione sociale? È più efficace promuovere iniziative di marketing territoriale oppure privilegiare interventi di edilizia sociale e/o residenziale? È meglio innovare gli spazi pubblici e collettivi, creando dei “salotti” all’interno della città, oppure ricreare l’effetto strada facendo dello *shopping* il motore dell’incontro e della parificazione sociale? È più opportuno favorire la formazione di una comunità all’interno di quartieri o piccoli “borghi” ricreati in alcune aree urbane o suburbane o riteniamo che ciò possa avvenire spontaneamente ponendo le basi per una diversità ed una mescolanza sociale? E ancora, la coesione sociale è strettamente legata alla dimensione delle città?

Perché tali quesiti trovino risposte quanto più possibile ragionevoli e corrette, in rapporto ai singoli organismi urbani analizzati nelle loro specifiche situazioni territoriali, sociali, funzionali, acquista rilievo preliminare la capacità di coinvolgimento, ad opera dei responsabili delle amministrazioni locali, di tutti i

possibili attori interessati. L'efficacia delle politiche urbane è proporzionale al grado di compartecipazione dei cittadini ai processi di sviluppo e all'armonica suddivisione tra le categorie dei benefici dello sviluppo stesso. Saranno squilibranti e a lungo termine pregiudizievoli del futuro della città, sia le politiche volte a privilegiare i gruppi sociali più forti, sia orientamenti esclusivamente finalizzati al sostegno dei gruppi sociali deboli. E' essenziale il sapiente gioco di equilibri tra la soddisfazione dei contribuenti interni e la proiezione della città verso il territorio esterno. L'amministrazione locale realizzerà buone pratiche di gestione del territorio urbano se mostrerà capacità e abilità di fare coesistere l'esigenza della competitività in uno scenario di globalizzazione economica con la conservazione dell'identità locale.

* Ordinario di Geografia economico-politica, DE, Università degli Studi di Parma.

La città contemporanea: i motivi di una ricerca

Carmen Mariano*

Il programma di ricerca di interesse nazionale a cofinanziamento Miur e Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture "Pensare la città contemporanea. Pianificazione e gestione delle grandi città italiane. Una riflessione sul governo urbano dopo dieci anni di sperimentazione innovativa. Le nuove prospettive" ** è stato avviato in una fase caratterizzata da un radicale cambiamento di approccio al tema del governo della città rispetto agli anni '70 e '80. Le tendenze localizzative della popolazione degli ultimi decenni confermano la crescita del fenomeno urbano come l'elemento dominante della organizzazione territoriale. Il processo di "riurbanizzazione" delle città che si è registrato dopo la grave crisi economica degli anni '70 ha determinato lentamente ma progressivamente un aumento demografico dei poli metropolitani e ha generato processi di rivitalizzazione economici, finanziari, politici e culturali e con essi la ricerca della costruzione di una gerarchia urbana internazionale. La città è cresciuta ma in misura diversa rispetto al passato, si è riorganizzata secondo un processo di tipo agglomerativo alla scala metropolitana per cui la città centrale non cresce più ma fa registrare un aumento demografico a favore della dimensione metropolitana. Contrariamente alla struttura tipicamente produttiva della città che aveva come obiettivo principalmente la fornitura di servizi pubblici e l'efficienza della struttura amministrativa, le città e le regioni a partire dagli anni '90, nel clima della crescente globalizzazione e dell'integrazione europea, hanno come

obiettivo comune lo sviluppo economico, la promozione della competitività del sistema territoriale e l'attrazione di capitali d'investimento. La rapidità delle trasformazioni urbane che caratterizza le grandi città e la scarsa capacità previsiva di lungo periodo pone in maniera nuova l'urbanistica di fronte ad altre discipline. Le tradizionali forme di pianificazione vengono sostituite da un'urbanistica più strategica e maggiormente in grado di adattarsi a situazioni imprevedibili e ad eventi imprevisti.

Il programma di ricerca si è posto come obiettivo generale la individuazione e valutazione dei punti di innovazione nel governo delle trasformazioni urbane delle grandi città italiane a partire dalla fine del 1993, cioè dalla attuazione della riforma elettorale degli enti locali che introduce un nuovo scenario di carattere strutturale: l'elezione diretta dei sindaci e la durata temporale delle amministrazioni locali che diviene compatibile con l'assunzione di obiettivi di programmazione e pianificazione delle trasformazioni urbane.

Le nove università italiane coinvolte nella ricerca (Roma con il coordinamento nazionale, Genova, Milano, Torino, Bari, Bologna, Napoli, Messina-Reggio, Venezia) hanno tutte avviato interessanti sperimentazioni: redazione di piani urbanistici innovativi e di piani strategici, predisposizione di progetti urbani e di programmi complessi, ricerca di fonti di finanziamento non tradizionali e metodi di governo delle trasformazioni urbane basate sulla costruzione del consenso.

Tale sperimentazione è avvenuta in un quadro legislativo caratterizzato dall'emanazione di numerose nuove leggi urbanistiche regionali che, pur inevitabilmente prive di coordinamento fra loro per la mancanza di una legge urbanistica nazionale di riferimento, evidenziano alcune tendenze comuni nel superare la concezione della pianificazione fondata su rapporti gerarchici e propongono nuove modalità di coordinamento e di relazione improntate al metodo del confronto e della valutazione.

La ricerca ha proceduto con l'obiettivo di verificare se, a quindici anni dal 1993, le innovazioni hanno consentito di procedere lungo un percorso di rilancio della modernizzazione delle strutture urbane italiane nel tentativo di recuperare il ritardo storico con le grandi città del mondo occidentale, consentendo alla disciplina urbanistica un avanzamento in quella ricerca della sua nuova identità scientifica e del suo ruolo sociale che costituisce la caratteristica più significativa degli ultimi anni.

Ciò che appare certo è che le dinamiche di trasformazione che caratterizzano la città contemporanea obbligano ad un superamento degli approcci settoriali e specialistici e dunque anche ad una ridefinizione della disciplina urbanistica che conduca ad una maggiore operatività, alla sperimentazione di strumenti articolati, flessibili, funzionali alla concertazione: dal disegno generale della città al progetto della città e alla *vision*, dal piano regolatore generale al piano strutturale e al piano strategico, dal piano particolareggiato e dalla lottizzazione ai programmi complessi nelle versioni del progetto urbano e del programma integrato, dalle regole rigide agli obiettivi-prestazioni e alle procedure.

In questa fase di innovazione e sperimentazione è sembrato quindi opportuno avviare una riflessione sull'esperienza compiuta nell'ultimo decennio di "nuovo governo delle città" per verificare i percorsi intrapresi, i conflitti e le contraddizioni emerse, la natura delle difficoltà incontrate, i risultati fin qui raggiunti, il livello di maturazione e assunzione della questione del governo della città contemporanea.

La ricerca prende le mosse dall'esperienza di alcune grandi aree urbane italiane (Roma, Genova, Milano, Torino, Bari, Bologna, Napoli, Venezia e l'area Reggio Calabria-Messina) come terreno di analisi e di verifica anche rispetto ad alcune esperienze europee (Londra, Stoccarda, Francoforte, Lisbona, Amsterdam e Rotterdam, Lione, Parigi). L'analisi, dunque, non riguarda solo le grandi città ma le nuove forme di relazioni fra centri urbani contermini che danno luogo alle nuove forme e dimensioni della città contemporanea, dove la "città di città", grande o piccola che sia, strutturata intorno a una grande città o meno, ha una dimensione geografica che non corrisponde più alle dimensioni amministrative ma anzi entra in conflitto per i suoi interessi generali con la molteplicità dei microgoverni locali.

La tesi che si sostiene è che il processo di modernizzazione storicamente incompiuto delle grandi città italiane, ha trovato, a partire dal 1993, le condizioni minime di continuità programmatica e gestionale per poter essere ripreso e che il conflitto, finalmente emerso nel concreto delle esperienze innovative, all'interno delle diverse discipline che concorrono alla organizzazione, pianificazione e gestione della città e del territorio ha fatto emergere con grande evidenza, nei loro aspetti teorici e operativi, alcune "questioni centrali" senza la cui soluzione il processo di modernizzazione continuerà ad essere bloccato.

Partendo da quelli che erano gli obiettivi fissati dalle nuove amministrazioni elette successivamente alla data del 1993 e nei quali il tema del governo delle trasformazioni urbane e della modernizzazione delle città è uniformemente presente, la base analitica della ricerca è costituita dalla individuazione e valutazione dei seguenti "punti di innovazione":

1. nuove forme del piano: l'elaborazione cioè di nuovi strumenti di pianificazione urbanistica (modalità di costruzione dei nuovi piani, contenuti e obiettivi, nuove strutture del sistema delle regole); definizione e utilizzazione dei concetti di perequazione, compensazione, sviluppo sostenibile, dimensionamento, standard, acquisizione com-

pensativa, dalla cui declinazione dipendono le possibili soluzioni di nodi storici della disciplina urbanistica.

2. strumenti programmatici per lo sviluppo socio-economico: la predisposizione di piani o documenti strategici, vision, piani settoriali, politiche urbane;

3. programmi complessi: la sperimentazione delle procedure del progetto urbano e dei programmi integrati come superamento delle forme tradizionali di attuazione dello strumento urbanistico; le relazioni con la nuova forma del piano urbanistico e con gli strumenti programmatici per lo sviluppo socio-economico;

4. politiche della mobilità: la sperimentazione di nuove politiche di trasporto collettivo e di riduzione del trasporto privato alla scala locale e metropolitana; il sistema della mobilità come opportunità di nuovi sviluppi qualitativi della città;

5. politiche e strumenti per la costruzione del consenso: partecipazione, comunicazione e informazione;

6. nuove forme organizzative delle amministrazioni: la rispondenza della macchina amministrativa agli obiettivi; le relazioni fra la doppia necessità della continuità dell'azione tecnico-amministrativa: il coordinamento verticale (dalle scelte generali alla attuazione) e il coordinamento orizzontale (la coerenza dell'azione dei diversi uffici); gli strumenti di collaborazione fra i diversi livelli istituzionali.

Facendo riferimento questa base conoscitiva che ha costituito l'oggetto della predisposizione da parte delle varie unità operative di nove Rapporti locali, la ricerca ha individuato una serie di "questioni centrali" con le quali, anche alla luce delle riflessioni e delle esperienze internazionali, interpretare e valutare le esperienze locali.

Le "questioni centrali", che costituiscono gli obiettivi specifici della ricerca e che sono state analizzate attraverso la predisposizione di quattro rapporti da parte delle unità di ricerca centrali (Roma, Genova, Milano e Torino), sono:

- *la nuova dimensione sovracomunale della città:* la gestione delle relazioni con i comuni dell'hinterland o comunque fra i diversi comuni di un'area, per la soluzione di problemi comuni e la verifica della percorribilità di ipotesi

per il governo di questa nuova dimensione non più corrispondente ai confini istituzionali delle città (le aree di bordo, i rapporti bilaterali con i comuni vicini, programmi tematici di sviluppo, gestione di specifici servizi, etc);

- *l'obiettivo della qualità dello spazio urbano*: le modalità di intervento sulla città basate non più su un "sistema di regole pure", ma sulla definizione di "sistemi di obiettivi e procedure" capaci di far fronte all'evoluzione di concetti come complessità, sviluppo, qualità;
- *il ruolo delle grandi città nelle politiche nazionali*: le grandi città come risorsa; la promozione della competitività del sistema territoriale e le sue contraddizioni, lo sviluppo economico e l'attrazione di capitali d'investimento;
- *l'incertezza delle istituzioni*: i conflitti istituzionali, complessità urbana, rapidità delle trasformazioni e incertezza programmatica, *government* e *governance*, democrazia e partecipazione.

Per ciascuna di tali questioni la ricerca (articolata in cinque fasi di lavoro) ha messo in evidenza i risultati raggiunti, le innovazioni metodologiche sperimentate, i punti di resistenza, le potenzialità da sviluppare sia per l'avanzamento della disciplina urbanistica sia per le relazioni con le altre discipline che concorrono al governo del territorio.

*Ricercatore universitario, Facoltà di Architettura Valle Giulia, Università di Roma La Sapienza.

**Responsabile scientifico: Maurizio Marcelloni.

I processi di metropolizzazione nell'area torinese

Silvia Saccomani*

I processi che hanno caratterizzato l'area torinese nell'ultimo scorcio del secolo¹ hanno molti caratteri comuni a quelli avvenuti in altre aree metropolitane italiane, ma anche alcune specificità dal punto di vista della struttura insediativa e funzionale dell'area.

L'area metropolitana si è sviluppata nel secondo dopo guerra fino agli anni '70 secondo le logiche tipiche del modello di crescita fordista: allargamento della concentrazione, continuità del tessuto costruito lungo alcune direttrici, forte dipendenza dei comuni dell'area dal capoluogo ed anche una certa omogeneità del tessuto economico e sociale. Dalla metà degli anni '70 queste dinamiche cambiano:

l'inversione del *trend* demografico a Torino, mentre continua l'aumento di popolazione dell'area metropolitana, fa emergere l'avvio di processi di controurbanizzazione che si intensificano negli anni '80, interessando comuni sempre più esterni, tanto da poter parlare di una "terza cintura". Questi processi presentano caratteri diversi dal passato: non più solo ricerca della vicinanza al luogo di lavoro o di case a basso costo, ma anche ricerca di condizioni ambientali migliori, di un aumento dei consumi abitativi a prezzi più vantaggiosi rispetto al capoluogo e riguardano anche famiglie a medio e talvolta medio-alto reddito. La connessa crescita delle abitazioni ha spesso assunto il carattere di espansioni a bassa densità, con conseguente consumo di suolo ed

incremento dell'uso del mezzo di trasporto privato. La stessa politica pubblica per la casa ha dato un sostegno a questi processi: a partire dagli anni '80 si verifica uno spostamento degli investimenti pubblici dall'edilizia sovvenzionata all'edilizia agevolata localizzata prevalentemente nei comuni dell'area metropolitana. Questi cambiamenti non sembrano, però, aver sostanzialmente modificato la tendenziale divisione sociale dello spazio per corone ed assi radiali che dal comune centrale si proietta verso l'esterno: presenza di ceti medio-alti lungo un asse est-ovest, caratteri ancora prevalentemente operai lungo un asse nord-est-sud-ovest, presenza più accentuata di lavoratori in proprio nei comuni più esterni e di impiegati in Torino e nei comuni ad ovest. Complessivamente i cambiamenti intervenuti nel trentennio '71-'01 mettono in luce un processo di metropolizzazione con un travaso di popolazione dal comune centrale al resto dell'area: Torino ha perso più di un quarto della sua popolazione, mentre i comuni dell'area metropolitana e soprattutto quelli contermini sono cresciuti di quasi un terzo. A questo non è estraneo il cambiamento della struttura economica dell'area con il drastico ridimensionamento dei posti di lavoro nelle attività di tipo manifatturiero concentrato soprattutto in Torino, mentre l'andamento fino all'inizio del millennio appare ancora positivo nei comuni più esterni.

A partire dagli anni '80 si attenua anche la dipendenza da Torino dei comuni dell'area metropolitana a favore di relazioni di tipo tendenzialmente policentrico. Il diffondersi di servizi pubblici non di base e talvolta anche di rango elevato² da un lato ha facilitato i processi di suburbanizzazione delle famiglie, dall'altro lato ha determinato una nuova rete di piccole polarità, a loro volta attrattive nei confronti del territorio circostante. Questa tendenza si appoggia in parte anche su dinamiche storiche dell'urbanizzazione dell'area torinese: almeno fino alla metà del secolo scorso, infatti, i caratteri storici di alcuni comuni esterni hanno permesso il mantenimento di una relativa autonomia rispetto al capoluogo. Oggi in alcuni di essi emerge una certa tendenza a riscoprire le proprie specificità e la propria storia, in opposizione al ruolo di periferia-dormitorio che li aveva caratterizzati: ne sono segnale, ad esempio, una certa diffusione di piccoli musei, segno di identificazione da parte delle comunità, o alcuni processi di riqualificazione degli spazi pubblici in funzione della qualificazione di piccole centralità. Ciò che sembra progressivamente emergere è un'area fatta di luoghi a più o meno bassa caratterizzazione urbana che si interpongono fra i nodi del sistema metropolitano, più che una configurazione per corone sempre più marginali.

Diversa è la distribuzione dei grandi servizi commerciali e per il tempo libero che segue le logiche localizzative tipiche di queste funzioni: prevalentemente lungo la tangenziale autostradale ai margini del comune centrale, una sorta di "tangenziale del commercio e del tempo libero". Ciò che distingue l'area metropolitana torinese rispetto ad altre è, però, la struttura insediativa e morfologica del territorio risultato di queste dinamiche. Dal punto di vista morfologico l'area che circonda Torino è caratterizzata dai protendimenti lineari vallivi, dalla fascia collinare e pedemontana nel quadrante ovest, dalla fascia collinare ad est verso le colline dell'Alessandrino

e del Monferrato e dalla fascia piana a sud verso il cuneese. L'intensa espansione dell'urbanizzato è avvenuta seguendo questa struttura: lungo le direttrici radiali d'uscita dalla città, in particolare quella ovest che prosegue in Valle di Susa e quella lungo la ferrovia Torino-Lanzo, lungo l'arco collinar-pedemontano e ad est lungo la base della collina e il Po. Nonostante questo processo di espansione (che, peraltro, non presenta densità eccessivamente elevate) fra i comuni dell'area esistono ancora zone inedificate piuttosto ampie, in parte agricole, che s'incuneano radialmente fra le espansioni urbane giungendo fino ai margini di Torino: a differenza di altre realtà metropolitane italiane investite da processi analoghi, nell'area torinese lo *sprawl* non ha assunto caratteri così pervasivi.

In questo discontinuo territorio periurbano persiste, nonostante i processi di espansione, una notevole ricchezza paesaggistica e storica formata dai parchi (il Parco regionale della Mandria, il Parco di Stupinigi, il Parco del Sangone, il parco delle Vaude, il Parco del Po) e dalla cosiddetta "corona di delizie", rappresentata dalle numerose residenze sabaude (Reggia di Venaria Reale, Castello di Rivoli, Palazzina di Caccia di Stupinigi, Castello di Moncalieri). Su queste potenzialità si sono innestati progetti e programmi finalizzati non solo alla loro conservazione, ma anche alla loro valorizzazione, progetti destinati a costruire significative polarità di tipo culturale ed a ripensare unitariamente l'organizzazione del territorio al di là dei confini amministrativi. E' il caso, ad esempio, del progetto di intelaiatura territoriale "Corona Verde", che cerca di costruire un sistema di relazioni (ecologiche, infrastrutturali, di servizi e culturali) tra i parchi e tra gli elementi che li compongono (corsi d'acqua, sponde fluviali, contesti agricoli, edifici, manufatti e paesaggi).

La situazione di discontinuità nell'urbanizzato prima delineata e la morfologia che ha assunto non sembrano per ora sostanzialmente intaccate dal forte incremento del consumo di suolo verificatosi negli

anni più recenti. Un'indagine svolta dalla Provincia di Torino³ ha messo in luce l'incremento del consumo di suolo nel territorio provinciale fra il 1990 e il 2006, molto forte anche nei comuni dell'area metropolitana, in contrasto con una dinamica demografica estremamente contenuta, con un'accelerazione in particolare fra il 2000 e il 2006 e a spese del territorio agricolo più fertile (soprattutto a sud). Gran parte del consumo di suolo agricolo è, però, destinata alla localizzazione di attività produttive. L'indagine distingue fra nuovi nuclei isolati in ambito rurale e nuovi nuclei in contesto periurbano più assimilabili a processi più o meno ordinati di completamento: dai dati sembra emergere che nell'area metropolitana e in alcune sue propaggini (in particolare Valle di Susa, Valli di Lanzo, Canavese) l'erosione del suolo agricolo avviene con fenomeni di dispersione dei nuovi nuclei piuttosto contenuta.

In definitiva, nonostante i cambiamenti intervenuti, l'area torinese sembra presentare ancora una discreta qualità paesaggistico-ambientale, che dovrebbe essere, e in parte è, oggetto di attente politiche territoriali.

**Professore associato di Urbanistica, DITER, Politecnico di Torino.*

Note

1. L'articolo trae spunto da una ricerca svolta con fondi PRIN 2004-06 che ha dato luogo ad una pubblicazione a cura di Corrado F. e Giacomo C. (2007). Tradizionalmente l'area metropolitana torinese è formata da 53 comuni; nella ricerca è stata assunta come area di analisi un'area di 128 comuni, delimitata attraverso l'applicazione contemporanea di 3 criteri: un criterio di tipo statistico, un criterio basato sull'individuazione di continuità e discontinuità nel tessuto urbanizzato, un criterio legato alle forme di cooperazione e di aggregazione volontaria che hanno negli anni recenti portato alla messa in atto di politiche sovracomunali.
2. Ad esempio per effetto della politica di diffusione territoriale delle sedi universitarie messa in atto dai due Atenei cittadini.
3. La Provincia ha avviato la costituzione dell'*Osservatorio sulle trasformazioni territoriali e demografiche*, strumento di monitoraggio

La regione urbana milanese

Elena Solero*

Il territorio milanese (1) negli ultimi 40 anni, è stato investito da un processo di trasformazione così ampio e profondo da rendere vano ogni riferimento a qualsiasi delimitazione amministrativa e da rendere difficile ricondurre la nuova realtà urbana a comuni denominazioni.

La dimensione estesa e con un a pluralità di morfologie territoriali dell'area urbana e metropolizzata costituisce l'unicità del caso milanese rispetto alle altre realtà metropolitane italiane; un territorio, oggi, non più riconducibile ad un ordine spaziale e sociale unitario: i suoi confini sono incerti ed indefinibili proprio per la molteplicità e la variabilità delle relazioni e delle geografie determinate dalle dinamiche di sviluppo e di trasformazione.

Tale unicità è testimoniata da diverse ricerche, studi e interpretazioni, che evidenziano la difficoltà di individuare una delimitazione territoriale univoca capace di valorizzare la molteplicità e la pluralità di contesti, relazioni, scambi e flussi che la sostanziano e la descrivono.

La regione urbana milanese è composta da differenti territori abitati ed estende la propria influenza su 10 Province (Milano, Lodi, Pavia, Piacenza, Novara, Varese, Lecco, Como, Bergamo) e 3 Regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte). E' caratterizzata da un ricco sistema di flussi sociali ed economico-produttivi, costituendo una forte cerniera di relazioni fra il sistema torinese, quello svizzero-ticinese, la direttrice del Nord-Est e il sistema della

via Emilia, connettendosi con gli assi transnazionali che tali relazioni determinano.

Si tratta di un'area di quasi 8 milioni di abitanti che, complessivamente, ha avuto un moderato ma costante processo di crescita nel corso degli ultimi 20 anni, in cui la perdita di popolazione dell'agglomerato urbano della provincia di Milano è stata compensata da forti dinamiche positive delle aree limitrofe, come le aree pedemontane di Bergamo, Lecco, Como e Varese e dalla nuova provincia di Lodi, diventata sede di consistenti processi di decentramento residenziale. Per quanto riguarda la realtà economico-produttiva, la regione urbana milanese è costituita da almeno 700 mila imprese e da oltre 3 milioni di addetti ed è interessata da processi di deindustrializzazione e di conversione di una parte significativa della occupazione tradizionale verso forme professionali innovative e di sviluppo. I fenomeni urbani che la caratterizzano non permettono di essere governati né all'interno delle singole realtà amministrative urbane, né facendo riferimento alla dimensione provinciale. Al fine di analizzare e comprendere tali fenomeni, sono stati definiti sei nodi interpretativi, con cui la regione urbana milanese si è misurata, affrontando il difficile e complesso processo di metropolizzazione: le nuove forme di piano, gli strumenti programmatici per lo sviluppo socio-economico, i programmi complessi e le trasformazioni metropolitane, le politiche della mobilità, le politiche e

strumenti per la costruzione del consenso, le nuove forme organizzative per le amministrazioni.

Per quanto riguarda le nuove forme di piano, i comuni della regione urbana hanno adottato generalmente il modello binario milanese: da un lato la permanenza del vecchio piano per gestire la dimensione regolativa (urbanistico-edilizia) delle "trasformazioni estensive diffuse" che hanno però modificato radicalmente, attraverso titoli abilitativi diretti, interi settori della città e dei territori metropolitani; dall'altro lato l'utilizzo dei Programmi integrati di intervento per gestire le "trasformazioni intensive" (aree dismesse e/o sottoutilizzate), con tempi di attuazione medio-lunghi, dilatati dalle difficoltà di negoziazione. Gli strumenti programmatici per lo sviluppo socio-economico hanno certamente contribuito ad innescare un importante processo di trasformazione che interessa l'intero patrimonio di aree industriali dismesse milanesi, ma si sono rivelati quasi esclusivamente ad "efficacia interna", sia per la città che per i territori metropolitani, impedendo il vero processo di innovazione e modernizzazione della città in una prospettiva metropolitana. E' spesso mancata infatti una visione generale dello sviluppo, capace di orientare azioni significative di trasformazione territoriale. I comuni della regione metropolitana iniziano tuttavia a dare segni interessanti di coordinamento e di costruzione di strategie consensuali con riferimento ad iniziative e politiche alternative (Piano strategico

dell'Agenzia di sviluppo Nord Milano, Piano strategico della provincia di Milano, Parco Sud e progetto Metrobosco, la candidatura per l'Expo 2015).

Particolarmente significativi risultano essere l'esperienza dei Programmi di riqualificazione urbana a Milano e il largo utilizzo dei nuovi istituti di programmazione complessa che ha interessato l'intera area metropolitana, in totale assenza di una qualsiasi forma tradizionale di piano e in mancanza di una qualsiasi politica di *governance* territoriale. Ciò ha determinato processi di "rispazializzazione" e la costruzione di nuove geografie metropolitane, caratterizzate dalla compresenza di una pluralità di poli, sia economici che istituzionali (policentrismo reticolare). In questa realtà, le grandi funzioni metropolitane sono sostanzialmente situate entro, o prossime ai, confini comunali milanesi; al contempo, alcune direttrici di matrice storica hanno radicalmente modificato il loro assetto e la loro caratterizzazione formale e funzionale, attraverso interventi estensivi diffusi ed interventi intensivi concentrati. Le trasformazioni nell'area metropolitana sono sinteticamente raggruppabili in due macro famiglie e figure territoriali: le grandi funzioni e servizi, che hanno dato luogo ad interventi insediativi puntuali di scala sovracomunale (sistema fieristico, poli congressuali, ospedalieri, culturali e formativi, ricreativi, edilizia sociale, verde territoriale); le direttrici insediative, che innervano la città con la regione urbana, attraverso interventi di rilevanza significativa, sia per carattere funzionale, sia per dimensione ed impatto territoriale (asse del Sempione, Milano-Monza, Nuova Vigevanese, Giovi, Emilia). Le politiche per la mobilità si sono relazionate con un sistema infrastrutturale caratterizzato dalla convergenza delle reti sulla città di Milano e da elevati livelli di utilizzo, molto prossimi, o addirittura ai limiti, della saturazione. Tale situazione è aggravata da una difficile convivenza di più funzioni all'interno di ciascuna modalità, che si manifesta principalmente nella sovrapposizione del traffico locale e di attraversamento

sulle direttrici viabilistiche fondamentali e nella promiscuità ferroviaria del servizio metropolitano e regionale con quello delle lunghe percorrenze e delle merci (logistica). Al rapido cambiamento della dimensione urbana nella regione milanese non si è affiancato un corrispondente processo di modernizzazione sul fronte della mobilità ed in particolare del trasporto pubblico: all'indecisione sulle principali soluzioni infrastrutturali viabilistiche (Tangenziale est esterna, BreBeMi, Pedemontana), il potenziamento del ferro si caratterizza per un uso fortemente "milanocentrico" e un utilizzo poco strategico della cintura ferroviaria.

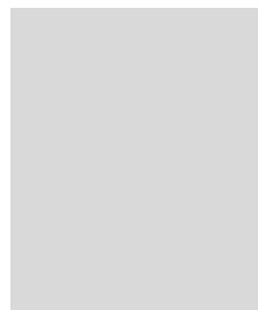
Il forte processo di trasformazione e l'aumento della capacità decisionale e attuativa ha avviato nuove politiche e strumenti per la costruzione del consenso, tradotti sotto varie e molteplici forme: comunicazione e promozione dei progetti e delle politiche urbane (Urban Center), concorsi di architettura pubblici e privati, concorso "Città di città" promosso dalla Provincia, forme di associazionismo tra i comuni (Stu, tavoli di coordinamento, ecc.). L'ultima prova di innovazione si è misurata nelle nuove forme organizzative delle amministrazioni, che si sono tradotte nella ricerca di nuovi ruoli dei Sindaci e delle Giunte; nella costituzione dei nuclei di valutazione dei Pii, al fine di garantire più trasparenti modalità di negoziazione; nel nuovo ruolo della Provincia, candidatasi a rappresentare la città metropolitana; nella costituzione dell'Agenzia della mobilità e ambiente del comune di Milano, come sostegno tecnico delle politiche della Giunta per traffico e ambiente; nella costituzione di Milano Metropoli Agenzia di sviluppo, società mista a prevalente capitale pubblico, con un ruolo di "metropolizzazione dello sviluppo territoriale". La complessità nel governare la metropolizzazione implica un approccio totalmente differente da quello per piani di tipo tradizionale, sia alla scala locale che nei piani di area vasta; un approccio che sappia tenere insieme e relazionarsi con le nuove forme e

figure urbane fortemente interconnesse, ma dotate di una propria autonomia, centralità, principi insediativi, che concorrono, nel loro insieme, a strutturare la regione metropolitana. Nonostante i numerosi, benché non sempre efficaci, segnali di risposta alla questione metropolitana evidenti nei dibattiti e nella ricerca di nuovi metodi e strumenti, il tema rimane aperto e condizionato ancora dalla poca consapevolezza della dimensione metropolitana che alcune trasformazioni inevitabilmente assumono.

Più che intervenire direttamente attraverso la creazione di nuove strutture o forme istituzionali, sarebbe forse opportuno favorire e sostenere processi di coordinamento e decisione, oltre che costruire e aggiornare costantemente una visione condivisa della propria identità, dei propri obiettivi e del proprio futuro. Pertanto, nella piena consapevolezza della difficoltà di ritrovare visioni unitarie alle diverse scale all'interno della straordinaria complessità della forma urbana della città regione, appare ineludibile da un lato la necessità di quadri di riferimento per la città metropolizzata, ossia cornici territoriali con ruolo di orientamento e guida per le politiche locali e settoriali e capaci di costruire una visione e un'agenda condivisa di temi e questioni, dall'altro la valorizzazione e il sostegno di forme di aggregazione flessibili e volontaristiche, capaci di muoversi all'interno di confini amministrativi differenti, attraverso la costituzione e il potenziamento di reti di cooperazione interistituzionale, forme aggregative a geometria variabile su obiettivi, temi e progetti specifici e pianificazioni per accordi.

**Architetto, DIAP, Politecnico di Milano.*

*** L'articolo trae spunto dalla ricerca PRIN 2004-06 promossa dal Miur dal titolo "Pensare la città contemporanea", conclusa dall'Unità di ricerca di Milano (F.Oliva, V.Erba, P.Galuzzi, L.Pogliani, P.Vitillo, A.Arcidiacono, E.Solero, Lab_urb - M.Doni, G.Fiorillo, E.Troglio) con la redazione del Rapporto locale.*



Processi di trasformazione insediativa nell'area romana

Tiziana D'Angeli*

Dagli anni '70 ad oggi Roma ha subito un forte processo di espansione che ha determinato una configurazione spaziale complessa dell'intero territorio metropolitano. Al contrario della frantumazione territoriale che caratterizza i processi di trasformazione e di crescita di alcuni grandi comuni italiani, lo sviluppo della metropoli romana è la conseguenza di un processo complesso e articolato iniziato intorno agli anni '70-'80 e influenzato, soprattutto negli ultimi decenni, da intense dinamiche economiche che ne hanno modificato profondamente la struttura. I processi di crescita della città hanno contribuito a radicare una immagine accentratrice di Roma rispetto al suo *hinterland*. Dagli anni Settanta in avanti la città è cresciuta secondo una continuità spaziale con i centri dei comuni limitrofi, seguendo le direttrici imposte dalle storiche vie consolari di collegamento con la Capitale. Questa saldatura inizialmente ha interessato solo le funzioni residenziali, e successivamente si è concretizzata con l'offerta di funzioni diverse che nel tempo hanno portato ad una fisionomia nuova del territorio metropolitano. Roma e il territorio della sua provincia, con cui convenzionalmente si tende a far coincidere il perimetro dell'area metropolitana, si presenta oggi con una struttura radiale, in cui la componente insediativa rappresenta il negativo del grande sistema ambientale che connette l'insieme delle aree libere fino al cuore della città. Complessivamente il sistema insediativo della provincia di Roma è costituito dalla struttura urbana del

Capoluogo, da una fascia più prossima costituita dai comuni contigui e dai centri più esterni di dimensioni medio-piccole. Nel corso degli ultimi venti anni tali centri sono stati oggetto di forti dinamiche che hanno indotto diversi processi di trasformazione. Le nuove offerte del mercato immobiliare più vantaggiose nelle aree suburbane, il potenziamento del settore della mobilità lungo le direttrici principali hanno determinato nel giro di pochi anni una nuova configurazione morfologico-insediativa e funzionale all'interno dell'area metropolitana. Questo processo tuttavia non è avvenuto in maniera omogenea: si riscontrano in alcune aree forti incrementi dei nuclei urbanizzati, mentre in altre si verificano forti contrazioni della popolazione. Questo fenomeno risulta comune alle tendenze degli altri territori metropolitani italiani nei quali, negli ultimi anni, si riduce la popolazione del comune capoluogo che si redistribuisce in maniera dissimmetrica nei comuni dell'*hinterland*. Il quadro all'interno del quale si verifica questo processo definisce una realtà articolata e complessa, tipica dei territori delle grandi città italiane, rappresentata dall'urbanizzazione diffusa che determina la formazione di nuove interdipendenze funzionali, sociali e culturali tra diversi centri, lontani da ogni limite tradizionale imposto dal confine amministrativo. Per facilitare la comprensione dei processi morfologico-insediativi connessi alle trasformazioni demografico-economiche sul territorio metropolitano e provinciale, la provincia di Roma è stata articolata in comuni della prima cintura e della

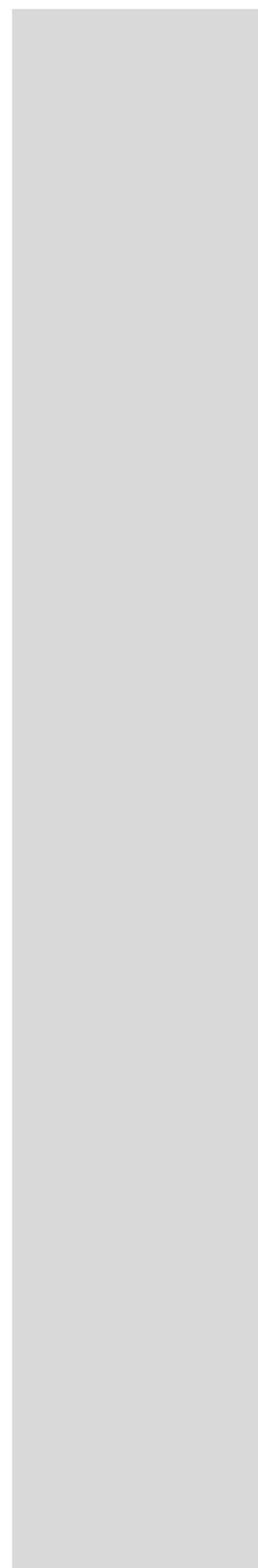
seconda cintura. Il criterio base per la loro classificazione considera la distanza e le relazioni funzionali che intercorrono tra i diversi comuni e la città di Roma. Si tratta di una classificazione finalizzata a rendere più immediata l'interpretazione dei processi di trasformazione dei nuclei urbani all'interno dell'area metropolitana e da cui si evince che la concentrazione della popolazione e la dinamicità economica riscontrata nei comuni contigui a Roma (quelli che fanno parte della prima cintura), evidenzia una tendenza al policentrismo urbano. Di contro la maggior parte dei nuclei urbani dei restanti comuni della provincia è caratterizzata da una dimensione esigua e rappresenta un universo frammentato e diffuso di piccole realtà territoriali, che si contrappongono al policentrismo, determinando l'aumento del processo di diffusione insediativa sul territorio metropolitano. Questo processo interessa 95 comuni più esterni della provincia di Roma, caratterizzati da una morfologia strutturale completamente diversa dai comuni della prima cintura e da un basso livello di concentrazione demografica. Contemporaneamente all'interno della seconda cintura si evidenzia, nel corso degli ultimi anni, un processo di rafforzamento di alcuni comuni a nord e a nord-ovest di Roma in cui si registra un forte aumento della popolazione che tocca punte del 90%. Questo fenomeno mette in luce i caratteri delle nuove dinamiche metropolitane che si manifestano nel complesso sistema territoriale romano. Da una parte si verificano fenomeni di specializzazione funzionale e di crescita economica e

demografica di alcuni centri che testimoniano la necessità di rafforzare il policentrismo. Dall'altra emerge una forte concentrazione di attività economiche, direzionali, di funzioni urbane e metropolitane all'interno del comune Capoluogo, che sottolineano la funzione monocentrica di Roma rispetto alla sua area metropolitana. Nello stesso tempo si rileva che nella maggior parte del territorio metropolitano il decentramento vero e proprio interessa solo funzioni residenziali e spesso si traduce in episodi di frammentazione urbana, che costituiscono una minaccia ulteriore per la definizione di un sistema policentrico. In breve, si riafferma nello scenario d'area vasta la dicotomia centro-periferia che le politiche intraprese nel corso degli anni Settanta dal comune di Roma avevano cercato di superare. Tale contrapposizione riguarda il comune Capoluogo e quelli dell'area metropolitana, affiancata dal tradizionale fenomeno del pendolarismo che ha da sempre caratterizzato due realtà: il centro o comune capoluogo, ricco di funzioni e di attività e la periferia o i comuni periferici, destinati prevalentemente alla residenza ed alle funzioni ad essa strettamente connesse. Sul territorio tali dinamiche hanno come conseguenza diretta la crescita degli spostamenti sistematici, la complessificazione della mobilità con risvolti negativi sull'ambiente e sulla possibilità di effettuare spostamenti efficienti legati alla motorizzazione individuale. In sintesi, l'area metropolitana romana rappresenta un sistema complesso in cui accanto ad una forte presenza del comune di Roma, in continuità fisica con alcuni comuni più vicini, si colloca una vasta periferia urbana povera di attività, sede di funzioni prevalentemente residenziali. Le attività principali hanno trovato, nella maggior parte dei casi, sede nei comuni della prima cintura, i quali tendono a rafforzare e a potenziare le proprie risorse con risultati ancora circoscritti e poco rilevanti al fine di costituire una struttura forte e competitiva a livello internazionale. Se il concetto di policentrismo implica l'interconnessione tra diverse centralità attraverso la presenza di una struttura reticolare costituita dal sistema infrastrutturale, in particolare dal ferro

(così come accade in altre esperienze di pianificazione europee), in realtà poiché nel territorio romano i collegamenti sembrano verificarsi per fasce in senso longitudinale, con difficoltà si riesce a dare corpo ad una struttura reticolare, essenziale per la definizione di una organizzazione policentrica dell'area metropolitana. D'altra parte è necessario ricordare che la struttura del sistema della mobilità è incentrata esclusivamente su Roma, secondo uno schema di tipo radiale. Lo stesso si può dire delle attività legate al settore economico e funzionale che hanno la massima concentrazione nella Capitale mentre nelle aree dell'*hinterland* le funzioni presenti sono legate essenzialmente alla residenza, con concentrazioni diverse che raggiungono anche livelli di frammentazione estrema. Attualmente la sfida è stata raccolta dalla provincia di Roma col nuovo Piano territoriale generale provinciale, adottato con Dcp 232 dell'11-02-08. Il Piano auspica la creazione di un "doppio policentrismo" (tra la città Capitale e i suoi municipi e i comuni della provincia), con un innalzamento qualitativo dell'offerta delle funzioni diversificate e localizzate razionalmente sul territorio provinciale, una migliore distribuzione spaziale delle aree residenziali, la valorizzazione delle risorse naturali e insediative e il rafforzamento del sistema relazionale. Inoltre definisce il miglioramento della struttura reticolare, prevedendo il superamento dello schema radiale incentrato su Roma, attraverso la realizzazione di un "quadrilatero" infrastrutturale che non passa attraverso la Capitale ma la circonda. Il quadrilatero è costituito da un sistema infrastrutturale su gomma e su ferro basato sull'intersezione di due assi, nord-sud ed est-ovest. In particolare per quanto riguarda il ferro, il Piano individua due corridoi plurimodali nord-sud, il "Corridoio dorsale centrale" (Roma-Firenze) ed il "Corridoio ferroviario tirrenico" (Pisa-Roma-Napoli), mentre il collegamento trasversale est-ovest tra le due direttrici nazionali nord-sud è demandato alla realizzazione della linea ferroviaria Napoli-Formia-Roma e Roma-Firenze, attraverso la citata nuova linea "cintura sud" e la chiusura a nord dell'anello di

cintura di Roma. Per quanto riguarda la mobilità su gomma, il Piano individua ad est, l'autostrada A1 Firenze-Roma-Napoli mentre sul versante ovest il collegamento è rappresentato, nel tratto nord, dall'autostrada A12 Roma-Civitavecchia, che prosegue verso la Toscana con l'adeguamento della via Aurelia e dal progetto di adeguamento della via Pontina.

**Dottoranda i Università di Roma La Sapienza.*



Diffusione urbana nell'area metropolitana di Napoli

Giuseppe Mazzeo*

L'Agenzia Europea per l'Ambiente (2006) ha descritto la diffusione urbana come un modello fisico di espansione a bassa densità e a basso controllo normativo su aree prevalentemente agricole intorno a grandi aree urbane. Lo sviluppo che ne deriva è casuale, a macchia d'olio o per inserimento di teste di ponte che lasciano vuoti territoriali che vengono via via saturati. Il modello è indicato come inefficiente e a sviluppo incontrollato.

I fattori che contribuiscono al successo della città dispersa sono numerosi e possono essere riassunti in due gruppi, di tipo insediativo e di tipo economico; ciascuno di essi è formato da due sottogruppi, uno riferito alla città, l'altro al territorio. Sono fattori insediativi a carattere urbano il complessivo peggioramento della qualità della vita, la sostituzione di destinazioni d'uso residenziali con destinazioni terziarie e gli alti costi del recupero del patrimonio edilizio. Sono fattori insediativi a carattere territoriale l'evoluzione delle preferenze individuali verso l'abitazione unifamiliare, il costo più basso delle localizzazioni extra-urbane e un controllo meno stringente sulla pianificazione. Sono fattori economici a carattere urbano l'alto costo della vita e la crescente difficoltà nell'uso del trasporto privato, mentre tra quelli a carattere territoriale si possono ricordare l'aumentata diffusione di attività terziarie a localizzazione indifferenziata o che necessitano di elevata accessibilità e l'incremento della frammentazione amministrativa e fiscale.

Gli elementi di valutazione alla base

delle scelte localizzative di espansione si basano di solito sull'analisi dei vantaggi privati, mentre i costi pubblici che ne derivano non sono considerati, anche se essi si riversano, nel lungo periodo, su tutti gli utenti.

La peculiarità del caso dell'area metropolitana di Napoli è costituita dal fatto che è una delle più grandi d'Italia unitamente al fatto di essere anche una delle più caotiche e congestionate. Interessa oltre 3 milioni di abitanti distribuiti tra la provincia di Napoli e quella di Caserta con circa 950.000 abitanti nel comune di Napoli e oltre 2.000.000 su un'area metropolitana dai confini incerti. A partire dai dati del Censimento 1971 si registra nel comune capoluogo l'inizio della perdita di popolazione, a vantaggio inizialmente della prima fascia di comuni e successivamente anche di quelli di seconda; nei comuni appartenenti a queste due fasce è in crescita anche l'insediamento di funzioni caratterizzate da un forte impatto sulla mobilità, in particolare quella privata.

Tipologie insediative ed impatti

L'analisi della diffusione insediativa a carattere urbano nell'area metropolitana porta a catalogare una serie di tipologie prevalenti. In particolare:

- insediamenti residenziali pianificati. Sono insediamenti indirizzati a specifici *target* in cui sono presenti anche servizi comuni destinati ai residenti, come nel caso del modello di riferimento che è quello delle *gated communities*. Queste aree sono spesso, anche fisicamente, isolate. Caso paradigmatico relativo a

questa tipologia è l'insediamento della Marina americana a Gricignano d'Aversa;

- insediamenti residenziali pubblici pianificati. Sono tipici dello sviluppo residenziale degli anni '60-'90; realizzati soprattutto al di fuori dei perimetri urbani, spesso molto lontani da essi, hanno consentito successive operazioni di cucitura urbana nelle aree intermedie. Uno dei casi più interessanti è quello di Pozzuoli, con la realizzazione di Monteruscello Nuovo dopo il bradisismo del 1983, che comportò lo spostamento di circa 36.000 abitanti. Insediamenti di questo tipo e di questa taglia hanno interessato generalmente ampi territori agricoli altamente produttivi;

- insediamenti non pianificati o abusivi. Uno dei maggiori fenomeni delle città meridionali (ma non solo) è lo sviluppo di insediamenti che non seguono alcuna regola di pianificazione. Posizionati in prossimità dei principali centri o di quelli a maggiore pressione demografica o economica essi sono basati su un esteso abusivismo, senza infrastrutture di partenza e senza servizi. Tali insediamenti costringono la pubblica amministrazione a successivi interventi di infrastrutturazione. Molti sono i casi nell'area metropolitana di Napoli come, ad esempio, quello di Pianura;

- insediamenti di attrezzature pubbliche strategiche. Sono costituite da attrezzature di livello metropolitano o territoriale, posizionate in zone esterne alla città, in prossimità di assi stradali o ferroviari primari. Caso esemplare è il campus universitario di Fisciano, posto tra Salerno ed Avellino, in prossimità

della connessione tra la A30 Caserta-Salerno e il Raccordo autostradale Salerno-Avellino. Altro insediamento riconducibile a questa categoria è il nodo intermodale di Marcianise;

- insediamenti commerciali. Lo sviluppo dei grandi insediamenti commerciali è uno dei fenomeni caratteristici della diffusione urbana. La necessità di spazi sempre più ampi per la vendita e per la sosta spinge alla ricerca di localizzazioni al di fuori della città anche se in prossimità di grandi assi di comunicazione. L'insediamento di queste strutture modifica i caratteri sociali ed economici dell'area di localizzazione e crea grandi flussi veicolari;
- insediamenti produttivi. I processi di delocalizzazione produttiva non hanno ridotto la necessità di aree industriali. I vecchi insediamenti industriali sono abbandonati o riutilizzati per nuove funzioni, mentre continua la costruzione di altri insediamenti. Un caso misto, commerciale e produttivo, è quello del CIS di Nola. Le tipologie elencate sono esemplificazioni di una realtà molto più complessa. Sul territorio, infatti, i diversi tipi di insediamento sono spesso combinati tra di loro e creano un *continuum* di residenze, centri commerciali, sistemi produttivi che uniformano lo spazio e lo trasformano in un territorio monotono e indifferenziato.

I problemi derivanti dall'evoluzione insediativa possono essere definiti in termini di impatti, in relazione a specifiche caratteristiche quali il consumo di suolo, il traffico, l'inquinamento dell'aria, i costi monetari necessari ad estendere il sistema di offerta pubblica o la segregazione sociale. Sulla base di tali caratteristiche è possibile impostare una valutazione qualitativa degli impatti potenziali. Gli impatti sul consumo di suolo sono generalmente alti, differenziandosi per tipo di insediamento: più elevato per quelli residenziali, comunque rilevanti per tutti gli altri. La negatività dell'impatto è accentuata dal fatto che i suoli interessati sono sempre di tipo agricolo o comunque a matrice naturale e solo raramente suoli già in precedenza utilizzati. Per quanto concerne l'impatto sul traffico è opportuno separare il traffico

privato da quello commerciale. Le due componenti, infatti, pesano sugli insediamenti in modo diverso in quanto lo stesso volume di traffico presenta caratteri diversi (per tipo di veicoli utilizzati, per orari, per emissioni, ...) in relazione all'origine (residenziale, industriale o commerciale). Nell'analisi è necessario non dimenticare il contributo dei sistemi di trasporto pubblico; la loro presenza ha un impatto comunque positivo sulla riduzione del traffico privato.

L'inquinamento dell'aria è strettamente connesso con il volume di traffico, ma nelle aree industriali è necessario considerare anche l'incidenza del ciclo produttivo. Le stesse considerazioni possono essere ripetute per quanto concerne l'inquinamento del suolo. I costi monetari pubblici per la realizzazione delle infrastrutture sono molto grandi nel caso di insediamenti produttivi. Per quanto concerne gli insediamenti residenziali è necessario differenziare il caso degli insediamenti pianificati da quello degli insediamenti non pianificati: nel primo caso le infrastrutture sono contestuali all'insediamento con un costo unitario definito, nel secondo la crescita dell'insediamento rende necessario interventi infrastrutturali successivi che hanno costi decisamente maggiori. Infine i problemi di segregazione sociale sono evidenti negli insediamenti residenziali diffusi; essi però assumono caratteri diversi a seconda del tipo di insediamento: mentre in quelli pubblici o in quelli abusivi la segregazione è il risultato non voluto (si spera) dell'insediamento di ceti a reddito basso, negli insediamenti privati di tipo pianificato la selezione è più esplicitamente dichiarata e deriva dal desiderio di protezione e di sicurezza di classi sociali a reddito medio-alto.

Considerazioni di sintesi

L'area metropolitana di Napoli è un esempio della diffusione di un fenomeno in cui fattori fisici si coniugano a fattori socio-economici, quali una generale riduzione della sicurezza collettiva e una maggiore incertezza delle relazioni tra i gruppi sociali. L'organizzazione urbana che ne

deriva è un'altra testimonianza della scarsa sostenibilità dei processi di diffusione, in particolare per quanto riguarda gli impatti sugli spazi agricoli e naturali, sul trasporto individuale e sulla organizzazione delle comunità.

I processi di diffusione urbana che si verificano in quest'area sono sicuramente di tipo spontaneo e derivano dalle pressioni che il territorio subisce in relazione alla presenza di forze economiche e sociali molto forti e difficilmente controllabili, anche per una congenita debolezza delle strutture politiche ed amministrative. Essi però sono anche di tipo indotto, derivanti da scelte pianificatorie (e quindi politiche) sbagliate o non attentamente valutate. Ad esempio, la scelta della Variante generale al Prg di Napoli (approvata nel 2004) di ipotizzare una città con popolazione in diminuzione e un territorio ampiamente vincolato e, quindi, con possibilità di trasformazione limitata a poche aree urbane, non può non aver avuto una sua influenza sulla esportazione nel territorio metropolitano di una serie di funzioni urbane; in particolare, il riferimento è ad una rilevante quota di residenza, ad alcune tipologie di attività terziarie, ma anche ad altri carichi altamente impattanti (ci si riferisce al problema dello smaltimento dei rifiuti o alla delocalizzazione di cicli produttivi rischiosi): Napoli città più verde ha come contropartita un territorio meno vivibile. Ne deriva, ancora una volta, che la debolezza della pianificazione di area vasta (metropolitana e provinciale) e la sua scarsa connessione con la pianificazione comunale, si ripercuote negativamente sul territorio e perpetua o crea *ex novo* fenomeni disgregativi fortemente penalizzanti per il territorio e per la sue strutture organizzative.

**CNR, DIPIST - Università degli Studi di Napoli Federico II.*

Riferimenti bibliografici

E. Blakely, M. Snyder, *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1997
 R. Camagni, M.C. Gibelli, P. Rigamonti, (eds.), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze, 2002
 EEA, *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Technical Report 10/2006, EEA, Copenhagen, (2006)
 G. Mazzeo, "Urban sprawl, gated communities and other territorial micro-organizations: because they are not sustainable", AESOP International Congress, Naples, 11-14 July, 2007

Antinapoli città oscura

Fabrizia Ippolito*

Nel panorama della ricerca, ormai consolidata, sui territori dell'urbanizzazione dispersa, il territorio tra Napoli e Caserta può rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione, che arricchisce i temi della dispersione con altre questioni relative alla città. Assimilabile per morfologia e per tipologia dei materiali ad altre situazioni di dispersione urbana, è un territorio difficilmente omologabile per caratteri, dinamiche, complessità dei fenomeni che hanno una ricaduta fisica sulla sua costruzione: città diffusa come tante, più di altre città diffuse ha un lato oscuro. Individuabile per collocazione come spazio intermedio tra due città, e per caratteri come spazio spurio rispetto alla città consolidata, contiene i resti e gli scarti della città, ma anche i materiali, i soggetti, le ragioni che la hanno alimentata e la alimentano: anticittà per posizione e per contrapposizione, ha relazioni molto profonde con la città. Definito come città, secondo i criteri attuali di interpretazione dell'urbano¹, è città invisibile per le dinamiche non espresse, per le potenzialità latenti, per le logiche non codificate; ma anche città clandestina e illegale, le cui regole sono non soltanto inafferrabili ma indicibili, eppure tanto inossidabili da tenere in piedi questo territorio e quello della città visibile. Queste zone sono passate in pochissimo tempo da un'assoluta invisibilità ad una visibilità estrema, da una mancanza di rappresentazione

ad un'iper-rappresentazione. Oggi sono per tutti le zone della camorra, le zone dei rifiuti². Eppure, tanto l'assenza di rappresentazione quanto l'iper-rappresentazione possono produrre effetti analoghi di cecità. I grandi paradigmi prevalgono sull'interpretazione dei singoli fenomeni, offrono nuove chiavi di interpretazione, ma rischiano di fissare l'immagine del territorio ad un ritratto univoco. Parallelamente altre indagini, e altre mappe, possono mirare alla ricerca delle diverse razionalità che lo governano, all'interpretazione della sua frammentarietà. Per quanto sembri una somma di eccezioni, Antinapoli³ è una somma di regole che non ammettono eccezioni. E se la sua immagine si forma per accumulazione di frammenti, a partire da questi frammenti si può provare a ricostruire la sua connotazione di città.

Esperienze. Altre mappe

Alcune esperienze di ricerca hanno rappresentato l'occasione per esplorazioni e riflessioni su questi luoghi. Un Workshop⁴, condotto integrando diverse competenze e diversi punti di vista in un esercizio di descrizione, è stato l'occasione per la definizione di questo territorio come Antinapoli e per la costruzione di una mappa. Ruotata rispetto all'orientamento consueto, sintesi di una composizione di sguardi, è una mappa narrativa e progettuale, che individua i confini dell'anticittà e la racconta per campioni. Un territorio costruito per grandi assi, originato da

una trama agricola, segnato da monumenti antichi e postmoderni, invaso da frantumaglie di costruzioni, è lo sfondo per:

- censimenti di popolazioni variegata (abitanti periferici che gravitano sulle città, immigrati legali e clandestini, vecchi e nuovi poveri, nuovi ricchi) e di architetture sempre uguali (la villetta, il centro commerciale, il lido);
- raccolte di scritture urbane (le varie forme di pubblicità, la segnaletica stradale)
- individuazioni di occasioni progettuali (i nuovi spazi pubblici e gli spazi delle infrastrutture);
- raccolte di indizi che rivelano dinamiche clandestine (Villaggio Coppola Pinetamare come monumento abusivo, 23 alberghi a ore in 25 km di Strada degli Americani, i bunker e i paesaggi di camorra, le produzioni di tabacco come residui di economia sommersa).

Composta all'interno di un Workshop universitario e poi esposta in una galleria d'arte del centro di Napoli, ambisce a portare la realtà nell'accademia e l'anticittà nella città. Una mostra, *Scarti*, è il contributo ad un'indagine collettiva sulla fascia di questo stesso territorio attraversata dall'Asse Mediano⁵. All'interno della mostra, che guardava a questi luoghi come emblema della periferia napoletana, il tema dello scarto ha rappresentato una chiave di lettura per un lavoro di narrazione e di immaginazione di zone rimosse della città. Leggere questo territorio e i suoi materiali come scarti di una

condizione urbana è il punto di partenza per ribadire, in un momento di conflitto tra la città eletta e la città scartata, la relazione stretta tra queste due parti di città. Considerare lo scarto come effetto collaterale del progetto può servire a riconoscere, attraverso gli scarti urbani, l'idea di città che li ha prodotti. Una città nella quale tutto quello che non rientra in un ordine preconstituito va a riempire territori privi di progetto, dove si accumulano residui di interventi di modernizzazione, infrastrutture utili e inutili, finite e non finite, edifici di edilizia economica e popolare di alta e bassa qualità, case e ville molte volte abusive, contenitori produttivi e commerciali spesso votati alla dismissione, verde incolto e residui di agricoltura, depositi di materiali, discariche legali e clandestine, vite scartate di chi vive ai margini dell'ordine sociale e della legalità. Una rassegna fotografica di situazioni di scarto prova a scomporre la complessità di questo territorio nelle molte razionalità, spesso non coordinate, che lo governano; una collezione di oggetti scartati prova a restituire dignità agli scarti e a raccontare, attraverso indizi, i modi di abitare questo territorio; una panoramica di visioni progettuali di scarto prova a rielaborare i materiali scartati in nuove immagini di architettura e di città.

Una ricerca, ancora in corso, sulle *Periferie* napoletane rilegge i quartieri periferici costruiti dopo il terremoto del 1980 (6) alla prova dell'abitare e delle successive trasformazioni della città. Una mappa narrativa e il racconto delle sue singole storie esemplificano alcuni temi della periferia a partire da situazioni particolari: la deportazione delle popolazioni, l'adattamento dell'edilizia collettiva alle singole necessità dell'abitare, gli ampliamenti, le addizioni, le modificazioni spontanee, il riuso di spazi dismessi o privi di destinazione, i luoghi del limite, la costruzione quotidiana di una dimensione metropolitana fondata su flussi di persone e di attività. Rileggere oggi quei quartieri può servire ad avviare una riflessione sulle tante

declinazioni della periferia napoletana, e implicitamente sull'intera città. Con i suoi 20.000 nuovi alloggi nella sola area metropolitana di Napoli, il Programma Straordinario per la ricostruzione è stato l'evento edilizio più importante in Europa negli ultimi 50 anni (87), ha coinvolto la pianificazione, la progettazione architettonica e urbana, ha intercettato fenomeni di autorganizzazione e reti di criminalità organizzata, ha prolungato i suoi effetti negli anni, rappresentando un possibile punto zero per la lettura del territorio napoletano attuale.

Considerazioni. Le due città

Oltre alle rappresentazioni canoniche e alle nuove narrazioni, altre mappe possono servire a rappresentare aspetti rimossi della città, a rivelare i significati e i segni di territori che, non rientrando in categorie interpretative consolidate, rischiano di apparire vuoti, e soprattutto a smentire la contrapposizione tra due città, quella visibile e quella invisibile, quella eletta e quella scartata, quella centrale e quella periferica, riconoscendole come parte di una stessa condizione urbana. Nei territori dell'urbanizzazione dispersa napoletana negli ultimi decenni si è giocato molto del destino della città. La ricostruzione post-terremoto, l'emergenza rifiuti, il sistema della criminalità organizzata sono aspetti eclatanti di un territorio che si è costruito in maniera diffusa tra occasioni ed emergenze, tra soluzioni individuali e grandi interventi di pianificazione, rispecchiando le complesse vicende di questa città. Rappresentarlo attraverso altre mappe può voler dire riconoscerli, oltre la sua conformazione dispersa, un ruolo centrale per la costruzione della città.

*Ricercatrice DPT, Università della Calabria.

Note

1. Si fa riferimento al patrimonio di ricerche che negli ultimi decenni si sono rivolte ai territori della dispersione urbana, estendendo a questi la definizione di città.

2. Ormai il pensiero e l'immaginario su questo territorio non può non tenere conto delle vicende di camorra raccontate da Roberto Saviano e, più recentemente, della risonanza nazionale e

internazionale che ha avuto il problema dello smaltimento dei rifiuti.

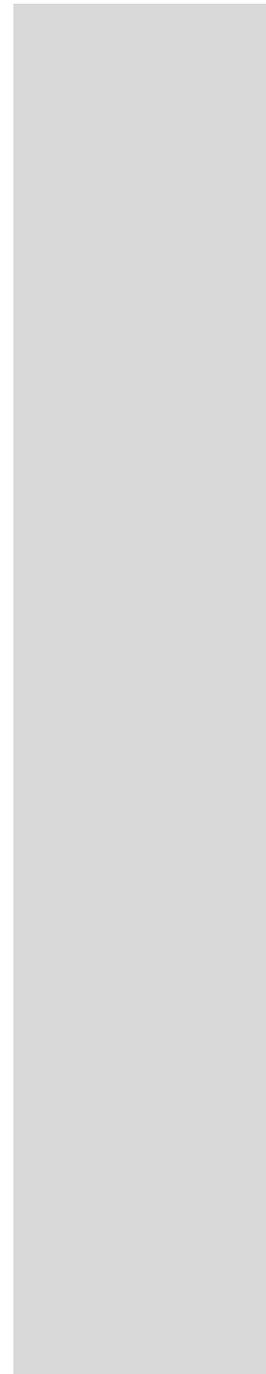
3. La definizione nasce all'interno del Workshop "Antinapoli", a cui si fa riferimento nel paragrafo successivo. Come si è accennato, si parla di anticittà sia per posizione (è quella parte di territorio che viene prima della città consolidata e conosciuta) che per contrapposizione (è quella parte di territorio nella quale l'urbanizzazione procede in base a regole diverse rispetto a quelle della città consolidata).

4. C. Gambardella, F. Ippolito, F. Jodice, L. Molinari, V. Trione (a cura di), *Antinapoli*, Workshop internazionale, DSPAA della Seconda Università di Napoli, Napoli, 18-23 marzo 2005; C. Gambardella, F. Ippolito, F. Jodice, L. Molinari, V. Trione (a cura di), *Antinapoli Instant Show*, Mostra-happening, Galleria Alfonso Artiaco, Napoli 26 maggio 2006.

5. Cfr. G. Montesano, V. Trione, *Napoli assediata*, Pironti, Napoli 2007.

6. *Periferie. Abitare la città del post-terremoto*, ricerca avviata all'interno del corso di Fotografia, cinema e televisione, Facoltà di Architettura dell'Università di Napoli Federico II, a. a. 2005- 2008.

7. G. Gresleri "Napoli o del terremoto benefico" in AA.VV. "Movimenti moderni: terremoti e architettura 1883-2004", *Parametro* 251, 2004.



Il Codice Urbani e i paesaggi

a cura di Sandra Vecchiotti, Simona Tondelli

Gli articoli che seguono mettono in evidenza diverse concezioni del paesaggio, che riflettono anche le differenti interpretazioni fornite dal Codice dei Beni Culturali e dalla Convenzione europea (Cartei).

Se è vero che il paesaggio non si eredita ma si progetta è necessario definire una visione strategica alla quale riferire i singoli interventi (Ferrara), mentre i temi dell'identità del paesaggio (Carpitella) e della sua continua evoluzione, aprono alcuni interrogativi nella prospettiva di una società sempre più multietnica e di un'economia che tende alla globalizzazione.

Le motivazioni addotte a sostegno del Codice da parte statale (Moro, Bellisario, Cannavò) trovano numerose critiche a livello regionale (Paoli, Poli, Russo e Menna, Bruni e Ghiglioni) dove viene ribadita la necessità di coniugare il paesaggio alla pianificazione territoriale

La Convenzione Europea riconosce al paesaggio importanti funzioni sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale; il paesaggio, elemento importante della qualità della vita, designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni. L'attenzione è rivolta non solo ai paesaggi "eccezionali", ma anche a quelli della vita quotidiana e degradati. Le azioni sul paesaggio vengono definite in modo dinamico e prospettivo, affiancando alle politiche di salvaguardia rivolte alla conservazione del carattere e della qualità di un determinato paesaggio, azioni di gestione mirate ad accompagnare le trasformazioni derivanti da esigenze economiche, sociali o ambientali che possono portare anche alla creazione di nuovi paesaggi, integrando così fortemente il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio. La Convenzione prefigura così una triplice svolta: nel significato complessivo del paesaggio, che si estende a tutto il territorio; nel significato innovativo della tutela, non distinta dal progetto; nella centralità della pianificazione per la qualità dell'abitare. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha solo in parte recepito queste novità. Infatti, le recenti modifiche introdotte al Codice con i D.lgs. 62 e 63/2008 definiscono il paesaggio come "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni". Rispetto al nuovo approccio introdotto dalla Convenzione,

si è compiuto un tentativo di trasformare il dato estetico in dato politico: la riscoperta del paesaggio, e quindi la necessità di definirlo e identificarlo, trova risposta nel Codice nel rafforzamento del concetto di *identità*, approccio che genera non pochi dubbi rispetto ai fenomeni di globalizzazione in atto. Il paesaggio continua ad essere connotato da una forte staticità: è ancora un "bene paesaggistico" sul quale prevalgono le azioni di tutela e valorizzazione, con interventi riconducibili essenzialmente al ripristino dei valori paesaggistici e alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate. Inoltre, il Codice riafferma "la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio": la conservazione e valorizzazione del paesaggio è attuata attraverso piani paesaggistici elaborati congiuntamente tra Ministero e Regioni per quanto riguarda gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico e le note categorie di beni ex 431/1985 (riproponendo gli stessi perimetri a suo tempo definiti provvisori), mentre le Regioni possono individuare ulteriori contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e valorizzazione, aree da sottoporre a interventi di recupero, riqualificazione o valorizzazione.

Si prefigura così una nuova generazione di Piani paesaggistici, caratterizzati da un maggiore intervento dello Stato in fase di formazione, e con un approccio che solo in parte sancisce il passaggio da un modello di tipo "curativo", ex post, ad una tutela attiva del paesaggio che non esclude, ma ne orienta le trasformazioni.

Questioni di metodo, questioni giuridiche

Dalla tutela al progetto

Guido Ferrara*

Il titolo di questo intervento merita una spiegazione. Quando si parla di paesaggio, il nostro pensiero corre al tema strategico della sua tutela, sospinti in questo dall'assunto (non necessariamente esplicitato) che *"il paesaggio non si progetta, si eredita"*, con questo sottintendendo che l'unica azione possibile nei suoi confronti è di sospingerlo verso il futuro come fotocopia di se stesso. Accade però che il paesaggio cambia di continuo, anche quello più vincolato, come l'intero monte Etna (per cause naturali), o le colline di Firenze (per cause antropiche, con o senza il contributo dell'autostrada del sole), o la Valle dei templi di Agrigento (vincolata in modo rigidissimo da una legge dello Stato nientemeno che del 1966 e famosa per non essere precisamente in buona salute). Succede, allora, che i paesaggi – tutti i paesaggi, compresi quelli di eccellenze ambientali o quelli stracolmi di criticità – cambino, ma di norma si fa fatica a trovare qualcuno che abbia la responsabilità di conoscerne la struttura, le regole interne, il dinamismo, le popolazioni, ecc.: sappiamo per certo, invece, che qualcun altro è tenuto a concedere le eccezioni all'immobilismo teorico a cui queste zone sono sottoposte *ope legis*. Ed è così che i paesaggi sono soggetti a continue trasformazioni piccole o grandi, ma senza quella necessaria visione d'insieme (strategica) che è necessaria per cambiarli con giudizio. Ed ecco che fa

inevitabilmente capolino il degrado, perché se i paesaggi si ereditano, vanno bene per quello che sono (erano), anche se ogni giorno che passa – come nel ritratto di Dorian Gray – i peccati compiuti aggiungono sfregi piccoli o grandi che nessuno riparerà mai. Si tratta quindi di un circolo vizioso di cui il nostro paese è in buona misura prigioniero. Per superare questo stato di cose, due punti sembrano oggi in necessità di uno specifico ed urgente approfondimento:

- l'avvento e la crescita esponenziale, nell'ultimo secolo, dei *non luoghi* tanto in città quanto nel territorio rurale, dove per "non luoghi" s'intende non necessariamente solo e sempre degrado ed inquinamento, ma più correntemente una disqualità, ovvero null'altro che puro vuoto o volume informe, senza espressività, senza messaggio, senz'anima: quindi, in buona misura senza paesaggio;

- la ricerca sulle possibili strategie, per far fronte in modo adeguato a questo fenomeno, con metodi, esperienze, *buone pratiche* non solo di controllo del paesaggio delle trasformazioni, sia alla piccola che alla grande scala, sia nel territorio urbano che rurale, ma anche di invenzione, di creazione innovativa, utilizzando l'opportunità che un buon progetto può dare al paesaggio del futuro. Qui risiedono appunto le questioni di metodo di una disciplina.

La perdita dei luoghi e la loro progressiva sostituzione

All'inizio del novecento, (con i primi passi del Regno d'Italia) si pensò che

fosse sufficiente sottoporre le variazioni di stato ad un controllo centralizzato (tramite la procedura dei nulla-osta, allora affidato alle Soprintendenze), se del caso prescrivendo consigli di minimazione (del tipo "un piano in meno", "un colore più intonato", "aggiungere qualche albero", ecc.) e così si è proceduto praticamente fino ad oggi, con risultati che – accanto a qualche successo – hanno prodotto una discreta quantità di patacche e presenze indesiderabili, anche nei luoghi più famosi d'Italia. Ormai ciascuno si può rendere conto che non è con la gestione del vincolo su determinati paesaggi (ormai ampliati a dimensioni regionali, dopo un secolo di protezionismo) e, soprattutto, non è con queste procedure *ex post* che il paesaggio assurge a nuovi livelli di qualità e a quegli obiettivi citati dalla Convenzione Europea del paesaggio, dal nostro Parlamento allegramente sottoscritta come legge.

Vorrei spiegarmi con un esempio concreto: se oggi percorriamo l'Autostrada del Sole da Bologna a Milano, si intravede male e a tratti il paesaggio agrario della Val Padana, con grandi filari di pioppi e piantate di alberi da frutto, perché gli episodi che vanno caratterizzando lo scenario complessivo sono altri. Grazie anche alla linea di alta velocità delle ferrovie che ci mostra il proprio retro su tutto un lato, avvertiamo sempre più la presenza di molti fattori estranei al tessuto originale. Nell'arco di un trentennio, si è lentamente formato un

non luogo lungo circa 300 Km, le cui conseguenze ambientali ed ecologico-percettive non sono state complessivamente assoggettate a verifica da parte di alcuno. E quante strade sono in queste condizioni, da Mestre ad Agrigento, molte delle quali notoriamente attraversano anche parchi e aree protette, siti archeologici e zone d'eccellenza? Quanti outlet, reti di infrastrutture, periferie, depositi, distributori, discariche, interporti, trasformazioni agrarie, stanno disseminando *non luoghi* sul nostro paese, come frutto di una globalizzazione che tutto inghiotte in nome di uno sviluppo senza strategia e senza progetto d'insieme?

Ogni regola comunque ha la sua eccezione. E infatti, circa a metà del percorso fra Bologna e Milano, ed esattamente in territorio di Reggio Emilia, la presenza di un'architettura di eccellenza ha ingenerato un *superluogo*, con un ampio ponte ad arco, futura stazione intermedia dell'alta velocità, notevole per dimensioni e forme di pregio. La domanda allora potrebbe essere: sarà possibile migliorare la qualità di quel paesaggio autostradale diffondendo interventi come quello dell'arch. Calatrava sui circa 300 Km che restano, o dobbiamo cercare altri metodi che riguardino la progettazione del paesaggio come intero, ovvero si occupino intenzionalmente di quel tessuto continuo, formato da puri e semplici *luoghi* dall'identità certa? E' stata proprio una diplomata del nostro dottorato di paesaggistica di Firenze che ha illustrato che sussistono molte modalità alternative. Appare sempre più evidente che se queste ulteriori modalità di innovazione-creazione non sono esplorate e praticate, allora il paesaggio resta prigioniero delle scelte altrui, palinsesto di azioni autoreferenti, a cui 100 o 1000 alberi in più non sono capaci di togliere il difetto di base, che è poi quello di costituire un palinsesto incoerente di trasformazioni, da cui discende solo il degrado.

Se poi, percorrendo il nostro paese da nord a sud, si guarda agli spazi aperti alla piccola scala, si riscontrano altri difetti che – prima che tecnici ed istituzionali – sono di cultura generale. Vi ricordate ad esempio i giardini

pubblici dei nostri nonni e bisnonni? Vi si tenevano mostre e concerti, si passeggiava, si girava in carrozza, e non si perdeva l'occasione per lanciare messaggi di carattere educativo, con arredi e monumenti, in presenza di diversità naturali anche rare (piante, acque). Papa Gregorio XVI ne volle regalare uno intero, di questi parchi pubblici, alla città di Tivoli e correva l'anno 1835, con un eccezionale salto della cascata artificiale, detta gregoriana, come l'omonimo ponte e l'omonima villa. Oggi questi stessi luoghi (in realtà *superluoghi*, ancorché fatti di pezzi di natura minerale e/o vivente) nel nostro retropensiero non abitano più: essi sono diventati banali spazi "verdi" e come tali, quando esistono, sono spesso indice di emarginazione dove, anche grazie ad una manutenzione lacrimevole, le cartacce volano al vento, senza ruolo di spazio aperto attivo, in assenza totale di stimoli e di contenuti: ancora e sempre *non luoghi*. Infatti qualche panchina e qualche lampione non risolvono evidentemente la qualità della vita, se questa non ha motivi per essere spesa. E non va molto meglio per i giardini privati, ricchi troppo spesso di banalità o di appariscenze vegetali dal significato nullo, per quanto accompagnate dall'immane piscina. Dove sono finiti i giardini come opera d'arte, come "natura che si fa pensiero", come palinsesto della storia, come conoscenza del mondo presente, passato e futuro? E pensare che il nostro paese ha prodotto pagine immortali in questo campo, e non solo sul terreno, e infatti molte di queste si possono rileggere da circa 500 anni nella prosa poetica dell'*Hypnerotomachia Poliphili* di Francesco Colonna.

Mai più un paesaggio senza progetto: ma come?

Nonostante la varietà degli approcci e dei riferimenti disciplinari, dal punto di vista metodologico è possibile individuare un nucleo concettuale comune attorno all'idea di paesaggio, inteso non già come pura espressione visibile o mera manifestazione

naturalistica, ma in termini assai più olistici e complessi – come prodotto evolutivo dell'interazione continua di fattori fisici, biologici e culturali. Data la natura sistemica del paesaggio, il suo studio deve considerare sia il territorio antropico sia quello naturale: le aree naturaliformi contribuiscono a mantenere in equilibrio quelle antropiche, e l'uomo deve tutelare e gestire al meglio le aree naturali. Il rapporto tra paesaggio antropico e naturaliforme deve essere al centro dei problemi della pianificazione del territorio per superare l'approccio conflittuale che porta inevitabilmente ad uno sfruttamento distruttivo delle risorse o ad un "protezionismo" spinto delle stesse.

L'analisi del paesaggio e la ricostruzione dei suoi elementi principali sarà attuata tramite l'applicazione dei criteri propri dell'ecologia del paesaggio. Questa disciplina permette di integrare le teorie ecologiche, quelle socio-economiche e quelle estetiche sia in fase di valutazione che di progetto. Le attività antropiche sono viste come parte integrante del sistema osservato e non trattate in termini di contrapposizione con i processi naturali, come avviene generalmente: si noti infatti che alcune azioni antropiche si rivelano positive anche nei confronti della natura, come in molti casi dei paesaggi "bio-culturali". Le fasi di studio del paesaggio finalizzate alla costruzione di un piano-progetto di paesaggio sono di norma le seguenti:

- analisi di struttura e dinamiche del paesaggio a diverse scale spazio-temporali, dalla scala più grande alla più piccola;
- diagnosi ambientale tramite l'elaborazione di modelli riferiti a struttura e dinamica;
- valutazione, individuazione degli squilibri esistenti o possibili e determinazione dei valori corretti degli indicatori utilizzati per la costruzione dei modelli;
- individuazione delle linee d'intervento compatibili con i risultati raggiunti ed elaborazione di indirizzi di piano (paesaggi del futuro potenziali);

- controlli di indici e modelli;
- elaborazione del piano/progetto.

Le analisi delle dinamiche evolutive che hanno determinato l'attuale configurazione ecosistemica verranno effettuate a due scale spazio-temporali idonee a mettere in luce i caratteri sistemici dei fenomeni e delle unità ambientali da studiare e i loro rapporti gerarchici. Prima si evidenzia il funzionamento generale del sistema, poi si studiano i comportamenti delle singole parti che lo compongono tenendo conto delle influenze reciproche tra sistema e parti. Questo approccio è fondamentale alla comprensione dei veri significati dei fenomeni da studiare, che altrimenti rischiano di non essere compresi nella loro interezza, ma solo per parti che non sono descrittive del fenomeno nel suo complesso.

Rientrano in questa prima fase la produzione di carte diacroniche degli ecosistemi rappresentativi ai fini dell'obiettivo del lavoro e la loro caratterizzazione evolutiva.

La sintesi diagnostica si avvale di considerazioni di tipo qualitativo, di indici quantitativi e di modelli, strumenti indispensabili nelle fasi di valutazione e controllo. Essi possono essere usati per individuare il grado di stabilità della struttura paesistica ed indicatori analitici utilizzabili solo per lo studio particolare di problemi specifici. Per gli indici vengono individuati valori di riferimento ottimali ad oggi e tra x anni, corrispondenti a soglie di equilibrio ambientale corretto. Ciò consente di finalizzare le trasformazioni del territorio al raggiungimento di tali valori.

Le fasi di diagnosi e valutazione dovranno evidenziare, alle diverse scale, le interrelazioni e le complementarità tra gli elementi ed i disturbi in grado di contribuire o meno agli equilibri esistenti. Le interdipendenze tra gli elementi che costituiscono il sistema verranno studiate anche in riferimento ai fenomeni di co-evoluzione. In particolare si procederà a:

- integrazione di tutte le informazioni ed *overlay* dei tematismi (uso del suolo, boschi, viabilità, zone urbane, ecc.) per individuare i livelli di rischio ed i punti critici della rete ecologica attraverso l'uso di Sistemi Informativi Territoriali (GIS);
- traduzione cartografica della rete ecologica potenziale evidenziando i punti di conflitto e di opportunità;
- valutazione dell'efficienza della continuità fisica (esistente o da incrementare) in funzione delle esigenze di determinate specie o gruppi di specie (potenzialità specie-specifica dei corridoi ecologici attraverso l'esecuzione di rilievi di campo finalizzati ad una migliore definizione del valore ambientale degli ecosistemi maggiormente significativi);
- evidenziazione dei più significativi aspetti di qualità ambientale, vulnerabilità e criticità relativi all'ecosistema attuale ed ai processi in atto.

La scelta degli indirizzi operativi deriva direttamente dalle analisi e dalla diagnosi del paesaggio, dai problemi e dalle caratteristiche riscontrate alle varie scale. Gli indirizzi operativi devono pertanto delineare interventi efficaci alle varie scale considerate, più sotto forma di linee guida che sotto forma di prescrizioni analitiche.

Di seguito vengono brevemente elencati alcuni criteri generali, derivati dai principi di ecologia del paesaggio, per una pianificazione che tenga effettivamente conto delle istanze ambientali:

- limitazione della frammentazione degli habitat;
- mantenimento della biodiversità e del giusto grado di eterogeneità dei paesaggi;
- aumento della complessità a scapito della banalizzazione ecosistemica;
- aumento degli elementi naturali anche nelle zone coltivate o antropizzate;
- rivalutazione del paesaggio agrario tradizionale come importante sistema plurifunzionale, con importanza ambientale;
- conservazione attiva del patrimonio storico-culturale e di quello ambientale

(in riferimento alle esigenze dinamiche dei sistemi ambientali);

- attenzione alla localizzazione, distribuzione e forma degli elementi che costituiscono il paesaggio, poiché cambiando l'ordine degli elementi il risultato cambia;
- utilizzo di indicatori ambientali a supporto dell'analisi paesaggistico-ambientale, dell'individuazione degli scenari di progetto e del controllo sul progetto stesso;
- introduzione del concetto di "compensazione", correttamente definita ed individuata, come abituale complemento di trasformazioni compatibili anche di piccola entità ai fini del miglioramento della qualità ambientale, fermo restando il principio di "diagnosi ambientale" a monte.

Principi e strategie

Si avanzano di seguito alcune considerazioni in merito ai principi e alle strategie per interpretare/trasformare il paesaggio, indipendentemente dalla scala di intervento.

La prima riguarda il *tipo di approccio al paesaggio*. Come definito sulla base degli specifici presupposti disciplinari, esso sarà:

- *olistico*, così che il sistema delle conoscenze possa essere esteso a tutte le componenti del paesaggio con attinenza all'analisi conoscitiva, alla diagnosi e alla sintesi interpretativa;
- *globale*, al fine di considerare complessivamente territorio aperto, luogo di minor carico antropico e potenziale più alta biodiversità, e il territorio urbanizzato a bassa biodiversità, nelle loro componenti naturali, produttive, insediative e ricreative;
- *progettuale*, in modo da definire le azioni di manutenzione, di gestione e di trasformazione delle componenti costitutive del paesaggio in funzione delle esigenze evolutive del paesaggio in relazione alla salvaguardia delle risorse.

Tali presupposti possono peraltro essere sintetizzati in un unico assunto: *lo studio del paesaggio costituisce l'interpretazione transdisciplinare e olistica delle manifestazioni percettive,*

semiologiche e storico-documentarie delle componenti ambientali e territoriali.

Un'ulteriore osservazione riguarda il *concetto di paesaggio*. Tra le molteplici interpretazioni possibili, si farà riferimento a quella che considera il paesaggio come espressione e manifestazione dei diversi sistemi biotici e abiotici in continua evoluzione, che alle diverse scale:

- *hanno una forma fisica e un'organizzazione spaziale specifica* (struttura)

- *possiedono una dinamica interna* dovuta al movimento e al flusso di energia tramite acqua, vento, piante e animali (funzionamento)

- *sono soggetti a trasformazione nel tempo* in funzione della dinamica e delle modifiche nella struttura (cambiamento).

Pur essendo un'entità in evoluzione, il paesaggio è basato su elementi che permettono la distinzione di tipi e di forme relativamente esclusive dipendenti dai diversi siti e dalla loro storia naturale e antropica, di cui è possibile stabilire le caratteristiche strutturali e funzionali.

Pertanto verranno prese in considerazione le componenti del paesaggio:

- *ecologico-ambientali e naturalistiche*;

- *visuali-percettive e dell'aspetto sensibile*;

- *storico-insediative e architettoniche*, tenendo conto delle loro interazioni reciproche.

Quale indirizzo e riferimento sia della fase analitico-diagnostica, che di valutazione e interpretazione del paesaggio, si adotteranno i seguenti criteri base:

- *assumere la transdisciplinarietà come metodo di lavoro* idoneo ad integrare i diversi apporti disciplinari in sintesi costruttive;

- *valutare le dinamiche di trasformazione* anche attraverso l'individuazione degli elementi di vulnerabilità del paesaggio,

- *considerare la presenza nel paesaggio di una struttura riconoscibile*, ciò che richiede la possibilità di individuare diversi paesaggi in base alle loro caratteristiche strutturali e dinamiche, sottolineando l'importanza di studi

effettuati su unità di paesaggio individuate da confini fisico ambientali e storico-culturali e non da confini amministrativi.

- *perseguire obiettivi di qualità paesistica* attraverso il mantenimento dei valori costitutivi e delle morfologie di origine naturale e antropica, la previsione di tipologie di intervento che, ancorché non diminuire, innalzino il pregio paesistico del territorio, il recupero dei valori preesistenti ove compromessi e la creazione di nuovi valori paesistici coerenti e integrati.

- *definire gli interventi* sulla base dagli obiettivi individuati per ciascun tipo di paesaggio e relative norme di attuazione;

- *attuare lo sviluppo tipologico di specifici progetti di paesaggio* in base alle problematiche emerse ed alle priorità emerse a livello locale.

Infine, nell'intero processo di lettura, valutazione e interpretazione del paesaggio, si farà ricorso a due successivi livelli di intervento:

- *la pianificazione del paesaggio*, in quanto schema logico entro cui verranno scelte le modalità di governo e di gestione delle risorse, tenuto conto che l'interazione fra le componenti biotiche e fisico-ambientali del territorio impone limiti sia all'utilizzazione delle risorse stesse che alla libertà di occupazione dello spazio. Verranno quindi sviluppate le analisi relative alla struttura e alla dinamica del paesaggio, presi in considerazione i processi insediativi e le attività produttive agricole nell'evoluzione della matrice storica, forniti indirizzi per l'elaborazione di norme ed approfondimenti gestionali;

- *la progettazione del paesaggio*, in quanto attinente la funzione e la forma degli spazi aperti come "tessuto connettivo" entro cui si collocano le preesistenze archeologiche e il costruito in generale, tenendo conto delle componenti naturali dell'ambiente, degli aspetti insediativi e delle forme tradizionali di messa a coltura del territorio, dell'evoluzione storica dei soprassuoli, ecc.

Il sistema degli obiettivi

Al fine di perseguire la tutela dei

domini spaziali delle masse antropiche storicizzate e delle masse viventi vegetali che caratterizzano il territorio e orientarne lo sviluppo in armonia con le *linee di forza territoriali*, le analisi avanzate in fase diagnostica verranno corredate con la proposizione di criteri normativi d'area vasta e di indirizzi di intervento per l'uso e la gestione del sistema degli spazi aperti nella loro totalità.

Particolare attenzione verrà dedicata alle *tipologie tradizionali del paesaggio agrario*, significative non solo per l'identità storica, culturale ed etnografica che esprimono, ma anche in quanto portatrici di diversità, di sostenibilità e di connettività, evidenziando la gamma delle possibili strategie d'azione.

Verrà inoltre considerata la possibile ridefinizione in termini di ruolo e contenuto di sistemi a rete, ponendo l'accento sulle potenzialità offerte dalle *reti ecologiche* quale strumento utile per gli obiettivi primari della protezione della biodiversità e del superamento della frammentazione territoriale ma aperto a varie esigenze di equilibrio e di governo del territorio. In termini complessivi lo studio del paesaggio perseguirà il raggiungimento dei seguenti *obiettivi strategici*:

- *realizzazione integrazione fra contesto storico e contesto ambientale* attraverso la valorizzazione e l'eventuale creazione di nuove forme paesaggistiche "di pregio";

- *conservazione dinamica delle tipologie di paesaggio storicizzate*, con particolare riguardo sia ai problemi d'area vasta (aree di antico insediamento rurale, colture tradizionali, zone riparie e/o fluviali, ecc.) sia ai problemi di tipo più specifico (tutela di diversità storico-culturali e naturalistiche);

- *riduzione della conflittualità fra ambiti paesistici di diversa origine e finalità* anche ricorrendo a "neo-ecosistemi" filtro, cui affidare il ruolo di riequilibrio e di mitigazione degli impatti prodotti dall'inquinamento visivo, acustico, ecc.;

- *costruzione di una rete di apparati protettivi con funzioni di compensazione del carico antropico e di collegamento con le aree di*

connettività ecologica esterne all'area;
- realizzazione di un'offerta controllata di servizi rispondenti alle odierne esigenze culturali e educative;
- innesco di meccanismi di partecipazione sociale e di coinvolgimento diretto dei cittadini sia nei processi decisionali relativi all'uso di risorse naturali e culturali sia in attività di gestione di particolari ambiti.

Da tutto questo si evince che il piano e/o progetto del paesaggio:

- *presenterà aspetti innovativi* riguardo alle possibilità di governo del territorio e di uso delle sue risorse, ponendo come oggetto di considerazione specifica i temi dell'ecologia del paesaggio;

- avrà un carattere fortemente operativo, concorrendo tra l'altro alla *riduzione dei costi* relativi alla manutenzione e gestione del sistema degli spazi aperti;

- *tenderà ad innescare meccanismi di partecipazione* sociale e di coinvolgimento diretto dei cittadini sia nei processi decisionali relativi all'uso di risorse ambientali, naturali e culturali sia in attività di gestione di spazi aperti di uso pubblico;

- *potrà configurarsi come uno strumento-programma* adatto a conferire unitarietà e maggiore incisività alle scelte progettuali operate od operabili in sede urbanistica.

In sostanza, si aprono nuove e in gran parte inesplorate frontiere di piano/progetto, in cui l'unica cosa certa è che il lavoro da fare è molto e complesso. Per questo occorre rimboccarsi le maniche ed esplorare le opportunità fornite da questa disciplina, mediante la ricerca e la formazione tecnica, scientifica e professionale di specialisti in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze della contemporaneità. E, in conclusione, prima di ragionare per l'ennesima volta sulle continue evoluzioni/involuzioni istituzionali di settore (rapporto Stato/regioni, dialogo con l'urbanistica, cosa c'è di nuovo - e di vecchio - nel Codice Urbani, ecc.) bisognerebbe guardarsi allo specchio e riconoscere la permanente inadeguatezza di quell'approccio

tecnico-culturale corrente, e precisamente quello che affonda le proprie radici in qualcosa che molto poco ha a che spartire con la Convenzione Europea del Paesaggio.

**Docente di architettura del paesaggio all'Università di Firenze.*

Paesaggi identitari

Valentina Carpitella*

I decreti 62 e 63 del 2008, disposizioni integrative e correttive del Codice Urbani, danno grande rilievo al concetto di paesaggio identitario, già messo in evidenza all'interno della Convenzione Europea del paesaggio. In particolare all'articolo 131 del d.l. 63 il paesaggio viene identificato come "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni". Rilievo è attribuito ai valori che "costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali" ed al recupero dei valori culturali che il paesaggio esprime.

Si viene a configurare una stretta vicinanza finalmente tra normativa nazionale e Convenzione Europea del Paesaggio e centrale diviene il tema dell'identità del paesaggio.

Se il paesaggio è *componente essenziale del contesto di vita ed espressione del comune patrimonio culturale e naturale delle popolazioni* (Convenzione Europea del Paesaggio) e se l'identità è *l'Insieme di valori che forniscono significato alla vita delle persone aumentando la loro individuazione (o autodefinizione) e il loro senso di appartenenza*, allora è possibile definire il paesaggio identitario come insieme di valori insiti nel paesaggio che contribuiscono a fornire agli abitanti di un territorio il riconoscimento della propria alterità rispetto ad altre comunità rafforzandone il senso di appartenenza. L'individuazione di un paesaggio identitario può rappresentare una risorsa per il rafforzamento del senso di appartenenza se fondato su processi

di *multilevel governance* attraverso una forte partecipazione delle comunità locali.

Ma può essere anche risorsa per il rafforzamento dell'immagine esterna di un territorio, fattore attrattivo che aggiunge valore, patrimonio da mettere in rete, intendendo il *paesaggio come teatro* e riconoscendo *l'importanza della rappresentazione di sé che l'uomo sa dare attraverso il paesaggio*.

Il paesaggio identitario dovrebbe essere costruito collettivo, espressione di una comunità e del suo legame con il paese. Tutto ciò si scontra con il dissolversi delle comunità radicate territorialmente, proprio dell'epoca delle reti, che provoca uno sfaccettarsi del concetto di identità: tanti paesaggi identitari quante sono le individualità presenti sul territorio; paesaggi identitari differenti per chi abita un territorio ma anche per chi lo attraversa soltanto o lo visita.

Questa crisi di identità collettiva è sottolineata da più parti: Bauman ad esempio sostiene che l'identità, *surrogato di comunità*, è diventata parola d'ordine del giorno ed entrambe non sono più disponibili nel nostro mondo sempre più globalizzato; Raffestin afferma che *i paesaggi, come immagini, sono dei documenti storici, e a causa della trasformazione veloce dei territori avranno sempre di più una vita effimera*, tanto più che *la simulazione è diventata processo di adattamento, in tempo quasi reale, del territorio all'immagine desiderata*, facendo riferimento, in tal caso, all'azione sul paesaggio dei grandi gruppi economici.

Ma accanto a questa crisi, che corrisponde allo stato di un patrimonio messo a rischio da mutamenti di portata epocale, esiste, da più parti, il riconoscimento del valore del paesaggio identitario.

Questa tendenza è palpabile in alcuni documenti comunitari, in cui grande centralità è assegnata alla concentrazione di diversità culturali in uno spazio limitato: si pensi allo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo o all'attenzione riposta a questo tema all'interno della Convenzione Europea del Paesaggio,



che definisce il paesaggio *componente essenziale del contesto di vita* ed estende l'attenzione a tutti i paesaggi, anche a quelli della vita quotidiana e ai contesti del degrado in quanto espressione, comunque, della cultura degli abitanti.

Ma l'attenzione al paesaggio ed alla promozione dell'identità dei luoghi è propria anche di iniziative maturate all'interno di *grandi sistemi territoriali*: si pensi al ruolo che all'interno della Convenzione delle Alpi è assegnato alla conservazione e protezione del paesaggio naturale e rurale ed alla promozione delle identità locali. Questa attenzione per gli elementi identitari del paesaggio alpino assegna un ruolo centrale alla pianificazione, che è chiamata ad armonizzare l'uso del territorio con le esigenze e gli obiettivi ecologici, a prevedere una gestione delle risorse misurata e compatibile con l'ambiente, a riconoscere gli interessi specifici della popolazione rispettandone le identità culturali.

Tutto ciò implica la necessità, in primo luogo, di definire il paesaggio identitario, poi di individuarlo all'interno degli strumenti di pianificazione e gestirlo attivamente. Le fasi di definizione ed individuazione si scontrano con le difficoltà insite nella natura poliedrica del paesaggio identitario e nella composizione di differenti tradizioni e pratiche di lettura del paesaggio, che fanno riferimento a settori disciplinari

distinti. In tal senso alcuni sforzi sono stati compiuti, all'interno della pianificazione del territorio, nella costruzione di alcuni recenti piani a valenza paesistica in Toscana e Umbria, ed anche nel Pup di Trento, in cui l'individuazione dettagliata dei paesaggi appare però subordinata ad un processo di governance ancora da attuarsi. Alcune recenti ricerche tengono congiuntamente conto di una dimensione ambientale, di una componente economico-sociale, che incide profondamente sui processi di trasformazione paesistica, di una componente storico culturale, che fa riferimento all'archeologia del paesaggio ed infine di una semiotica ed estetica. Tali riflessioni si collocano in continuità con gli studi territorialisti in Italia ed in particolare con la produzione di costrutti in grado di dar conto delle interrelazioni tra componenti territoriali: valga per tutti il significativo concetto di *ambiente insediativo locale* introdotto dalla ricerca Itaten. *Operativamente l'ambiente insediativo locale può venire definito come un volume di tracce in movimento, attraverso cui risalire alla rete dinamica di relazioni tra quadri ambientali, matrici territoriali, forme dell'urbanizzazione e forme sociali, che danno corpo a microregioni dotate di una significativa identità complessiva.* Nel campo della pianificazione del paesaggio il riferimento prevalente è all'*unità di paesaggio come ambito*

caratterizzato da specifici sistemi di relazioni ecologiche, percettive, storiche, culturali e funzionali tra componenti eterogenee, che gli conferiscono un'immagine ed un'identità distinte e riconoscibili o al più recente contesto paesistico locale, struttura che evolve nel tempo e nello spazio, assumendo confini mutevoli e sfumati, e che si configura come nucleo identitario aperto a differenti percorsi evolutivi, determinati dalle condizioni di contesto e dalle strategie dei soggetti locali e sovralocali.

Gli elementi costitutivi del paesaggio identitario sono contemporaneamente legati al passato attraverso i sistemi di permanenza, all'attualità attraverso le pratiche d'uso e ad una prospettiva futura attraverso la proiezione di ideali e valori nei sistemi di interrelazione riconosciuti come fondanti.

Il riconoscimento di tracce di lunga durata mette in evidenza le relazioni tra caratteri ambientali e paesaggi antropici che sono alla base delle caratteristiche costitutive del paesaggio. Ne mostrano l'unicità e l'irriproducibilità e dunque esprimono la sua *identità* come qualità distintiva, ma continuamente in mutamento, esito di un processo di interrelazione tra elementi costitutivi che si è sviluppato nel corso del tempo e che continua ad evolvere.

Le pratiche d'uso garantiscono un legame tra popolazione e contemporaneità: rendono il paesaggio *vivo* ed in tal senso espressione di una cultura materiale e di un'economia. La prospettiva futura consiste nel non considerare il paesaggio come immutabile ma come luogo di sperimentazione di una gestione attiva che ricomponga, da un lato, passato e futuro, e, dall'altro, cultura, ecologia ed economia.

La pianificazione e la programmazione territoriale divengono strumenti indispensabili per individuare il paesaggio identitario in termini di risorse naturali antropiche e delle loro reciproche interrelazioni e per gestirlo attraverso politiche attive.

**Inu Abruzzo.*

Le prospettive della Convenzione europea

Gian Franco Cartei*

Appare indubitabile che molti contenuti del Codice dei beni culturali e del paesaggio appaiono tributari del retaggio del passato.

Una conferma deriva già dai profili definitivi. Le prospettive aperte dalla disposizione di cui all'art. 131, si richiudono, infatti, rapidamente se analizziamo l'oggetto cui si rivolgono le disposizioni del Codice: "i principi e la disciplina di tutela dei *beni paesaggistici*". In tal modo, l'oggetto della disciplina appare costituito non dal paesaggio in quanto tale, bensì dai *beni paesaggistici*, ovvero, sempre secondo le indicazioni del Codice, unicamente dai beni elencati dall'art. 134 ed in larga misura rappresentati dai beni della tradizione storica della legge del 1939 e dalle aree sottoposte a tutela dalla legge del 1985.

Anche sul piano dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche, appare chiaro quale sia l'ordito prescrittivo che fa da sfondo alle scelte del Codice. Se la precedente previsione di cui all'art. 132 prevedeva un obbligo di generale cooperazione rivolto a tutte le amministrazioni pubbliche, l'attuale formulazione dell'art. 133 vede il campo restringersi a due soggetti: lo Stato e le Regioni. Quanto alle potestà degli altri enti territoriali, il principio sancito dalla norma del Codice non lascia margini di dubbio sul ruolo servente e subordinato ricoperto dalle autonomie locali: "Gli altri enti pubblici territoriali *conformano* la loro attività di pianificazione agli indirizzi e ai criteri di cui al comma 2 e, nell'immediato, *adequano* gli strumenti vigenti".

La posizione di subordinazione degli enti territoriali nei riguardi dello Stato appare confermata dalle disposizioni in materia di pianificazione paesaggistica. La scelta del legislatore delegato del 2008 appare, infatti, privilegiare un modello che segna un indebolimento delle attribuzioni regionali là dove prevede che l'elaborazione dei piani avvenga "congiuntamente tra Ministero e Regioni". Una conferma di questa lettura proviene

dall'art. 143 con riguardo alla procedura di definizione del piano: se, infatti, entro un breve termine non è stipulata l'intesa tra lo Stato e la Regione per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico, questo può essere sempre approvato in via sostitutiva dal Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio; se poi il piano regionale non è approvato d'accordo con il Ministro il parere della Soprintendenza resta comunque vincolante e non sono ammesse le deroghe previste in materia di rilascio dell'autorizzazione.

In questa prospettiva, non sorprende che la potestà pianificatoria degli enti locali sia ricondotta dall'art. 145 interamente all'interno delle scelte operate dallo Stato e dalla Regione.

Il Codice: una sintesi

Nel linguaggio del Codice *Paesaggio*, malgrado qualche concessione verbale, rappresenta, pertanto, solo ciò che, secondo quanto insegna l'art. 2, rientri nel concetto di *patrimonio culturale* e, come tale, esprima un valore storico, morfologico o culturale del territorio¹. Tutto ciò spiega la sopravvivenza di concetti, quali tutela parallela, interesse differenziato e beni d'interesse pubblico, che hanno contribuito a coagulare il modello epistemologico del principio contenuto nell'art. 9 Cost. sui canoni del valore estetico-culturale.

Riecheggiano, in tal modo, i postulati sanciti dalla Corte costituzionale con la nota pronuncia n. 56 del 1968: i beni paesaggistici costituiscono un "complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge"; come tali rappresentano una categoria originariamente di interesse pubblico ed "a contorni certi".

Le conferme della Corte costituzionale

Che i principi organizzativi ed epistemologici della materia siano quelli ancorati alla tradizione lo ha confermato la Corte costituzionale. In particolare, con la sentenza n. 182 del 2006, utilizzando l'angolo prospettico della potestà di piano, la Corte ha asserito, infatti, che è lo Stato che "pone una disciplina dettagliata, cui le

Regioni devono conformarsi [...]"; ed ha sottolineato che resta in ogni caso fermo il principio, secondo cui "la tutela del paesaggio assurg(e) a valore primario, cui deve sottostare qualsiasi altro interesse interferente". Da tale modello rigidamente gerarchico, nonché dal carattere unitario ed imprescindibile della pianificazione, la Corte disegna il perimetro angusto all'interno del quale si realizza l'autonomia delle scelte degli enti territoriali: "il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali"².

Altrettanto esplicita appare l'indicazione offerta dalla pronuncia n. 367 del 2007, secondo cui la tutela del paesaggio "precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia"³.

Le novità: dal paesaggio al territorio

Se il Codice si adagia in larga misura sul solco della tradizione, diversa appare la prospettiva metodologica e tematica cui attinge la Convenzione. L'*ubi consistam* della Convenzione, se può ritenersi contenuto, ben difficilmente può dirsi esaurito nella cifra normativa del Codice.

A tal fine, può prendersi spunto dall'oggetto della Convenzione. La disposizione di cui all'art. 2, infatti, rivolge il proprio campo di applicazione, "a tutto il territorio delle parti [...] *Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati*".

Il paesaggio della Convenzione non appare riconducibile unicamente a quello ascrivibile ad una dimensione differenziata di eccellenza, ma si declina secondo una pluralità di accezioni, estranee alla nozione di patrimonio culturale del Codice, perché comprendono anche realtà prive di pregio o interessate da processi di degrado o di abbandono⁴. Ciò si spiega se ci poniamo nella prospettiva della Convenzione che pone in diretta correlazione il paesaggio ed il territorio:

l'allusione alle aree interessate da trasformazioni urbanistiche ed infrastrutturali, incluse quelle degradate o legate alla ordinaria fruizione quotidiana⁵.

L'introduzione di una prospettiva fondata su di una pluralità di paesaggi, tuttavia, non significa rinuncia ad una considerazione unitaria del paesaggio, che risulta confermata dal richiamo al *principio di integrazione* del paesaggio nelle politiche di pianificazione di pianificazione territoriale ed urbanistica ed in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, secondo un criterio del tutto analogo a quello enunciato dall'art. 6 del Trattato dell'Unione europea in materia di tutela dell'ambiente⁶. E che non si tratti di una trasformazione del paesaggio disancorata da criteri di scelta e metodi di condotta, operata unicamente alla luce dei principi di conservazione o di valorizzazione, emerge con chiarezza dalle formule definitorie contenute nell'art. 1 della Convenzione. Il riferimento è, in particolare, alla *"Politica del paesaggio"*, agli *"Obiettivi di qualità paesaggistica"*, alla *"Gestione dei paesaggi"*⁷. In vero, anche una formula giuridica più familiare per il lettore italiano, quale quella relativa alla *pianificazione*, in realtà risulta suscettibile di correggere, là dove assume le finalità di *ripristino e di creazione di paesaggi*, molti dei postulati su cui è cresciuta l'esperienza giuridica nazionale⁸.

Gli attori pubblici e privati

Se nella disposizione di cui all'art. 4 della Convenzione è operato un rinvio alla ripartizione delle competenze di ogni ordinamento nazionale, è pur vero che la menzione del principio di sussidiarietà lascia pochi margini di dubbio sul ruolo che dovrebbero ricoprire in materia le autonomie territoriali. Né appare di rilievo secondario che sempre la Convenzione nella disposizione di cui all'art. 5 menzioni unicamente gli enti territoriali, regionali e locali, quali soggetti pubblici tra i quali avviare le procedure di partecipazione nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche; in tal modo, appare

chiaro che nell'ottica della Convenzione la responsabilità in materia di disciplina del paesaggio spetti non allo Stato, ma agli enti locali⁹.

Le differenze tra i due testi riguardano, altresì, il peso attribuito alla collettività locale nel processo di partecipazione preordinato alla individuazione del paesaggio ed alla determinazione delle politiche che lo riguardano. Nel Codice ogni riferimento all'insieme di coloro che vivono sul territorio in vero appare un dato inespresso e costituisce un riflesso del tutto implicito e secondario della disciplina. La versione dell'art. 131, introdotta da ultimo dal d. lgs. n. 63/2008, lasciando cadere la correlazione inizialmente proposta tra processi identitari e popolazioni, conferma significativamente l'impostazione tradizionale che sottrae ogni potestà di scelta ed autonoma determinazione al vaglio della collettività locale.

Affatto diversa appare l'impostazione della Convenzione. I riferimenti ai bisogni sociali, alla cultura locale ed al benessere individuale e collettivo contenuti nel Preambolo consegnano il paesaggio ad una dimensione di condivisione sociale che si configura come assolutamente necessaria affinché le popolazioni possano "godere di un paesaggio di qualità e svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione". In questa prospettiva il paesaggio costituisce, sempre secondo quanto prevede la disposizione di cui all'art. 1, il risultato di un processo percettivo ed identificativo affidato alla popolazione che nel paesaggio vive e che nel paesaggio intende realizzare le proprie aspirazioni "per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del (proprio) ambiente di vita". E' quanto riconosce espressamente, altresì, la norma di cui all'art. 5 della Convenzione allorché impegna ogni parte contraente a "riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità".

E, proprio perché il paesaggio è concepito quale scelta legata alla dimensione comunitaria delle dinamiche

sociali, la disposizione di cui all'art. 6 impegna ogni parte contraente ad accrescere la sensibilità, oltre che delle pubbliche amministrazioni, altresì, della società civile nel suo complesso e delle formazioni associative in cui si articola "al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione".

* Professore Ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Firenze

Note

1. Sulla derivazione dei beni paesaggistici dalla nozione di patrimonio culturale, alla luce della disposizione dell'art. 2 del Codice, G. Caia, *Beni culturali e paesaggio nel recente Codice: i principi e la nozione di patrimonio culturale*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, vol. III, Padova, Cedam, 2007, 161 ss.
2. Corte cost. 5 maggio 2006, n. 182 (punti 2 e 3 in diritto), in *Giur. cost.*, 2006, 1841 ss., con nota di D.M. Traina, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*
3. Corte costituzionale, 7 novembre 2007, n. 367 (punto 7.1 in diritto); per un commento si richiama P. Carpentieri, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urb. app.*, 2008, n. 3, p. 3005 ss.; D. M. Traina, *Il paesaggio come valore costituzionale assoluto*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 2008.
4. Sottolinea come la Convenzione dia rilevanza ad una 'pluralità di paesaggi', D. Sorace, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G. F. Cartei, Bologna, Il Mulino, 2007, pag. 17 ss.
5. Sul punto R. Priore, *La Convenzione europea del Paesaggio: matrici politico-culturali e itinerari applicativi*, in *Convenzione europea del Paesaggio e governo del territorio*, cit. 50 ss.
6. In tema del principio di integrazione in materia ambientale enunciato dall'art. 6 del Trattato CE, M. Cecchetti, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, a cura di U. De Siervo, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 269 ss.
7. Secondo quanto afferma G. Ferrara: " Il problema base, da porre sotto controllo, è la trasformazione: o impariamo a trasformare, o siamo perduti"; in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., p. 150.
8. Come rilevato da R. Gambino, secondo cui le politiche pubbliche per il paesaggio "pongono l'esigenza di una regolazione pubblica dei processi che incidono sul paesaggio, di ben maggiore impegno di quella tradizionalmente affidata alle misure di "vincolo" su singoli oggetti individualmente considerati", in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., p. 120.
9. Secondo quanto rileva D. Sorace "sono espressamente nominate soltanto le istanze esponenziali delle comunità substatali (ma non solo quelle sub-regionali), in *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, cit., p. 21

Il punto di vista dello Stato

La coperta “stretta” delle competenze

Laura Moro*

Le recenti modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio hanno segnato una nuova tappa nel percorso per la definizione del riparto delle competenze tra Stato e regioni. Un percorso che probabilmente non è ancora al traguardo, visto che su alcuni punti forse sarà necessario tornare; lo sapremo verosimilmente quando tutte le procedure saranno andate a regime, non può sfuggire a riguardo che gli uffici continuano ad operare in regime transitorio secondo quanto previsto all'art. 159 del Codice. In materia di paesaggio questo contendere il primato tra Stato e Regioni non è cosa nuova: “statalismo” e “regionalismo” hanno avuto alterni andamenti nei decenni passati. Sembrerebbe ora che la normativa sia finalmente giunta ad un equilibrio consapevole; in realtà teniamo tutti il fiato sospeso in attesa dell'annunciata riforma costituzionale.

Vediamo quali sono ad oggi i punti fermi di questo complesso e conflittuale rapporto tra Stato e Regioni in materia di tutela del paesaggio.

L'art. 9 della Costituzione, come tutti sanno, mette sullo stesso piano il patrimonio culturale ed il paesaggio, affidandone la tutela alla Repubblica, quindi non solo allo Stato ma anche alle Regioni e ai Comuni.

Il successivo art. 117, così come riformato nel 2001, stabilendo il riparto

di competenze tra Stato e Regioni sembrerebbe “dimenticare” il paesaggio, citando i beni culturali e l'ambiente nelle competenze statali e il governo del territorio tra quelle regionali.

Dove mettere quindi il paesaggio? Con l'urbanistica? Con l'ecologia? Con i beni culturali? Per lungo periodo è stata questa la materia del contendere, sia in campo teorico-disciplinare che giuridico-amministrativo.

La Corte Costituzionale ha dato negli anni diverse e coerenti interpretazioni del dettato costituzionale: il paesaggio si connota per la “primarietà del valore estetico-culturale, che non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice” (C.C. 151/1986).

Emerge quindi che la tutela del paesaggio presuppone il bilanciamento e la comparazione di interessi pubblici diversi rappresentati da una pluralità di soggetti, in primo luogo lo Stato, oltre che le regioni e gli enti locali (C.C. 437/2000).

Tuttavia la stessa Corte precisa che la tutela del paesaggio non può considerarsi “assorbita nei compiti di autogestione del territorio come espressione dell'autonomia comunale in campo urbanistico” (C.C. 478/2002), in quanto, riconoscendo il primato estetico-culturale del paesaggio, questo si lega inscindibilmente al patrimonio culturale, con cui forma un'endiadi unitaria; espressione questa molto forte che non lascia adito ad interpretazioni ambigue. Da che discende, semplificando in modo estremo, che in

tema di paesaggio l'ultima parola spetta comunque allo Stato.

Questo lungo percorso culturale, che parte dalla competenza esclusivamente statale in materia di tutela delle bellezze naturali delle leggi del 1939, competenza delegata poi alle Regioni negli anni Settanta, in parte riacquisita dallo Stato in modo transitorio/definitivo dalla legge Galasso del 1985, gestita di fatto più dalle sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato che dalle amministrazioni competenti, parrebbe trovare nelle recenti modifiche del Codice un equilibrio nella “co-gestione” dei vincoli e nella “co-pianificazione” del territorio. Il Codice quindi non fa che allinearsi con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, assimilando, direi in tutto e per tutto, il paesaggio al patrimonio culturale; ma facendo questo produce uno scarto, un disallineamento, con la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000. Basti vedere per quante volte nel nuovo Codice viene introdotto il termine “conservazione” del paesaggio, non presente nella versione precedente, laddove la Convenzione Europea parla piuttosto di “protezione”.

I due termini potrebbero a prima vista sembrare sinonimi, e nell'obiettivo forse lo sono; ma, mentre il termine “conservazione” presuppone la cura, attraverso azioni dirette, di un bene i cui valori sono riconosciuti in senso assoluto e universale in quanto testimonianza materiale avente valore di civiltà, il termine “protezione” rimanda

più ad azioni indirette, intese come iniziative atte a garantire le condizioni per cui il bene paesaggistico possa essere adeguatamente gestito secondo obiettivi di qualità paesaggistica.

Questo scarto è ancora di più percepibile nella definizione di paesaggio, laddove la Convenzione Europea riconosce nelle popolazioni il soggetto a cui riferire i valori del paesaggio ...*paesaggio è una porzione di territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni...* mentre il Codice fa riferimento all'identità nazionale ...*il Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali...*

E' evidente che la prima definizione, presupponendo una varietà e complessità di valori molto legati alle singole realtà locali, tende a considerare la tutela del paesaggio come una responsabilità condivisa. E il fatto che la gestione regionale/comunale del paesaggio abbia dato risultati così scarsi, se non spesso catastrofici, non è motivo sufficiente sul piano teorico per richiamarsi ad una non dimostrabile identità nazionale dei valori paesaggistici.

Non è attraverso la sola riaffermazione del ruolo statale per legge, che nessuno può onestamente mettere in discussione, che si può arrivare ad una tutela reale e costruttiva del paesaggio, quanto piuttosto attraverso la maturazione della capacità delle amministrazioni statali e regionali di arrivare a contemperare gli interessi pubblici di protezione del paesaggio e di sviluppo del territorio, così come ricordato più volte dalla Corte costituzionale.

* Ministero per i beni e le attività culturali.

Gli strumenti per operare

Maria Grazia Bellisario*

Parlare di paesaggio vuol dire allargare, anche figurativamente, lo sguardo nella direzione di un processo complesso per sviluppi concettuali, normativi ed applicativi, sistema che si va oggi evolvendo con una progressiva rilevante accelerazione. Nell'universo dei soggetti partecipi di questo processo, si può facilmente affermare che le strutture pubbliche fanno fatica a stare dietro a tale evoluzione, e quasi anche a percepirne rischi ed opportunità applicative, nonostante le stesse amministrazioni siano protagoniste e contribuiscano attivamente all'elaborazione degli sviluppi normativi che accompagnano le fasi del confronto istituzionale. Mi fermerò ad alcune riflessioni più vicine al punto di osservazione che un operatore pubblico può sviluppare nella conduzione delle attività che concorrono alla gestione del bene paesaggio, nelle sue articolazioni operative: nella valutazione della compatibilità delle opere di trasformazione del territorio, nella percezione della nuova fase della pianificazione paesaggistica e dei collegamenti con la gestione dei vincoli di tutela e con la valutazione ambientale strategica, nella costruzione ed uso degli strumenti necessari a tale attività: in definitiva, nelle attività propositive per preservare/dare/restituire qualità ai paesaggi.

Il Ministero è stato protagonista negli ultimi anni di un'attenta rilettura dei ruoli e degli strumenti normativi di gestione del paesaggio, rilanciato con forza con la legge Galasso del 1985 un appello disperato alla salvaguardia, almeno dei beni ritenuti essenziali. Con il Testo unico del 1999, si è dato il via alla ricomposizione e riunificazione delle gloriose leggi del 1939 che avevano sostenuto l'attività di tutela per il cinquantennio precedente. L'introduzione nel contesto dei rapporti internazionali della *Convenzione europea del paesaggio* ha determinato una svolta nell'approccio al tema

paesaggio, del quale forse solo oggi si iniziano a comprendere gli effetti, attuali e potenziali. La Convenzione raccoglie in Italia i frutti del lavoro avviato negli anni immediatamente precedenti dalla rappresentanza italiana in sede internazionale e dall'attenzione specifica dedicata al tema paesaggio alla fine del 1999¹.

Nonostante abbia visto un'entrata in vigore graduale nei diversi stati europei e sia stata ratificata dall'Italia solo nel 2006², la Convenzione ha comunque portato con sé un'evoluzione della normativa nazionale che può dirsi rapidissima rispetto ai molti decenni del perdurare dell'assetto normativo precedentemente consolidato.

Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004 raccoglie una rinnovata complessiva attenzione al patrimonio culturale, nella riformulata accezione comprensiva dei beni culturali e dei beni paesaggistici. Rivisitato con interventi sostanziali nella sua stesura più recente³, il Codice ha affermato con forza il valore primario del paesaggio nel governo del territorio e rilanciato al riguardo un nuovo ruolo delle strutture del Ministero nel rapporto con le regioni. Il MiBAC è dunque chiamato oggi ad attrezzarsi per sostenere adeguatamente la propria parte, per la quale dovrà assumere una nuova veste, anche propositiva, nei confronti degli altri soggetti pubblici coinvolti.

Il delicato equilibrio in materia di competenze istituzionali ha spesso rallentato la riflessione sui risvolti applicativi delle norme e su come esse impattano non solo sulla organizzazione delle strutture, ma soprattutto sulla capacità di elaborare strumenti di interpretazione condivisi utili a svolgere bene i compiti connessi alla valutazione. Appare dunque necessario esercitare in sede tecnica un ruolo di servizio che conduca al raccordo degli indirizzi comuni tra i diversi soggetti coinvolti, che devono uniformare le loro attività a principi "rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità"⁴.

Si è assistito ad una evoluzione molto spesso problematica e conflittuale della gestione del paesaggio in concomitanza con l'addensarsi della pressione per le

trasformazioni del territorio, nei disastrosi esiti delle leggi sul condono o delle occorrenze pubbliche che hanno motivato le opere di forte impatto, ma anche del susseguirsi incessante di piccole e medie trasformazioni, non efficacemente governate dagli strumenti di pianificazione territoriale, ove esistenti.

L'attività di pianificazione degli interventi sul paesaggio in più casi non è riuscita ad assolvere al ruolo dovuto (deroghe agli strumenti di pianificazione, limiti nell'adeguamento degli strumenti urbanistici ai piani, difficoltà ad esercitare le funzioni di vigilanza,...), non attribuendo sufficiente valore al rapporto tra i caratteri ambientali ed i valori indentitari dei luoghi, limitandosi a registrare, a volte con vistose lacune, le qualità certificate dai provvedimenti di vincolo già operanti. Ciò ha spesso determinato, tra l'altro, il mancato presidio di ampie porzioni di paesaggio agrario caratterizzate da esempi significativi del sistema dell'edilizia rurale tradizionale, oggi più che mai fortemente minacciate da interventi impropri di trasformazione d'uso o da totale assenza di qualità della produzione edilizia.

Puntare alla qualità del paesaggio vuol dire anche individuare quei parametri della valutazione che possano favorire risultati di qualità, ove i progetti di insediamenti pubblici o privati possano configurarsi come interventi di trasformazione "sostenibile" del territorio.

Se dunque oggi non si può prescindere dal ragionare in termini di qualità, può affermarsi che la qualità dei luoghi è anche qualità dei rapporti umani e, più in generale, qualità della vita. La condivisione delle scelte di trasformazione del territorio, di intervento consapevole sugli ambiti tradizionali o sugli spazi comuni di vita, assume una rilevanza sostanziale per le comunità, al punto di richiedere specifiche forme di consultazione e partecipazione.

Con il riavvio sistematico della cooperazione tra governo centrale ed amministrazioni regionali⁵ si è aperta dunque, anche in materia di paesaggio, la strada alle introduzioni normative del nuovo Codice. Le intese istituzionali

sulla co-pianificazione paesaggistica, oggi in piena fase di concertazione ed attuazione, con tutte le problematiche connesse ad un processo complesso ed articolato, accompagnano con la loro specificità, un percorso avviato con determinazione alla fine degli anni '90 e caratterizzato nelle più vaste materie afferenti il patrimonio culturale, dall'esperienza condotta a partire dal 1999 attraverso gli APQ Stato-regioni⁶. Il Codice riconduce ad una concezione unitaria l'azione di tutela e rilancia il ruolo dello strumento del vincolo nella individuazione delle modalità di gestione del territorio⁷.

Se appaiono già molto impegnative le previsioni dettate dall'art. 141 bis, che prevede la necessità di aggiornare gli oltre 6.000 vincoli esistenti entro il 2009, ancor più impegnativa appare sul piano dell'operatività degli uffici delle Soprintendenze la reintroduzione di alcune categorie nei pareri obbligatori e cogenti (cave, cartelli pubblicitari...). L'impegno che si presenta oggi agli operatori pubblici coinvolti nella tutela del patrimonio culturale è quello di saper sostenere operativamente la corretta applicazione del Codice. L'attività di co-pianificazione tra l'amministrazione centrale e le Regioni, già in corso o in dirittura d'arrivo per alcuni ambiti regionali⁸, rappresenta una sfida centrale in termini di efficacia della rinnovata azione di tutela e di governo del territorio. L'importanza e condivisione degli strumenti di pianificazione paesaggistica sono gli elementi forti su cui si fonda l'impianto del Codice.

Nell'evoluzione tormentata delle politiche di gestione del territorio, in parallelo con l'addensarsi della pressione e specificamente per la realizzazione di opere di particolare impatto (impianti di produzione, di trasformazione, grandi reti di collegamento,...) l'Amministrazione è stata negli ultimi 20 anni sottoposta a richieste di valutazione che vanno dalle circa 50.000 opere di trasformazione di valenza locale, che mediamente riceve una Soprintendenza, alle oltre 550 procedure di valutazione di interventi di grandi opere infrastrutturali aperte solo negli ultimi 5 anni, (VIA, cd Legge Obiettivo, leggi speciali) affidate

all'istruttoria degli stessi uffici periferici e della struttura centrale.

E' necessario diffondere negli uffici delle amministrazioni pubbliche coinvolte (Soprintendenze, enti territoriali, altre amministrazioni pubbliche) la cultura della valutazione, sia essa strategica, di piani e programmi, o puntuale, di progetti di nuova realizzazione o recupero, consolidando e rilanciando il rapporto di reciproco scambio con il sistema universitario e tra le stesse amministrazioni pubbliche. E' centrale rilanciare gli investimenti per l'incentivazione alla qualità delle nuove realizzazioni, agli interventi di riqualificazione e di restauro degli ambiti paesaggistici degradati. Sarà necessario assicurare al paesaggio almeno una porzione delle risorse aggiuntive destinate alle politiche di sviluppo da parte delle Regioni e delle amministrazioni centrali a valere sulle previsioni del QSN 2007-2013, per dare concretezza alle azioni positive introdotte dal nuovo scenario normativo.

Ci si interroga, oggi più che alcuni anni fa, su quali criteri, quali strumenti, quali possibili soluzioni, opportunità, prospettive devono accompagnare le scelte di chi deve assumere le decisioni sul governo del territorio. E' un complesso di valutazioni che deve sostenere le riflessioni ed il confronto istituzionale, per lavorare insieme alla qualità di un percorso di piano o di progetto che può in alcuni casi segnare per sempre il destino delle nostre città e campagne, delle nostre coste, dei nostri bacini fluviali.

La collaborazione tra i diversi livelli istituzionali nella costruzione di efficaci strumenti di valorizzazione, può fare la differenza.

** Direttore del Servizio Tutela del Paesaggio, Direzione PARC - Ministero per i beni e le attività culturali.*

Note

1. Si tratta della partecipazione italiana alla Conferenza di consultazione governativa promossa dal Ministro BAC Walter Veltroni e della Conferenza Nazionale sul Paesaggio organizzata dal Ministro BAC Giovanna Melandri nel settembre 1999.
2. La ratifica da parte dell'Italia della Convenzione Europea sul Paesaggio, siglata a Firenze il 20 ottobre 2000 è avvenuta solo con la Legge n.14 del 9.1.2006
3. Il testo del Codice in vigore è costituito dal D.leg. n.42 del 22.1.2004, integrato e modificato dalla Legge n. 308 del 2004 e dai Dd leg. nn.156 e 157 del 2006,

dai Dd leg. nn.62 e 63 del 26.3.2008, nonché dalla Legge n.129 del 2.8.2008.

4. Art.131 comma 6 del Codice

5. Accordo in materia di paesaggio siglato tra il Ministero BAC e le Regioni nel 2001.

6. Accordi di Programma Quadro APQ in materia di beni ed attività culturali sono stati siglati dal MiBAC tra il 1999 ed il 2007 con tutte le Regioni italiane.

7. Art.2 comma 1 “il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”

8. Si tratta, con livelli di avanzamento e formalizzazione diversi, dei territori delle regioni Piemonte, Campania, Sardegna, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo, Veneto e Marche. L'evoluzione dei procedimenti di co-pianificazione è comunque in continuo aggiornamento.

Paesaggio senza paesaggista

Paola Cannavò*

Da circa un anno, come membro “esperto” di paesaggio di uno dei Comitati Tecnico Scientifici del Ministero dei Beni Culturali, ho cominciato a capire meglio quello che credo sia uno dei problemi del governo della trasformazione del territorio in Italia: una discrepanza, anche a livello legislativo, tra la definizione teorica dei termini in materia paesaggistica e le “regole” secondo cui avviene di fatto la modificazione dello stato dei luoghi. I Comitati Tecnico Scientifici sono organi consultivi del Ministero che fanno capo alle Direzioni Generali, istituiti attraverso un Decreto Ministeriale. Nel caso del Comitato per i Beni per i Beni Architettonici e Paesaggistici del Ministero per i Beni Culturali, il parere del Comitato è normalmente richiesto quando si creano questioni difficili, o particolarmente controverse, su progetti complessi che ricadono in aree sottoposte ad un regime di vincolo. Arrivano di fatto sul tavolo del Comitato progetti già finanziati, spesso in parte anche realizzati, su cui improvvisamente si pone la questione se siano o meno “compatibili” con i paesaggi in cui si vanno ad inserire. Il parere del comitato risulta essere quindi spesso un mero giudizio su progetti già avviati, che arriva alla fine di processi complessi, la cui messa in discussione comporterebbe sanzioni e costi normalmente non sostenibili dalle amministrazioni. Per fare solo qualche esempio tra i più noti,

sono questioni sottoposte al giudizio del Comitato il parcheggio interrato sotto la collina del Pincio a Roma ed il tram che dovrebbe attraversare il centro storico di Firenze.

Questa struttura tecnica consultiva, che interviene a posteriori, rispecchia un atteggiamento tipico italiano rispetto al concetto di programmazione. In particolare, per restare nell'ambito paesaggistico, il problema della “tutela”, “salvaguardia”, “conservazione” del paesaggio viene quasi sempre posto a posteriori: i processi di trasformazione sono avviati, finanziati e spesso in parte anche realizzati, prima che venga avviata una riflessione consapevole sulle conseguenze che questi hanno sul territorio. Non si programmano quasi mai i processi mettendo a sistema le esigenze dello sviluppo economico del paese con le trasformazioni che queste inducono sul paesaggio. Da una parte c'è la crescita economica che implica la realizzazione e l'adeguamento delle reti infrastrutturali e di quanto altro possa essere necessario al processo di sviluppo, dall'altra c'è il paesaggio inteso, secondo una visione ottocentesca del termine, come un'opera di compensazione: i “danni” ambientali e paesaggistici determinati dalla modificazione dei luoghi, necessaria per lo sviluppo, vengono ripagati alla collettività con le cosiddette “opere di compensazione paesaggistica”. Questa è la stessa visione che guidava i progetti delle prime città industriali in cui parchi, viali e giardini erano concepiti per controbilanciare gli effetti negativi dell'urbanizzazione. Secondo questo principio sono state concepite procedure come la Valutazione di Impatto Ambientale con lo scopo di valutare le alternative progettuali possibili per individuare la soluzione di minore impatto sull'ambiente. Nella pratica la Via è divenuta poi un processo di valutazione *ex post* che si limita ad aggiungere, nel migliore dei casi, opere per mitigare gli effetti indesiderati dei grandi progetti di trasformazione.

Che senso ha una valutazione a posteriori? I progetti che determinano un impatto sull'ambiente ed una modificazione del paesaggio dovrebbero

essere concepiti come tali, il progetto stesso dovrebbe essere pensato fin dal principio considerandone gli effetti sul territorio, solo così è possibile la costruzione di nuovi paesaggi dello sviluppo.

Di fatto, solo per fare un esempio, nel nostro paese può succedere che si realizzi un aeroporto internazionale dentro un'area vincolata a Parco. Ovviamente, dopo qualche anno, ci si troverà a discutere sui problemi legati alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per collegare questo aeroporto con l'area urbana, dato che i tracciati non potranno che attraversare aree soggette a vincolo paesaggistico. Infrastrutture, parchi eolici e discariche vengono concepiti secondo logiche esclusivamente legate a fattori economici e di ingegneria. Solo nel caso in cui subentrino azioni di protesta guidate dalle associazioni di cittadini, oppure intervenga la temuta sovrintendenza, che grazie ai vincoli è competente per gran parte del territorio italiano, si avvia una riflessione su come mitigare l'impatto sul paesaggio degli interventi e si progettano le opere di “compensazione paesaggistica”. Può essere questo il progetto di paesaggio? Una serie di misure pensate a posteriori per mitigare gli effetti indesiderati di un intervento sul territorio? Un lenzuolo steso per coprire qualcosa che non si vuole vedere? Purtroppo non esiste ancora nel nostro paese la consapevolezza che la realizzazione di una strada o lo sfruttamento di una cava siano la costruzione di un nuovo paesaggio, che il progetto di tali opere dovrebbe essere pensato da un *team* multidisciplinare in cui sia presente anche un progettista esperto di paesaggio. E qui si arriva al nodo della questione: qual è il ruolo legalmente riconosciuto in Italia al progettista di paesaggio in un *team* progettuale? Tanto si discute e si legifera in materia paesaggistica, ma di fatto il paesaggista come figura professionale in Italia ancora non esiste. Sebbene si comincino a formare gli architetti del paesaggio e gli albi professionali siano stati rinominati “ordine degli architetti, dei pianificatori, dei paesaggisti e dei conservatori”, non

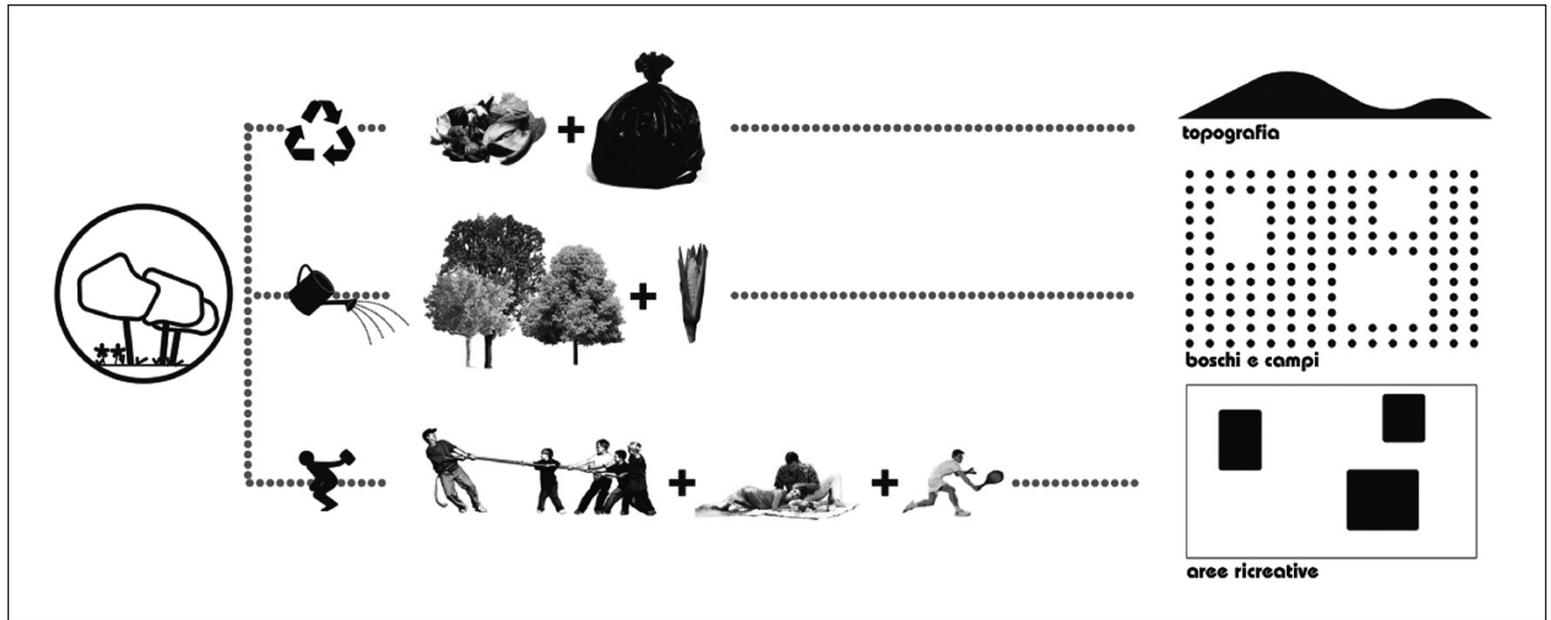


Fig 1 - Studio.eu, concetto per un parco dell'energia.

si sa di fatto ancora cosa il paesaggista possa o debba progettare. Ad esempio, in una procedura concorsuale per l'affidamento di un incarico professionale per un parco, così come prescritto dalla Legge Merloni e riconfermato dal Codice De Lise, il riconoscimento delle competenze avviene in base alle esperienze pregresse valutate secondo classi e categorie di lavori progettati. Avviene così che abbia la stessa importanza, al fine di individuare il progettista di un parco, aver progettato palazzi, banche, alberghi o anche parchi. Non è così per altre professionalità. Per chi, ad esempio, in un progetto pensa agli impianti o alle strutture vi sono categorie specifiche. Per chi pensa alla sicurezza vi sono abilitazioni speciali da conseguire. Sono di fatto previste in un progetto complesso competenze specifiche per le opere strutturali, per la

sicurezza del cantiere, per il rispetto delle norme antincendio, ma non per gli interventi relativi all'inserimento paesaggistico. Recentemente è stato inserito dalla normativa lo strumento della Relazione Paesaggistica, finalmente si richiedono una serie di elaborati per contestualizzare gli interventi che ricadono in aree sottoposte a vincolo paesaggistico. La prassi corrente ha già trasformato questo strumento in una verifica a posteriori dell'impatto degli interventi sui luoghi, facendo la fortuna dei professionisti specializzati nelle elaborazioni tridimensionali e nell'abile uso di programmi come *photoshop*.

Riconoscere un ruolo al progettista di paesaggio significa capire che la trasformazione dei luoghi deve essere programmata in maniera consapevole. In un'epoca in cui la "sostenibilità" è

diventata il metro di valutazione per ogni programma di sviluppo, non si può più far finta di credere che nascondere dietro un albero un impianto tecnico o coprire di verde una discarica possa essere la risposta progettuale ai problemi ambientali e sociali che implicano i grandi progetti di trasformazione. Progettare un paesaggio significa infatti concepire un sistema complesso costituito dall'interazione di aspetti economici, sociali ed ambientali. La modificazione dello stato dei luoghi altro non è che la costruzione di un paesaggio. Ogni progetto che interviene sul territorio dovrebbe essere redatto da un *team* multidisciplinare composto anche da un progettista esperto di paesaggio. Non solo i parchi e i giardini, ma anche le discariche, le strade e gli impianti di sfruttamento delle risorse, così come tutti gli interventi che ricadono in aree vincolate paesaggisticamente, dovrebbero essere progetti redatti *ex legis* da un paesaggista. Solo una normativa che si muova in questa direzione potrà porre le basi per garantire quella "qualità del progetto" di cui oggi tanto si discute.

* Paesaggista, Comitato tecnico scientifico Ministero dei Beni Culturali.



Il parere delle Regioni

Una riforma da riformare

Lorenzo Paoli*

Le polemiche sul caso della Val d'Orcia sono lo spunto per avviare una riflessione sul Codice evidenziandone le principali criticità. L'auspicio è quello di avviare un nuovo e più maturo processo di riforma, capace di coniugare forme di tutela e conservazione 'attiva' del paesaggio con una consapevole pianificazione del territorio, garantendo al tempo stesso l'efficacia dell'azione amministrativa.

Le polemiche sulla tutela del paesaggio toscano

Da oltre due anni il tema della tutela del paesaggio ha visto la Toscana al centro di un serrato dibattito. Il clima di forte contrapposizione che ha fatto da cornice alla discussione ha però tolto spazio ad analisi approfondite e competenti, depurate da portati ideologici, tese a focalizzare razionalmente i punti nevralgici del problema e a proporre soluzioni davvero equilibrate ed efficaci. Dal ben noto caso della Val d'Orcia è purtroppo scaturita una diagnosi frettolosa e categorica: se lo scempio del paesaggio non è più una patologia circoscritta alle zone del paese meno aduse ad un serio e consapevole governo del territorio, se anche la vagheggiata *Toscana felix* non è indenne dal rischio di veder sorgere 'ecomostri' (non abusivi, ma regolarmente autorizzati dagli enti

competenti), significa che tutto il sistema istituzionale è da ripensare. Radicale la ricetta per risolvere il problema: separare drasticamente le attività di tutela del paesaggio dalla gestione urbanistico-edilizia del territorio; estromettere senza appello i Comuni da ogni competenza amministrativa in materia; rafforzare il ruolo degli organismi statali, riservando al Soprintendente potere decisionale esclusivo; ripristinare un sistema tipicamente piramidale di relazioni istituzionali tra Stato, Regioni, Province e Comuni, con forte controllo gerarchico dall'alto verso il basso. Insomma, riproporre più o meno il quadro normativo già sperimentato negli anni '60 e '70, rivelatosi all'evidenza dei fatti del tutto inefficace. Da una diagnosi così carica di emotività e non sufficientemente approfondita, non potevano che scaturire soluzioni del tutto inadeguate per la cura della malattia.

I termini del problema

A una attenta lettura del dettato del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (comprese le normative ad esso correlate), della Legge regionale Toscana 1/2005, e della riforma costituzionale dell'ottobre 2001, ci si accorge che:

- non è certo in sede di esame delle singole istanze di autorizzazione paesaggistica, ma bensì nella fase di definizione delle scelte urbanistiche che possono essere scongiurate eventuali trasformazioni lesive dei valori paesaggistici;

- la drastica separazione tra *paesaggio* e *governo del territorio*, da più parti invocata, ostacola – non favorisce – la definizione di modalità di gestione del territorio e di scelte di trasformazione del medesimo più consapevoli dei valori paesaggistici da salvaguardare;

- è proprio la strumentazione comunale (piani strutturali e operativi) – in Toscana obbligatoriamente corredata dalla classificazione del patrimonio edilizio di interesse storico-artistico e storico-testimoniale e dalla disciplina del territorio rurale – a garantire in generale una tutela territoriale e paesaggistica assai più capillare ed efficace di quella conseguibile con la mera gestione dei vincoli;

- in ossequio alla separazione tra paesaggio e governo del territorio il Codice non prevede, né tantomeno impone, alcun coinvolgimento delle soprintendenze in fase di messa a punto delle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica. D'altra parte è noto che le soprintendenze sono in genere assai restie a intervenire in fase di formazione dei piani urbanistici, preferendo piuttosto pronunciarsi solo in coda al processo, in sede di autorizzazione paesaggistica (conformemente, appunto, al dettato letterale del Codice);

- nel campo del governo del territorio è da ritenersi ormai superato – per norma costituzionale – il tradizionale modello gerarchico/piramidale di interrelazione tra i soggetti istituzionali (e quindi tra i rispettivi strumenti di pianificazione). La Toscana è la regione con l'organizzazione interistituzionale più

avanzata e più in linea con la riforma costituzionale del 2001;

- il procedimento per conseguire l'autorizzazione paesaggistica (art.146 del Codice) è identico per qualsiasi tipo di intervento in zona vincolata (l'apertura di una nuova finestra comporta una trafila burocratica identica a quella necessaria per realizzare un grande centro commerciale). Ciò fa sì che la quasi totalità delle energie del sistema pubblico - comuni e soprintendenze *in primis* - sia assorbita nella verifica di migliaia di microinterventi pressoché insignificanti dal punto di vista paesaggistico;
- da molti anni a questa parte ogni autorizzazione paesaggistica rilasciata dai Comuni è soggetta al potere di annullamento della soprintendenza, esercitato finora solo in casi rarissimi: a testimonianza che gli interventi autorizzati dai comuni trovano in genere il consenso delle soprintendenze, e/o che la dotazione organica delle medesime è insufficiente a gestire anche la mera verifica *ex post* delle autorizzazioni rilasciate;
- le sanzioni penali previste dal Codice (art. 181) sono severissime per i piccoli interventi, ma di certo ben poco incisive per prevenire la realizzazione di veri e propri scempi paesaggistici: dal gennaio 2005 anche un semplice intervento di manutenzione eseguito senza permesso in zona vincolata (a esempio il rifacimento di una pavimentazione esistente con materiali inappropriati) rientra nelle violazioni penalmente rubricate come *delitti* ed è punito con la reclusione da 1 a 4 anni. Stesso regime per la realizzazione di un ecomostro abusivo in zona vincolata, e anche per la realizzazione di interventi per i quali venga accertata *ex post* non solo la conformità agli strumenti urbanistici vigenti ma anche la piena compatibilità con il contesto paesaggistico;
- un meccanismo sanzionatorio del tutto analogo a quello penale vige (dal maggio 2006 con il 'decreto Buttiglione') anche in sede amministrativa (art. 167): le violazioni penalmente punite con la pena detentiva vengono sanzionate dal Codice con l'obbligo di demolizione.

Tale obbligo sussiste, senza alternative, anche laddove la demolizione non possa tecnicamente essere eseguita senza danni a terzi o a consistenze legittime;

- le sanzioni penali e amministrative sopra riassunte prescindono dall'effettivo sussistere o perdurare dei valori paesaggistici originariamente sottesi all'apposizione dei vincoli (in sostanza conta il perimetro del vincolo, non quello che effettivamente detto perimetro contiene). È noto come molto spesso le zone vincolate includano porzioni di territorio (periferie urbane, fasce attigue alle autostrade, zone industriali etc.) che non possiedono più - o addirittura non hanno mai posseduto - elementi di rilevante interesse dal punto di vista paesaggistico.

Se poi l'analisi di cui sopra fosse stata accompagnata da uno sguardo, anche sommario, all'assetto organizzativo degli organismi periferici del Ministero dei Beni culturali, sarebbe emersa immediatamente l'enorme sproporzione tra la dotazione organica delle soprintendenze e il numero esorbitante di procedimenti paesaggistici da gestire. Per limitarci al caso della Toscana: il Ministero dispone di 5 Soprintendenti e di meno di 40 funzionari, a fronte di un numero di procedimenti paesaggistici stimabile (assai prudenzialmente) in circa 20/30.000 pratiche da gestire annualmente. Quindi in media 4/5.000 pratiche all'anno per ogni Soprintendente, dalle 500 alle 750 per ogni funzionario. Stando così le cose, chiunque avesse ritenuto di provvedere a un deciso accentramento delle funzioni sottraendo ogni potere decisionale ai Comuni avrebbe dovuto operare una serie di scelte basilari: ridurre drasticamente il numero dei procedimenti autorizzativi, riservandoli ai soli interventi rilevanti; lasciare ai Comuni (singoli o associati) il controllo dei microinterventi; riformare, corrispondentemente, il sistema sanzionatorio per le violazioni paesaggistiche; dare urgente avvio a un serrato programma di ricognizione e aggiornamento delle perimetrazioni di vincolo. Diversamente è del tutto evidente che ogni conferimento di compiti aggiuntivi alle soprintendenze

prima di averne (perlomeno) quadruplicato la dotazione organica avrebbe verosimilmente portato alla paralisi del sistema.

Il decreto Rutelli

Almeno apparentemente nessuna di queste riflessioni sembra aver sfiorato gli ambienti ministeriali nella fase di elaborazione del decreto che ha riformato parti significative del Codice (il D.Lgs. 63/2008, c.d. 'decreto Rutelli'). Le modifiche apportate al Codice dal decreto, insieme alla mancata correzione di molti contenuti palesemente inadeguati del medesimo, sembrano piuttosto riconducibili al clima surriscaldato degli ultimi due anni, permeato dalle polemiche sulla tutela del paesaggio toscano. Diversamente non si capiscono i motivi per cui: a) il procedimento di autorizzazione paesaggistica è stato ulteriormente appesantito; b) nessuna correzione è stata apportata a un quadro sanzionatorio decisamente sbilanciato e per molti aspetti irragionevole e inapplicabile; c) sono stati accentrati i poteri decisionali nella figura del Soprintendente, senza valutare preliminarmente l'impatto del nuovo iter procedimentale sull'assetto organizzativo di soprintendenze già prive di dotazioni organiche adeguate; d) sono stati ridotti i poteri decisionali degli Enti locali, soprattutto dei Comuni, senza alleggerirne i compiti istruttori e le responsabilità in sede di contenzioso; e) sono stati ridotti i poteri di sub-delega delle Regioni: dal 1° gennaio 2009 la gestione amministrativa delle pratiche paesaggistiche potrà infatti essere sub-delegata solo a Enti locali (province, associazioni di Comuni, Enti parco o Comuni singoli) che "*dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico - scientifiche*".

È facile prevedere che a partire dal 1° gennaio 2009, con l'entrata in vigore del nuovo procedimento autorizzativo e la nuova ripartizione delle competenze delineata dal 'decreto Rutelli' avremo tempi lunghissimi (ben più degli attuali) per la definizione delle istanze di autorizzazione paesaggistica, anche per

interventi pressoché insignificanti. Le soprintendenze dovranno obbligatoriamente pronunciarsi su quantità esorbitanti di pratiche, riferite per la quasi totalità a interventi di scarsissimo rilievo paesaggistico: i Soprintendenti si troveranno verosimilmente nell'impossibilità di garantire il rispetto dei tempi e incontreranno crescenti difficoltà nell'occuparsi delle trasformazioni di maggiore impatto. Gli enti locali destinatari delle deleghe dovranno far fronte ad un clima di crescente conflittualità con i cittadini, cui non sarà facile spiegare i motivi di estenuanti attese per interventi il più delle volte risibili.

E' ormai ampiamente dimostrato che quando il sistema pubblico si dimostra lento ed inefficiente nel dare risposte al cittadino, incomprensibilmente severo con le piccole violazioni e al tempo stesso incapace di reprimere gli abusi più gravi, il rischio di una diffusione esponenziale di comportamenti irregolari diventa terribilmente concreto: è assai probabile che un provvedimento dichiaratamente adottato per garantire una più stringente tutela, finisca col produrre l'effetto esattamente opposto.

I cardini ineludibili

È augurabile, pertanto, che vengano a determinarsi quanto prima le condizioni per una riflessione più approfondita ed equilibrata sugli argomenti qui trattati, dalla quale prenda l'avvio un nuovo e più maturo processo di riforma del Codice, capace di coniugare forme di tutela e di conservazione 'attiva' del paesaggio con una efficace e consapevole pianificazione e gestione del territorio, garantendo al tempo stesso una azione amministrativa tempestiva ed efficiente da parte delle autorità preposte. Una riforma che preveda essenzialmente:

a) l'attribuzione di un ruolo privilegiato e prevalente alle attività di pianificazione (paesaggistica, territoriale, urbanistica), per la messa a punto di strumenti fortemente interrelati che riducano la dannosa divaricazione tra paesaggio e governo del territorio: strumenti capaci di

incidere in profondità nella gestione delle trasformazioni territoriali e di produrre al tempo stesso significative semplificazioni procedurali, garantendo in tal modo un deciso salto di qualità rispetto all'attuale sistema basato sulla mera gestione di vincoli 'difensivi';

b) il rafforzamento della collaborazione e coesione interistituzionale, senza discriminazioni nei confronti degli enti locali: se regioni, province, comuni e soprintendenze sprecano energie in sterili contrapposizioni invece di preoccuparsi di fare 'sistema' - ottimizzando l'impiego delle (limitatissime) risorse a disposizione - la battaglia per la tutela è evidentemente persa in partenza;

c) l'introduzione di un procedimento paesaggistico estremamente semplificato per la valutazione preventiva degli interventi minori, affidato *in toto* ai comuni (singoli o associati), previa costituzione di commissioni locali per il paesaggio maggiormente qualificate di quelle al momento operanti;

d) la conseguente drastica riduzione del numero di procedimenti autorizzativi che coinvolgano le soprintendenze: esse devono essere chiamate a esprimersi con parere vincolante solo per gli interventi di effettiva rilevanza paesaggistica (quali nuove infrastrutture, nuove costruzioni, ampliamenti, interventi su immobili di particolare interesse storico-architettonico etc.);

e) la corrispondente riforma del regime sanzionatorio (penale e amministrativo): sanzioni severe, ma proporzionate all'entità delle violazioni e concretamente applicabili;

f) l'urgente attivazione di un processo (rigorosamente temporalizzato) di ricognizione e aggiornamento delle perimetrazioni correlate ai decreti di vincolo, che preveda anche una adeguata riformulazione del contenuto provvedimento dei medesimi.

R per Rutelli

Giancarlo Poli *

Il Decreto legislativo n. 63 del 2008, noto come "Codice Rutelli", porta a compimento il processo di ri-accentramento dei poteri in materia di tutela del paesaggio in capo allo Stato. Un processo di modifica avviato dal ministro Buttiglione con il Dlgs 157/2006. Si tratta della seconda modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio in soli tre anni.

Questo provvedimento, che restringe in maniera rilevante competenze ed autonomia di regioni ed enti locali, sancisce in particolare "la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle Regioni e delle Province autonome sul territorio".

Per raggiungere questo obiettivo, per alcuni profili del tutto legittimo, la Commissione ministeriale, presieduta dal prof. Settis, ha prodotto una consistente e pervasiva modifica alla parte III del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, dedicata ai *Beni paesaggistici*, scardinando l'impostazione del Dlgs 42 del 2004 e liquidando la timida apertura all'evoluzione della tutela in una prospettiva più moderna in coerenza con i principi sanciti dalla Convenzione europea del paesaggio (ratificata dall'Italia con L 14/2006).

L'intervento ha riguardato competenze, strumenti, gestione, assetti organizzativi, oltretutto la stessa nozione di paesaggio e la terminologia utilizzata nel testo del Codice previgente.

La riforma prospettata, incentrata sull'arcaico modello di conservazione dei "beni paesaggistici", ci consegna un testo legislativo che presenta importanti contraddizioni nei confronti dell'evoluzione culturale della materia, avviata a partire dall'emanazione della Convenzione di Firenze nel 2000. Una riproposizione di assetti conservativi, del tutto inadeguati ad affrontare la progressiva perdita del controllo delle trasformazioni che registriamo nei nostri territori nonostante i poderosi apparati legislativi, valutativi e pianificatori messi in campo da Stato e

Regioni. Un nonnulla, comunque, nei confronti dei cambiamenti epocali che si prospettano per i nostri paesaggi, determinati da dinamiche complesse, prevalentemente di tipo economico e sociale, rivolte a soddisfare bisogni primari diversificati e in competizione tra loro, come quelli energetici, alimentari, produttivi, insediativi, infrastrutturali, ecc. intrecciati con gli effetti, ancor più globali, del cambiamento climatico, del degrado ambientale e del depauperamento delle risorse non rinnovabili.

A fronte di questo scenario e sulla base di un commento critico agli articoli del Dlgs 63/08, ciò che mi interessa evidenziare in questa nota, sono le ricadute teorico-pratiche che si determineranno sulla pianificazione paesaggistica.

La riformulazione della definizione di paesaggio

Innanzitutto la definizione di paesaggio (art.131) è stata artatamente differenziata dalla formulazione europea finalizzandola al territorio “*espressivo di identità*”. Una definizione funzionale al ruolo centrale affidato ai vincoli, ma anche la riaffermazione della visione crociana della tutela, rivolta al paesaggio come oggetto dato (“*rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale*”) e non quale esito di una continua trasformazione prodotta da relazioni dinamiche tra assetti fisico-spaziali e processi d’identificazione collettiva rivolti contemporaneamente al passato (identità, memoria, continuità) e al futuro (domande di cambiamento, esigenze di miglioramento). Una definizione che esclude la percezione sociale, trascurando il fatto che essa stessa è la ragione dell’esistere di un paesaggio, in quanto è esclusivamente attraverso di essa che una collettività assegna valori, esprime significati, definisce usi, formula aspettative relativamente al proprio ambiente di vita e ne diviene consapevolmente corresponsabile del suo stato. Un aspetto sicuramente difficile da gestire ma non surrogabile ai soli saperi esperti o istituzionali. Una definizione

che porta a considerare la trasformazione come qualcosa di estraneo al paesaggio, da sottoporre ad una valutazione di compatibilità, anziché configurarla per quel che è: parte del progetto di paesaggio contemporaneo che si sta componendo sotto i nostri occhi.

Il rafforzamento e l’integrazione dei beni paesaggistici

Come già accennato il Dlgs 63/08 riporta al centro dell’azione di tutela i “beni paesaggistici” (art.134) avendo cura di circoscrivere e separare nettamente l’esercizio della conservazione del paesaggio (art. 131, commi 1 e 2) da quella di governo del territorio (art.135, comma 1), riproponendo un modello di gestione tradizionale che ha già ampiamente dimostrato la sua incapacità a reggere e tanto meno a governare le trasformazioni territoriali. A conferma di questa tesi, il Codice differenzia gli stessi regimi normativi prevedendo la formulazione di “specifiche prescrizioni d’uso finalizzate alla conservazione” per i primi (art. 143, comma 1 – lettere b, c, d) e una “specifica normativa d’uso” per il restante territorio (art.135, comma 1). Un modello che disconosce la nuova dimensione del paesaggio estesa a ricomprendere l’intero territorio, nella prospettiva della Convenzione europea (art.2 – Campo di applicazione) e che priva gli stessi beni paesaggistici delle strutture relazionali essenziali alla loro conservazione.

Relativamente alle “aree di notevole interesse pubblico” (art.138 e seguenti) è prevista l’integrazione delle dichiarazioni con una specifica disciplina di conservazione che costituisce parte integrante del piano paesaggistico, non suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo (art.140, comma 2). Peccato che questa necessaria attività di territorializzazione dei vincoli sia totalmente avulsa da quella di elaborazione dei piani paesaggistici e che sia da produrre, disgiuntamente da Ministero e regioni per le dichiarazioni di vincolo

rispettivamente emesse. A complicare ulteriormente le cose (per pura finalità dell’esercizio del potere statale di tutela) vengono confermate e rese permanenti le “salvaguardie temporanee” fissate dalla legge Galasso nel 1985, relativamente alle aree tutelate per legge (art.142); cioè l’insieme delle categorie di beni ambientali (oggi trasformati in “paesaggistici”), geometricamente definite, ricomprendenti fiumi, laghi, montagne, vulcani, eccetera, che hanno esteso la tutela paesaggistica mediamente ad oltre il 50% del territorio nazionale.

Risulta del tutto evidente l’impossibilità di eliminare il doppio regime di tutela attualmente operante, così come di sistematizzare e adattare funzionalmente l’insieme dei vincoli (emanati a partire dal 1904 ad oggi) alle caratteristiche morfologiche dei luoghi.

La codificazione della pianificazione paesaggistica

Sostituendo la facoltà di stipulare un accordo col Ministero con l’obbligo di disciplinare lo svolgimento congiunto dell’elaborazione ovvero della verifica e dell’adeguamento dei piani paesaggistici, ancorché “limitatamente ai beni paesaggistici” (art.135, comma1), viene definitivamente sottratta alle regioni la competenza esclusiva in materia di pianificazione paesaggistica, ad esse trasferita con il Dpr 8/72. Una pianificazione concepita in chiave prevalentemente ricognitoria, secondo la concezione ispiratrice della L 431/85, e con contenuti minimi standardizzati e obbligatori a livello nazionale, nella speranza di superare le evidenti diversità tra i piani paesaggistici figli della legge “Galasso”. Sono reintrodotti, su richiesta delle regioni, gli obiettivi di qualità associati agli ambiti (art.143, comma 1 – lettera i). Peccato che ne sia, al contempo, travisata la funzione originaria, espressa nel Codice Urbani (2004), ossia quella di ambiti di riferimento che articolano l’intero territorio regionale per la diversificazione delle politiche di tutela, sviluppo, riqualificazione del paesaggio e per il

coordinamento di quelle di settore che dovevano essere orientate al perseguimento di obiettivi di qualità specifici individuati dagli ambiti stessi. L'ambito prospettato dal Dlgs 63/08 (art.135, commi 2,3,4) assomiglia ad una super zona di tutela a cui sono associate sia una normativa d'uso di tipo territoriale, sia apposite prescrizioni e previsioni ordinate alla conservazione, alla riqualificazione, alla salvaguardia, allo sviluppo urbanistico ed edilizio secondo i profili d'intervento definiti sempre all'art.135, comma 4. Tali normative, di carattere generale si sommano, del tutto casualmente, con le prescrizioni definite all'art.143, per gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico, per le aree tutelate per legge, per eventuali ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico individuati direttamente dal piano paesaggistico, per eventuali ulteriori "contesti", diversi dai beni paesaggistici (ma ad essi assimilabili) da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione.

Con riferimento al rapporto contesti/ambiti, richiamati agli artt. 135 e 143, si è prodotta una grave confusione terminologica che sembra sottendere ad una inversione di ruolo tra queste due fondamentali entità di gestione del paesaggio (come sembrerebbe confermare la formulazione della lettera c, del comma 4, dell'art.135 riferendosi ad altri, ulteriori, ambiti territoriali), che si riflette sulle finalità delle diverse strutture e rappresentazioni territoriali definite dal piano paesaggistico. Qui preme sottolineare come i contesti paesaggistici siano entità non predeterminabili, come al contrario parrebbe indicare il Codice, ma areali variabili in funzione del progetto, dell'obiettivo, della scala d'intervento o della politica territoriale che s'intende perseguire. Da rilevare poi l'aspetto che più di ogni altro ha indebolito la capacità del piano paesaggistico di incidere effettivamente sul miglioramento della qualità dei paesaggi, quello relativo al cambiamento di due impegni essenziali in azioni facoltative. Più in particolare, l'obbligo di individuare progetti

strategici prioritari, misure incentivanti comprese, è stato trasformato nella facoltà di elaborare linee guida, come pure l'obbligo di prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico (art. 145) è stato trasformato in semplice possibilità. Questo dimostra, più di qualsiasi altro fatto, la mancanza di percezione degli aspetti con cui oggi si misura la conservazione del paesaggio e delle reali tematiche da affrontare se si vuole veramente incidere sulle dinamiche di trasformazione. Il progetto di paesaggio è infatti funzionale allo sviluppo di una politica pro-attiva finalizzata al miglioramento della qualità, alla riqualificazione, alla valorizzazione e alla produzione di nuovi valori e identità paesaggistiche che nessuna norma, vincolo o piano è in grado di realizzare. Il coordinamento delle politiche è altrettanto necessario per orientare lo sviluppo verso forme e assetti paesaggistici compiuti.

In conclusione, il giudizio che si può sintetizzare da questa breve analisi, relativamente alla definizione del modello di piano paesaggistico delineato dal Codice, è che si sia compiuto un notevole passo indietro sia sul piano concettuale sia metodologico che si concretizza in una grande difficoltà attuativa, in particolare per quelle Regioni che si propongono di definire una strategia generale per il paesaggio incardinata al governo del territorio.

**Consigliere della Rete Europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio (RECEP).*

Il paesaggio in Campania

Vincenzo Russo, Carmela Menna***

Il 16 settembre 2008, dieci minuti dopo le diciotto, il Consiglio Regionale della Campania ha approvato, per la prima volta dalla sua istituzione, il Piano territoriale regionale (Ptr) consegnando al territorio uno strumento in grado di formulare indirizzi strategici per lo sviluppo del territorio campano e per l'attuazione dei fondi europei, in un'ottica di sostenibilità urbanistico - ambientale.

Il Ptr si inserisce in contesto culturale di grande fermento e in un panorama normativo in continua evoluzione, sintomo di una nuova attenzione verso il territorio, risultato di una crescente consapevolezza nel ritenere necessario investire su di esso attraverso azioni di valorizzazione, principalmente sul paesaggio.

L'impianto normativo inerente il paesaggio si fonda per mezzo secolo sulla legge 29 giugno 1939 n. 1497 che si muove fondamentalmente sugli aspetti di tutela tralasciando a margine la valorizzazione, garantendo comunque la conservazione di panorami eccezionali e irripetibili. Negli ultimi anni la legge ha subito continue modifiche ed integrazioni fino a giungere al Codice dei Beni culturali e del paesaggio del 2004, modificato nel maggio 2008.

Un sostanziale impulso in materia viene dalla cd. legge Galasso del 1985 che, sancendo l'obbligo della redazione del piano territoriale paesistico o del piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei beni paesistico - ambientali, apre la strada al governo del paesaggio.

La vera evoluzione si ha con la Convenzione Europea del Paesaggio che richiede agli Stati membri il rilancio di politiche rivolte ad integrare il paesaggio nella pianificazione del territorio e urbanistica e in politiche a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico.

In questa prospettiva si deve tenere

conto dei valori specifici dei paesaggi che sono attribuiti dai soggetti e dalle popolazioni interessate, concertando con gli attori locali gli obiettivi di qualità da perseguire.

L'accordo Stato - Regioni del 2001 scaturisce proprio dalla esigenza di uniformare i piani e i programmi alla Convenzione: in esso si stabiliscono con precisione i criteri e le modalità da adottare nella pianificazione paesistica regionale, estendendola a tutto il territorio nazionale, compresi i paesaggi degradati, le aree dismesse, le periferie.

In Campania il mancato conseguimento delle pianificazioni paesaggistica prevista dalla legge Galasso determina originariamente la sostituzione, nella redazione ed adozione dei piani, da parte del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, che approva undici piani paesistici costituenti l'impianto vigente, impianto che risulta frammentario e non del tutto efficace, operando attraverso una tutela di tipo vincolistica e soltanto per i territori di particolare pregio.

Con il Codice dei Beni culturali e del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio tendono ad assumere (in maniera tuttavia ancora embrionale) una valenza programmatica e non più soltanto vincolistica, ponendo concretamente il problema delle risorse da investire anche al fine di incentivare la realizzazione dei progetti e delle best practices. Tuttavia il Codice, non recependo la visione estensiva della Convenzione, rompe l'impianto dell'Accordo, attribuendo l'individuazione dei valori e degli obiettivi di qualità del territorio alla sola pianificazione paesaggistica. La cura del paesaggio torna ad essere solo un preciso atto pianificatorio, anziché il metodo e il fine ultimo del processo di pianificazione.

Il decreto legislativo 26 marzo 2008 n. 63 integra il Codice nella parte relativa al paesaggio, separando la tutela dalla valorizzazione, intendendo la prima atta a conservare e ripristinare i valori espressi dai beni paesaggistici e la seconda a promuovere lo sviluppo della cultura attraverso l'accrescimento e la diffusione della conoscenza del

paesaggio stesso e dei suoi valori. Tale visione è in contrapposizione ai principi fondanti della Convenzione che vedono nel paesaggio una risorsa che va salvaguardata e valorizzata secondo un disegno unitario, fonte di sviluppo ed elemento di riconoscimento dell'identità culturale di un popolo.

Il Ptr supera la contrapposizione introdotta nel Codice definendo gli obiettivi strategici di tutela a livello regionale e assegnando ai Ptcp, che concorrono alla definizione del piano paesaggistico regionale, la definizione delle azioni di valorizzazione, che devono essere individuate dal basso, dagli enti più vicini alle popolazioni, che possono meglio interpretare i bisogni e le aspirazioni dei cittadini. Tale approccio metodologico, delineato nella legge di approvazione del Ptr, determina un processo di pianificazione multilivello e multiscala, schematizzabile attraverso un flusso ascendente e un flusso discendente. Dall'"alto verso il basso" la Regione definisce il quadro strutturale delle risorse, dal "basso verso l'alto" comuni e province possono, sulla base delle analisi effettuate a scale di maggior dettaglio e dei risultati dei processi di partecipazione locale, proporre modificazioni dei quadri strutturali di riferimento e dello schema di articolazione dei paesaggi regionali.

** Funzionario della Regione Campania, è responsabile del Piano territoriale regionale.*

***Ingegnere.*

Le politiche della Regione Umbria

*Alessandro Bruni**,

*Gabriele Ghiglioni**

Con la Legge regionale 12/2008 "Norme per i Centri Storici" la Regione Umbria prevede tra l'altro l'attribuzione di premialità ai privati che attuano interventi di recupero, rivitalizzazione, valorizzazione e rifunzionalizzazione dei Centri Storici. Curiosa la vicenda giuridica che ne è seguita.

La Regione Umbria in seguito alla ratifica della Convenzione europea del Paesaggio, all'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha avviato un lavoro di ricerca e di sperimentazione volto alla redazione del Piano Paesaggistico Regionale e alla revisione del Piano Urbanistico Territoriale. I risultati salienti di questa attività di ricerca hanno prodotto una base conoscitiva e interpretativa del paesaggio umbro utile alla costruzione del Piano Paesaggistico Regionale. In linea con la Convenzione europea del Paesaggio e con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'attività di ricerca sopra richiamata ha individuato, seppur in via preliminare, circa venti contesti regionali o paesaggi identitari regionali, per i quali sono state tracciate (almeno sotto il profilo metodologico) le linee per attribuirgli i valori ed evidenziarne i rischi, dovuti da processi in atto o previsti, e fissarne gli obiettivi di qualità paesaggistica. L'attività per la costruzione del PPR avviata ha prodotto un documento preliminare di piano che ne fissa i caratteri essenziali, di questi se ne evidenzia uno: la visione al futuro del paesaggio regionale. Tra i temi prioritari della "Visione guida" emerge quello dei centri storici più importanti come paesaggi più celebrati da cui dipende la riconoscibilità dell'Umbria nel panorama nazionale ed internazionale, e, il tema dei centri storici minori e del loro spazio circostante, che hanno contribuito in modo significativo a modellare l'identità policentrica del

territorio umbro. Parallelamente alla costruzione del PPR la Regione si sta dotando di un nuovo strumento di programmazione, il DST (Disegno Strategico Territoriale), uno strumento che possa mettere in coerenza la programmazione regionale con il territorio. Il DST è uno strumento che vuole territorializzare le politiche di spesa pubblica della Regione; mentre il Piano Paesaggistico Regionale interpreta il tema "paesaggio" come categoria di progetto, come categoria strategica di progetto, quindi utile anche per la costruzione dei contenuti strategici del DST. Anche all'interno di questo documento programmatico troviamo un progetto strategico rivolto alla rete di città e centri storici con l'evidente obiettivo di programmare risorse finalizzate alla conservazione, valorizzazione e rivitalizzazione dell'armatura policentrica regionale.

Entrambi gli strumenti citati si basano su un processo partecipativo esteso su più livelli, da quello istituzionale di leale collaborazione, a quello rivolto ad operatori, associazioni, cittadini. In questo contesto i centri storici, piccoli e grandi, rappresentano una risorsa imprescindibile e le politiche regionali ne testimoniano una seria consapevolezza, al punto che, ormai più di un anno fa, la Regione ha varato un Disegno di legge per la rivitalizzazione e valorizzazione dei centri storici, che dopo un iter partecipativo lungo e tortuoso, si è tramutato in legge lo scorso 10 luglio. Evidentemente il processo partecipativo non ha conseguito i risultati attesi, in quanto a distanza di due mesi dopo il provvedimento legislativo viene impugnato dal Consiglio dei Ministri. Le motivazioni dell'impugnativa di cui alla Delibera del Consiglio dei Ministri dell'11/09/2008 erano essenzialmente le seguenti:

a) mancato raccordo delle norme con le disposizioni del Dlgs 42/2004 con riferimento ai vincoli provvedimentali, ai piani paesaggistici e con i conseguenti procedimenti autorizzatori, non prevedendo in alcun caso l'intervento delle soprintendenze né contenendo riferimenti al rapporto di

leale collaborazione tra Stato e Regione;

b) la normativa sugli interventi premiali inciderebbe sul contenuto del diritto di proprietà e sul regime della pubblicità dei trasferimenti immobiliari in assenza di principi generali della materia, fissati dallo Stato;

c) la normativa disapplicherebbe la disciplina delle distanze dalle costruzioni previste dal Dm 1444 e dall'ordinamento civile, la quale sarebbe di competenza esclusiva dello Stato.

Prima di far chiarezza in merito all'impugnativa citata si evidenzia che al blocco della legge si paventava anche un blocco dei fondi comunitari rivolti al finanziamento dei Programmi Urbani Complessi di seconda generazione (perché figli della legge in oggetto), che i Comuni sopra a dieci mila abitanti dovevano ultimare entro la scadenza del venti di ottobre 2008, tutti programmi orientati alla conservazione, valorizzazione e rivitalizzazione dei centri storici o parte di essi. Di seguito si riportano le osservazioni al riguardo dell'atto di impugnazione che la Regione ha mosso, sempre nel tentativo di fare chiarezza.

La Regione dalle prime norme in materia urbanistica risalenti al 1974 e fino alla legislazione più recente in materia di programmi urbani complessi e di governo del territorio, con le ultime norme in materia edilizia ed urbanistica, si è orientata verso il recupero e la valorizzazione del patrimonio storico, architettonico, culturale e ambientale, assicurandone non solo la conservazione e la preservazione, ma anche una migliore conoscenza e una più soddisfacente fruizione.

La sempre maggiore attenzione che oggi viene rivolta ai centri storici anche dalla Comunità Europea, ha spinto la Regione a dotarsi di una legge sui centri storici che consenta di esaminarli non solo dal punto di vista edilizio, ma nell'insieme delle funzioni, con l'obiettivo primario di preservare, ma soprattutto di rivitalizzare, riqualificare e valorizzare i tessuti storici della nostra regione.

Il tema principale è quello di

indirizzare le azioni di recupero della dimensione urbana, con una integrazione tra attività residenziali, produttive e per servizi, culturali e sociali, al fine di ricostruire i rapporti e le strutture di relazione tipiche dei centri medesimi.

Di qui l'obiettivo di individuare le azioni di valorizzazione nell'ambito di un quadro strategico nella cui redazione trova sintesi il concorso di operatori economici e delle istituzioni pubbliche.

Di conseguenza si può affermare che l'impianto della legge regionale sui centri storici non incide in nessun modo sulle competenze dello Stato in materia di tutela dei beni culturali, ma dettando criteri e modalità coerenti con tale funzione, né favorisce la valorizzazione possibile nel rispetto delle reciproche competenze e del principio di leale collaborazione e sussidiarietà nella pubblica amministrazione, senza introdurre procedimenti aggiuntivi che possano determinare spreco di risorse pubbliche.

Si evidenzia infatti che per quanto attiene la definizione di centro storico all'art. 2, comma 1, lett. a), la legge fa espresso riferimento al rispetto dell'art. 2, del Dm 1444/68, che disciplina limiti inderogabili di densità edilizia, altezza e distanze, mentre per quanto riguarda gli interventi consentiti, l'art. 6, comma 1, a linea, conferma il rispetto dei vincoli di tutela ambientale e paesaggistica e quindi esplicitamente le procedure previste dal Dlgs 42/2004. Pertanto, la legge non confligge con il codice dei beni culturali di cui al Dlgs 42/2004; d'altra parte tutti gli interventi urbanistici ed edilizi sono demandati alle procedure previste dalle leggi regionali di settore, che assicurano sia le funzioni regionali, attraverso la delega a comuni e province, che quelle in capo alle Soprintendenze e nessuna disposizione della Lr 12/08 (norme per i centri storici) individua procedimenti derogatori.

La Lr 1/2004 sottopone al parere delle Commissioni Comunali per la Qualità Architettonica e il Paesaggio, tutti gli interventi edilizi ed urbanistici riguardanti i centri storici (zone "A"

del Dm 1444) sia quelli vincolati dalla parte terza del codice dei beni culturali, sia per gli altri, senza alcuna distinzione.

Inoltre il Piano urbanistico territoriale e i Piani territoriali di coordinamento provinciale definiscono riferimenti molto precisi dei limiti in cui deve espletarsi l'attività urbanistica ed edilizia in contesti di pregio architettonico, culturale e paesaggistico e in tal senso l'atto di indirizzo della Gr 420 del 19/03/07 (disciplina degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, art. 45, comma 1, lett. b), della Lr 1/2004, con il repertorio dei tipi e elementi ricorrenti nell'edilizia tradizionale) regola ancora più in dettaglio modalità operative e comportamentali a cui gli enti locali debbono attenersi in sede di autorizzazione edilizia e la suddetta Dgr è espressamente richiamata al comma 2, dell'art. 6 della Lr in argomento.

I diritti edificatori premiali conseguiti con gli interventi di restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia ed urbanistica di edifici o di isolati, ricompresi negli Ambiti di rivitalizzazione prioritaria individuati dall'amministrazione comunale, sono localizzati, fin dall'approvazione degli interventi suddetti, con programmi urbanistici o piani attuativi, in aree catastalmente individuate.

Di fatto la norma prevede la possibilità di incrementare indici edificatori in zone già destinate all'attività edilizia dal piano regolatore generale nei limiti fissati dalla legge regionale all'art. 10, comma 2, funzioni che rientrano a pieno titolo nella disciplina di governo del territorio senza incidere sul contenuto del diritto di proprietà.

Con una apposita legge regionale saranno disciplinate le procedure per il riconoscimento, l'utilizzo e la gestione delle quantità edificatorie premiali come previsto dall'art. 10, comma 5, della Lr medesima.

Inoltre, la previsione di premialità in materia di urbanistica ed edilizia, di perequazione e di compensazione, oltre che essere già contenuta in numerose leggi urbanistiche regionali compresa quella della Regione Umbria (Lr 11/05),

viene prevista dal comma 259, dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, che ai fini del rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione, di miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il Comune può consentire un aumento di volumetria premiale per cui si ritiene che tale principio sia già stato introdotto nella normativa statale. Seppure il governo del territorio sia materia a legislazione concorrente, la definizione di normative urbanistiche dei piani generali e attuativi rientra senza dubbio nella competenza regionale come previsto dalla Lr 11/05.

In merito alle distanze tra edifici, gli articoli citati in nessun modo prevedono la possibilità di derogare alle norme nazionali in materia, a quelle del codice civile ed a quelle previste dalla strumentazione urbanistica comunale, pertanto non si comprendono gli elementi che hanno determinato tale rilievo.

In definitiva si può affermare che le politiche promosse dalla Regione Umbria in materia di paesaggio pongono come elemento "strategico" ricorrente l'attenzione verso i centri storici (piccoli e grandi) ed è riconoscibile un disegno generale abbastanza coerente. Più difficile da comprendere risulta quanto accaduto in riferimento all'impugnativa della legge sui Centri Storici, non tanto per le motivazioni contenute nella delibera del Consiglio dei Ministri, più o meno condivisibili se rapportate ai contenuti reali della Lr 12/2008, quanto per l'improvviso ritiro dell'impugnativa stessa senza neppure il bisogno di inoltrare le dovute "difese" da parte dell'Ente coinvolto.

**Redazione Inu Umbria.*

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.

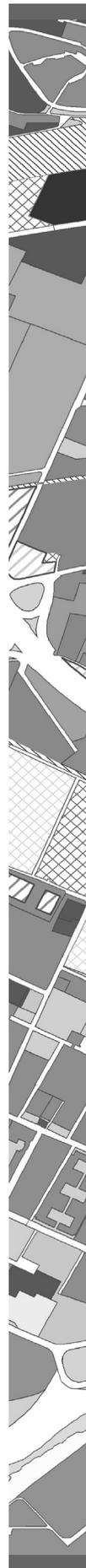
Coerentemente con la missione istituzionale dell'Inu, il Premio ha lo scopo di sostenere e di valorizzare il contributo di giovani ricercatori all'affermazione di una nuova cultura tecnico-progettuale che, nell'ambito delle discipline associate più direttamente al governo del territorio, sappia adottare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



Urbanistica partecipata

a cura della Redazione di FORUM PA

Come possono i processi di partecipazione influire davvero sulle scelte decisionali e di governo del territorio? Abbiamo chiesto un commento a Giovanni Allegretti, architetto, attualmente ricercatore senior presso il Centro di Studi Sociali della Facoltà di Economia – Università di Coimbra, dove dirige l'Osservatorio delle pratiche partecipative ed è coordinatore esecutivo del dottorato "Democrazia nel secolo XXI".

È nella seconda metà degli anni novanta che in Italia il concetto di urbanistica partecipata, in precedenza confinato all'interno di esperienze interessanti ma isolate, si diffonde in maniera più massiva. Un salto di qualità dovuto anche al fatto che, da un lato entra in crisi la capacità di rappresentanza degli abitanti da parte della politica, dall'altro si comincia a capire che in una società complessa è necessario tenere conto di molti bisogni differenti. A tracciare questo quadro è *Giovanni Allegretti*, a lui abbiamo chiesto come può la partecipazione produrre vero cambiamento, generare nuova coesione sociale e decisioni condivise capaci di incidere davvero sulle scelte politiche e sul governo del territorio. "Affinché si possa davvero parlare di partecipazione – ci dice Allegretti – è necessario prima di tutto non avere già fatto tutte le scelte, cosa meno scontata di quanto si creda. Poi organizzare gli spazi giusti, che involino a parlare anche le persone che non sono abituate a farlo. Bisogna

fare tanti incontri e con persone diverse e, spesso, andare a cercare i propri interlocutori sul territorio in cui vivono. Poi bisogna dare coerenza a tutti questi incontri, riuscire a produrre un progetto da tanti input diversi e, a un certo punto, mostrare dei risultati concreti, che diano al cittadino un'iniezione di fiducia sull'azione dell'amministrazione e sull'utilità dei processi di partecipazione".

"Soprattutto nei piccoli Comuni – prosegue Allegretti – ci sono due problemi: l'abitudine al contatto quotidiano con gli amministratori, per cui ai cittadini appare superfluo organizzare spazi comuni di discussione, e la difficoltà a comprendere la nuova idea di progettazione territoriale. Con la riforma della legge urbanistica si introduce, infatti, il Piano strutturale, che crea una visione del territorio da qui a 30 anni e in cui non tutto è dettagliato. Di contro, è ancora diffusa tra i cittadini la vecchia idea di piano vincolante, in cui c'è già scritto esattamente cosa si può o non può fare in tutte le aree".

Coinvolgere i cittadini nella pianificazione generale del territorio appare difficile anche perché i tempi sono lunghi e i risultati non si vedono subito. Maggiori riscontri si possono ottenere nella progettazione di un'area ristretta, ma, in questo caso, il rischio è che i processi partecipativi restino a livello microlocale o di quartiere. Ma qual è l'atteggiamento dei decisori nei confronti delle istanze che arrivano dai processi di partecipazione?

Allegretti ha una visione positiva: "La mia esperienza mi dice che i politici danno più peso alle osservazioni collettive, che a quelle individuali. Nel dialogo pubblico le persone si incontrano e sviluppano meccanismi psicologici di competizione, apertura e chiusura, che creano un conflitto produttivo in termini di progetto. E cambia l'ottica: si chiedono cose di cui beneficia una comunità, non il singolo".

In ogni caso, il feedback è fondamentale: chi entra in un processo di democrazia partecipativa si attende delle risposte alle richieste e alle osservazioni sollevate. Ed è proprio questo che, come sottolinea Allegretti, troppo spesso manca.

L'esperienza di Genova

A Genova le trasformazioni urbane passano anche attraverso il confronto e il dibattito con i cittadini: una predisposizione alla partecipazione che prende le mosse dalle Linee programmatiche presentate nel 2007 dal sindaco Marta Vincenzi. All'interno di questo documento, infatti, occupa un posto di primo piano la *partecipazione come metodo di governo* e, tra le sue declinazioni, proprio l'urbanistica partecipata, ovvero il tentativo di coinvolgere in maniera strutturata i cittadini nelle trasformazioni della città, attraverso diversi strumenti, alcuni più tradizionali (incontri, assemblee, dibattiti pubblici), altri più innovativi e basati sul web 2.0 (blog, wiki, sondaggi e forum on line).



Centro Video - Ufficio Stampa del Comune di Genova.

Da qui la nascita, sempre nel 2007, dell'Assessorato alla Città Partecipata del Comune di Genova e del suo *Ufficio Città Partecipata*. Quest'ultimo, costituito per soddisfare la crescente esigenza dei cittadini di concorrere a determinare le scelte pubbliche di maggiore impatto sul territorio e sulla qualità della vita, si occupa di fornire l'informazione più ampia e trasparente sui progetti di trasformazione urbanistica in atto o in via di sviluppo, di attivare il dibattito pubblico e di promuovere strumenti e percorsi di partecipazione. Per farlo utilizza, tra l'altro, il *sito dell'Urban Center*, on line dal giugno scorso (per ora è uno spazio esclusivamente virtuale, ma in futuro diventerà anche uno spazio fisico), e opera in coordinamento con l'*Urban Lab*, la struttura tecnica del Comune, ideata da Renzo Piano, che studia la trasformazione urbanistica della città, fornisce e presenta contenuti e progetti, esamina dal punto di vista tecnico le istanze

emerse dai percorsi di partecipazione attivati dall'Ufficio Città Partecipata. Ci dice la responsabile dell'Ufficio *Eleonora Parlagreco*: "Da una parte, con il sito Urban Center, anche nell'ambito del progetto Città digitale del Comune di Genova, l'Ufficio Città Partecipata garantisce contenuti e strumenti interattivi e multimediali, quali la Cartografia interattiva tematica per la conoscenza e la distribuzione dei progetti sul territorio, filmati, immagini, fotografie, forum e wiki. Dall'altra, in modo tradizionale, garantisce la partecipazione alle scelte urbanistiche dei cittadini attraverso incontri, assemblee, dibattiti pubblici, come è avvenuto nel Percorso di partecipazione per la qualificazione dell'area ex produttiva Boero. Il modello sperimentato positivamente in questo caso, ha visto la collaborazione tra l'Ufficio stesso, i tecnici dell'ente responsabili degli interventi da realizzare, i Municipi coinvolti e l'Università (facoltà di Architettura), i

cittadini interessati, arrivando a definire una proposta progettuale condivisa. Questa prima sperimentazione potrà costituire il modello per nuove occasioni di confronto e dialogo con i cittadini". Dal punto di vista della trasformazione urbana, del resto, Genova sta vivendo un momento importante. Il 13 gennaio scorso, infatti, il Consiglio comunale ha approvato la delibera che stabilisce i nuovi indirizzi di pianificazione, fissati alla fine di un lavoro preparatorio condotto dall'Urban Lab e sui quali si baserà la definizione del vero e proprio Puc (Piano urbanistico comunale). La delibera, infatti, fissa i principi che dovranno ispirare la definizione del volto futuro di Genova. Che ruolo avrà la partecipazione dei cittadini in questo processo? *Anna Iole Corsi*, direttore di Urban Lab, fissa qualche paletto: "Finora abbiamo lavorato per produrre delle idee e abbiamo riflettuto sui contenuti essenziali della pianificazione della

nostra città, fornendo delle indicazioni e dei progetti informali, che sono stati recepiti nella delibera di indirizzi. Ma il lavoro per la definizione del vero e proprio piano regolatore comincia adesso e, da questo punto in poi, le idee elaborate nella fase precedente verranno tradotte nella forma prevista dalla legge urbanistica. Quindi, fino ad oggi, il confronto ha riguardato la condivisione di obiettivi generali e la partecipazione è avvenuta tramite una serie di dibattiti in consiglio comunale con le varie associazioni interessate, come Confindustria, Associazione commercianti, Ordine degli architetti, e così via. Ora, invece, prende il via la partecipazione in senso più istituzionale, per cui gli elaborati che dovranno formare il nuovo Puc saranno condivisi con i vari stakeholders del Piano. Le idee e i progetti si tradurranno in obiettivi di Piano e verranno organizzate dal Comune delle forme partecipative che, in parte, seguiranno la strada dei Municipi”.

Come ci ricorda Anna Iole Corsi, *non tutte le decisioni possono essere partecipate dai cittadini*: “Esistono delle linee strategiche che attengono alla scelta politica dell’amministrazione, che superano le singole realtà locali e che possono essere comunicate e partecipate a livello esclusivamente politico: per esempio lo sviluppo della città in senso portuale, o grossi problemi infrastrutturali di tipo urbano. Esistono, poi, delle scelte più calate sulla realtà locale, sulle quali le decisioni dei cittadini possono influire moltissimo, come un’iniziativa di ristrutturazione in un determinato quartiere. In questo caso, il Municipio diventa l’organismo fondamentale nel recepire le istanze dei cittadini, organizzarle e riferirle al Comune”. “La decisione se fare o non fare una nuova autostrada, per esempio – conclude Anna Iole Corsi – attiene a una scelta strategica, direi quasi a livello nazionale. Con i cittadini, però, si possono discutere gli impatti dell’opera e, quindi, le scelte conseguenti. Privilegiare nei progetti un aspetto piuttosto che un altro, per esempio l’aspetto funzionale piuttosto

che quello dei costi o quello della salvaguardia degli insediamenti esistenti, porta a fare scelte molto diverse. Dal dibattito pubblico si può far emergere l’aspetto a cui i cittadini tengono di più”.

L’esempio calza a pennello, visto che l’Ufficio Città partecipata sta dando supporto a un vasto dibattito pubblico, che andrà avanti dal 1 febbraio al 30 aprile 2009, sulla realizzazione della *Gronda di Ponente*, un nuovo tratto autostradale che permetterà di raddoppiare l’attuale autostrada costiera A10.

Autostrade per l’Italia ha proposto cinque tracciati alternativi, che sono stati già pubblicati sul sito web dell’Urban center, in una sezione che sarà sempre aggiornata nel corso del dibattito. I cinque tracciati saranno visibili individualmente nella cartografia interattiva del sito, in modo da averne una maggiore chiarezza di lettura per poterne individuare le criticità.

Si potranno fare domande ed esprimere pareri sia attraverso il sito, che soprattutto nel corso di incontri pubblici, organizzati da una *Commissione Indipendente* in diversi quartieri di Genova; incontri ai quali parteciperanno anche i rappresentanti di Autostrade per l’Italia. Diverse le tipologie previste: incontri di presentazione del progetto; incontri per approfondire singoli temi, come l’impatto dell’opera sulle abitazioni o lo smaltimento del materiale estratto dalle gallerie; un incontro conclusivo per fare il punto su quanto emerso. La Commissione Indipendente, formata da esperti esterni al mondo genovese, è stata nominata dal Comune, in accordo con Autostrade per l’Italia, per garantire la correttezza del dibattito e la trasparenza e completezza delle informazioni. La Commissione alla fine del dibattito presenterà un rapporto, in cui non si pronuncerà sul merito del progetto, ma illustrerà le criticità e gli argomenti emersi nel corso degli incontri. Su questa base, Autostrade per l’Italia potrà fare le proprie scelte (quale dei tracciati scegliere, quali eventuali modifiche scaturite dal Dibattito Pubblico apportare) e dovrà motivarle pubblicamente.

La delega per il dibattito pubblico è stata assegnata all’assessore allo Sviluppo all’Innovazione e dei Saperi, e alla Cultura, Andrea Ranieri. “L’esperienza relativa al dibattito pubblico su un progetto di tale importanza strategica – conclude Eleonora Parlagreco – rappresenta il segnale concreto della volontà dell’Ente di aprire la città a una stagione di democrazia nelle decisioni che non ha precedenti a livello nazionale e potrebbe diventare il modello innovativo per la partecipazione utilizzabile in molte realtà urbane”.

Michela Stentella

Ufficio città partecipata (dichiarazioni della responsabile Eleonora Parlagreco), Urban Lab (dichiarazioni del direttore Anna Iole Corsi) che sta lavorando sul futuro nuovo Puc di Genova, Urban Center virtuale e attivazione del dibattito pubblico sulla Gronda di Ponente (nuovo tratto autostradale).

La prima edizione di ParteciP.A.

Il Salone della Democrazia Partecipativa che si è svolto a Modena dal 21 al 23 gennaio 2009 (organizzato dall’Ufficio Partecipazione del Comune di Modena in collaborazione con la Regione Emilia Romagna, la Provincia di Modena, la Fondazione Cassa di Risparmio di Modena e Agenda 21 Italy), ha offerto l’occasione per presentare e condividere diverse esperienze di partecipazione dei cittadini alle scelte delle Amministrazioni locali. Attraverso workshop formativi, seminari e stand espositivi, è stato possibile non solo approfondire forme di partecipazione già consolidate (petizioni, referendum locali), ma anche conoscere esperienze più innovative (bilanci partecipativi, giurie dei cittadini, Agenda 21). Tra queste ultime, anche alcuni progetti di urbanistica partecipata, che vi illustriamo in queste brevi schede.

<http://www.comune.modena.it/partecipa>

SCHEMA 1 - BERGAMO

Titolo progetto: Ex Gres-Fabbrica della Partecipazione

Ente: Comune di Bergamo

Obiettivi: Realizzare un parco cittadino, completo di residenze - con una previsione di 3000 nuovi nuclei familiari - e servizi a scala di quartiere. Gli spazi dovranno facilitare quanto più possibile il "contatto" tra cittadini, realtà organizzate e istituzioni: il piano terra dedicato a servizi socio-sanitari (una parte destinata agli uffici degli assistenti sociali e un'altra a un ambulatorio di medici associati); il primo piano destinato agli uffici della Circoscrizione e della Polizia Municipale; il secondo piano dedicato ad attività culturali, educative e aggregative, compreso un laboratorio per ragazzi diversamente abili.

Sintesi del progetto: Il recupero dell'area industriale "Ex Gres" è, anzitutto, un percorso di progettazione partecipativa, un concorso di persone e idee attraverso il quale il Comune di Bergamo sta intervenendo su un ex polo industriale per trasformarlo in un grosso parco cittadino. Data la vastità del progetto e l'importanza nodale che ricopre geograficamente la struttura dell'ex polo industriale (si trova a cavallo di due quartieri), la Giunta ha ritenuto fondamentale che la scelta dei servizi sociali, culturali, educativi e ricreativi venisse fatta direttamente dai residenti dei due quartieri che, in pratica, hanno scelto la destinazione d'uso dello stabile. Avviato nel 2007, il progetto ha seguito diverse tappe partecipative: una prima mappatura dei soggetti sociali presenti sul territorio (individuate circa 40 organizzazioni); un primo ciclo di incontri con cittadini - inclusi ragazzi - e realtà organizzate per presentare il progetto e rilevare i bisogni; l'invito ai cittadini a presentare la propria proposta rispetto al riuso dell'edificio. Le proposte, accorpate per "gruppi di bisogno", sono state la base di discussione per un secondo ciclo di incontri, in cui ciascun gruppo è stato messo in condizione di dialogare direttamente con i referenti degli assessorati competenti. Nel 2008 un Tavolo di Progettazione Partecipata - facilitato da un esperto in dinamiche territoriali - ha maturato un progetto definitivo, condiviso con tutta la cittadinanza.

SCHEMA 2 - BOLOGNA

Titolo progetto: Piano Strutturale Comunale condiviso
Ente: Comune di Bologna

Sintesi del progetto: Il Piano Strutturale Comunale (PSC) della città di Bologna stabilisce gli orientamenti generali che guideranno lo sviluppo urbanistico della città nei prossimi 15 anni.

Un risultato arrivato al termine di un percorso lungo quattro anni, condotto secondo due principi: la partecipazione della popolazione alle decisioni da prendere e la totale trasparenza in merito a quelle già assunte e, quindi, non negoziabili. Quattro anni che hanno visto le strutture dell'amministrazione e il rinnovato Urban Center Bologna impegnati in decine di iniziative, forum on line, incontri e laboratori, con il coinvolgimento di associazioni del territorio e di centinaia di cittadini. Un percorso accolto con entusiasmo dalla popolazione, come dimostrano i dati: al primo forum "Bologna. Città che cambia" (2005) si sono iscritte oltre 400 persone, 150 delle quali in rappresentanza di enti ed associazioni, mentre al forum on line si sono registrate 190 iscrizioni, 85 discussioni attivate e 259 messaggi scambiati. Parallelamente, è stato portato avanti assieme ai Quartieri (gli organi decentrati della Città) un percorso di approfondimento sui temi principali del Piano e sono stati attivati laboratori di progettazione partecipata su singoli progetti.

Risultati: Presentato dal Sindaco il 18 gennaio 2007 nelle sue linee generali, il PSC è stato sottoposto al vaglio dei Quartieri e adottato a luglio dello stesso anno, per poi essere depositato a libera visione e consultazione fino al 31 gennaio 2008. In questo periodo la cittadinanza è stata coinvolta nelle iniziative di "Bologna si fa in Sette": per ogni strategia di trasformazione del territorio prevista dal PSC (le Sette Città) si è svolto un incontro pubblico e un trekking, un percorso guidato a piedi o in autobus per uno sguardo ravvicinato ai luoghi interessati. "Bologna si fa in Sette" ha superato le mille presenze e ha consentito di raccogliere 411 osservazioni formali. Il 10 settembre 2008 il PSC è entrato ufficialmente in vigore. Ma il metodo non si è esaurito con l'esperienza. L'articolo 40 del Quadro normativo del PSC detta, infatti, alcune condizioni irrinunciabili anche per gli strumenti di pianificazione successivi, come il regolamento urbanistico edilizio e il piano operativo, che dovranno essere discussi e condivisi con la massima trasparenza dai soggetti coinvolti.

SCHEDA 3 – MODENA

Titolo progetto: EX FONDERIE – Progetto Partecipativo

Ente: Comune di Modena

Obiettivi: Recuperare il complesso delle Ex Fonderie Riunite, luogo-simbolo per la città, con un progetto tarato sulle esigenze espresse dal contesto.

Sintesi del progetto: Avviato dal Comune di Modena nel 2006, rappresenta un'esperienza di progettazione partecipata per un'area ad alto contenuto storico-simbolico. Proprio considerando la grande rilevanza dell'immobile, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno arrivare alla definizione delle nuove destinazioni d'uso tramite il confronto con istituzioni, realtà associative e cittadini. È stato quindi attivato un processo di ascolto e partecipazione articolato su due livelli: a livello cittadino si è adottato l'Approccio Ascolto Attivo – AAA; a livello del quartiere Crocetta si è attivato un "laboratorio di quartiere". In entrambi i casi, in tempi e con tagli diversi, è stata organizzata un'esperienza di Open Space. Il processo partecipativo, durato circa sei mesi, è stato coordinato da un'esperta in mediazione dei conflitti e ascolto attivo, Marianella Sclavi del Politecnico di Milano, con la collaborazione dell'Ufficio Partecipazione del Comune di Modena. Il Tavolo di Confronto ha elaborato una proposta condivisa in merito alla riqualificazione dell'area e dell'edificio delle Ex Fonderie, denominata "D.A.S.T alle ex Fonderie". Il D.A.S.T. (Design, Arte, Scienza, Tecnologia) ha catalizzato le numerose ipotesi iniziali nella sinergia di un progetto multidisciplinare. D.A.S.T. si propone come un centro integrato e partecipato dove discipline diverse sono chiamate ad interfacciarsi, per costruire una progettazione culturale condivisa da offrire alla città. La proposta elaborata è stata esaminata dal Consiglio Comunale, che ha condiviso e promosso il progetto e ha incaricato la Giunta di realizzare un Concorso di Idee, per definire una coerente proposta progettuale in merito alla riqualificazione dell'edificio delle Ex Fonderie Riunite. Il 9 gennaio 2009 è avvenuta la proclamazione del progetto vincitore, mentre il giorno 15 dello stesso mese è stato aperto un dibattito pubblico sulle proposte e gli esiti del Concorso.

SCHEDA 4 – PUTIGNANO (BARI)

Titolo progetto: Facciamo il Macello

Ente: Comune di Putignano

Obiettivi: riqualificazione dell'ex – macello comunale di Putignano

Sintesi del progetto: "Facciamo il macello" è lo slogan dell'iniziativa di progettazione partecipata per il completamento di un'area dell'ex-macello del Comune di Putignano, presentata ufficialmente a ottobre 2008. Cambiando il segno alla valenza dell'espressione gergale "facciamo il macello", l'iniziativa - avviata dal Comune con il supporto della scuola di partecipazione C.A.S.T. - si propone di ricostruire e riqualificare l'area partendo dalle proposte dei cittadini, attraverso un concorso di idee per coinvolgere le energie creative e stimolare la partecipazione con vari strumenti: da un blog a banchetti informativi nella piazza centrale della città; da visite guidate nell'area a una festa cittadina; da laboratori di progettazione partecipata fino all'Open Space Technology, una metodologia di confronto e discussione aperta che consente scambi di opinioni e idee in maniera informale e veloce. "Partiamo, infatti, - si legge sul blog dedicato all'iniziativa - dal presupposto che per realizzare qualcosa di realmente utile per Putignano non sia sufficiente dire "facciamo A o B" e chiedere poi di alzare la mano per votare. È indispensabile un processo di analisi, di discussione e di critica collettiva che permetta di capire quali sono i bisogni e, quindi, le soluzioni da adottare".



Foto di Stefano Corso. Creative Commons "Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 Generic"

I centri storici

a cura di *Manuela Ricci*

Materiale ed immateriale

*Giulia Agosto**

Nato all'insegna del connubio tra centro storico minore ed evoluzione delle dinamiche e delle attività che esso ospita, l'evento XS-Festa dei centri storici ha subito un'evoluzione e, con l'appuntamento di Spoleto, si è configurato come il primo tentativo di dare uno spazio materiale a processi ed attività di tipo immateriale quali la cultura, che attraverso i linguaggi del cinema, dell'arte contemporanea, dell'architettura, dello spettacolo dal vivo, dà forma all'anima di un luogo. Se il centro storico di una città può essere considerato come un territorio e contesto micro-sociale che ospita identità storiche e culturali, esso assolve ad una funzione di costruzione di asset strategici per la definizione delle politiche territoriali, in grado di integrare i diversi settori del sistema locale, originando processi di sviluppo trasversali. Quali sono, dunque, le potenzialità di valorizzazione legate ai beni e alle attività culturali che delineano un nuovo rapporto tra beni immateriali e processi di sviluppo culturale? XS- Festa dei centri storici, ha voluto indagare, anche attraverso performances artistiche e spettacoli, quale è il ruolo che la cultura, attraverso i linguaggi espressivi dell'arte, del cinema, dell'architettura, imprime sull'identità di una città, quanto il centro storico sia al contempo espressione, veicolo e

contenuto per essa e quanto essa possa assicurare uno sviluppo di tipo innovativo, dunque rivolto al futuro. Non è, infatti, un caso se l'anno in corso è stato inaugurato come anno della creatività e dell'innovazione considerati quali veicoli di sviluppo personale, sociale, imprenditoriale ed occupazionale.

La creatività e la cultura disegnano uno spazio per la riflessione e per lo scambio di idee, introducono visioni alternative rispetto all'usuale modo di guardare la realtà che ci circonda, sempre più magmatica e meno decifrabile con i consueti schemi di analisi. Concentrare la propria attenzione anche sull'innovazione di linguaggi e di processi si inserisce nella logica di intervento attuata dall'amministrazione e dai decisori locali, i quali hanno mostrato una certa lungimiranza nel perseguire linee di azione all'insegna della partecipazione ed integrazione.

Un modello di intervento, se di modelli si dovesse mai parlare, che trova una sorta di fratellanza con gli stessi linguaggi artistici e le modalità di interazione progettati ed avviati all'insegna della condivisione e della partecipazione. Un esempio in tal senso è dato dagli interventi di arte pubblica e relazionale, che nella loro impostazione "genetica" testimoniano di un interesse anche espressivo a coinvolgere realtà locali, micro sociali e ad intervenire direttamente facendosi coinvolgere dal contesto, entrando a piè pari nel sistema sociale e dando voce polemica alle esigenze compresse dei cittadini.

L'intervento degli artisti Premuda-Cianciola ha registrato un impatto sul tessuto locale, che sebbene circoscritto nel tempo e nello spazio, ha avuto il merito di coagulare interesse nei confronti della popolazione locale e di attirare un certo numero di persone in un processo auto-analitico di ricerca del senso derivante dall'abitare il luogo. Il titolo stesso delle performance evidenzia l'idea di investigare, attraverso il tramite dell'arte ed in rapporto stretto con i cittadini, l'esistenza di un Genius Loci ed in quali termini esso possa essere considerato "sociale". L'iter di intervento si è basato sulla realizzazione di performances che hanno coinvolto gli abitanti del centro storico di Spoleto. Ciascuna di esse è stata poi documentata ed inserita in tre video. Prezioso ed incredibilmente proficuo si è rivelato il rapporto con l'associazione Offucina di Spoleto che, all'interno della sua kermesse dedicata all'arte contemporanea, ha reso possibile l'attivazione dei diversi laboratori.

Il primo video mostra alcuni abitanti che si fanno servire nelle botteghe del centro storico e pagano quanto dovuto attraverso la sfera di vetro con la neve finta e rappresentante i monumenti tipici della città. L'idea veicolata richiama da una parte all'esistenza di una sorta di centro commerciale naturale già presente nel centro storico di Spoleto, e dall'altra si sottolinea quanto il turismo più "globalizzato" e mordi-e-fuggi, pur pagando sul breve, non produce effetti benefici sul lungo,

ed anzi può sottrarre al territorio la sua identità rendendolo anonimo e di massa. Un'ulteriore performance recupera i luoghi dove nel 1962 furono ospitate a Spoleto, in occasione della mostra internazionale "Sculture nella città", le opere di artisti quali Du?an ?amonja, ospitata nel Vicolo San Filippo, Mirko Basaldella in Via S. Cecili (mura ciclopiche), e Drago Tr?ar in Piazza del Duomo.

Le performances sono scandite da immagini dei vari cantieri disseminati nel centro storico di Spoleto. Anche questo secondo video ha una doppia valenza: da un lato si evidenzia quanto un'operazione artistica, all'apparenza sovradimensionata, come era stata considerata dalla gente comune la mostra del 1962, abbia prodotto effetti positivi a lungo termine almeno rispetto alla percezione da parte della comunità artistica; d'altro canto, gli interventi di valorizzazione architettonica sono da considerarsi positivi in termini di salvaguardia, ma espongono al rischio di una valorizzazione statica e museificata, attraverso destinazioni d'uso non destinate agli abitanti, ma alla creazione di meri contenitori. Durante i giorni della festa, il duo di artisti ha proposto una serie di "interviste relazionali", intervistando il pubblico in strada e facendo emergere attraverso la somministrazione di appositi questionari, risposte alle questioni nodali legate allo sviluppo della città: qual è l'investimento migliore per il futuro di Spoleto? (arte, che produce effetti solo nel lungo, o turismo che offre risultati immediati, ma può depauperare un centro storico); come si può comunicare per e con il Centro Commerciale Naturale di Spoleto? (investendo in promozione o arricchendo anche con servizi per i cittadini); quale è la valenza degli interventi di riqualificazione del centro storico? (la sua museificazione o la conservazione e salvaguardia, nell'ottica di preservarne il vissuto e di perpetuarlo, e di restituirlo ai cittadini per una reale fruizione partecipata). Stessi obiettivi si pone l'uso del linguaggio video inteso come linguaggio del racconto e lingua del cinema: la visione del centro storico,

del territorio, mediata dal video emerge come potenzialità, ed, in qualche modo anche come vocazione di Spoleto, la quale è perfettamente adatta ad ospitare produzioni cinematografiche. Sulla base dei dati raccolti in questi anni sul Cineturismo, la Borsa delle Location di Ischia ha evidenziato quanto sia favorevole la promozione territoriale attraverso l'industria cinematografica. Partendo dagli esempi di altri centri storici italiani che hanno già beneficiato di questo positivo indotto, come Matera, Gubbio, Porto Empedocle, si è evidenziato quanto sia il caso di promuovere i centri storici come set cinematografici, attraverso azioni mirate, quali percorsi a tema, cartellonistica, materiale informativo cartaceo e multimediale.

In questo quadro di proposte di intervento culturale, numerose sono state le programmazioni e progettazioni integrate in atto a Spoleto che si intrecciano a processi di sviluppo territoriale culture-driven, ovvero mediati dalla cultura. Si parte dal Piano integrato Territoriale della Filiera Turismo, Ambiente e cultura, che vede proprio in questi mesi la conclusione della fase realizzativa di interventi e progetti, che con il 2009 dovranno essere gestiti con piani di impresa efficaci eco-sostenibili; gli stessi Contratti di Quartiere, che mirano a riscoprire intere zone della città di rilevante interesse quali l'area dell'Anfiteatro ex Minervio; il Programma Urbano Complesso "Spoleto Piazza delle Eccellenze". Quest'ultimo appare particolarmente significativo poiché si inserisce all'interno di un processo di rigenerazione del tessuto architettonico avviato a partire dal terremoto del 1997. Non è un caso che gli interventi previsti anche dal Programma Urbano Complesso si intreccino tematicamente allo sviluppo dei valori e delle potenzialità storiche, culturali, ambientali e turistiche del centro storico. Esso infatti dà conto, in misura approfondita ed integrata, delle attività e degli interventi in questi settori e considera quanto i "tesori della città" costituiscano sia patrimonio materiale che serbatoio di

risorse umane e sociali, oltre che di preziosi valori-guida. Il Programma Urbano Complesso prevede, tra l'altro, integrazioni con i piani di comunicazione e marketing già predisposti: il piano di promozione del Progetto Integrato Territoriale filiera Turismo - Ambiente - Cultura, il piano di marketing del Progetto Mobilità Alternativa - SSIT, il piano di promozione e comunicazione del Progetto Integrato Spoleto Tipica; il Piano di comunicazione e marketing - Turistico STA- consorzio operatori turistici Conspoletto, del progetto Interreg "I luoghi europei dell'anima" e del progetto Italia Longobardorum per la candidatura alla lista del patrimonio mondiale dell'Umanità UNESCO "centri di potere e di culto". Tra le varie attività, sono stati previsti strumenti per valorizzare le "eccellenze nascoste" (vedi ad es. nuovi trekking urbani) e quelle meno veicolate (filiera enogastronomia); si è proceduto a "confezionare" l'offerta integrata riferita al prodotto PUC2 "Spoleto piazza delle eccellenze", quale risultato delle diverse componenti materiali e immateriali: l'identità internazionale (Festival dei Due Mondi, Teatro Lirico Sperimentale), le risorse umane "il capitale sociale e intellettuale", il patrimonio storico artistico e culturale, le agenzie della conoscenza e dell'alta formazione (CISAM, Master olivicoltura, Master restauro del libro, Accademia nazionale dell'olio, Scuola internazionale di alta cucina, ecc.). La pianificazione suddetta ha costituito una preziosa occasione oltre che di incontro e di confronto, anche per lasciare emergere in misura più evidente e prepotente il ruolo dell'amministrazione comunale quale soggetto proattivo nella pianificazione e nella facilitazione dei processi di sviluppo locale. Esso ha funzionato anche in termini di messa a sistema della serie di interventi effettuati, o in programma, e ha fatto sperimentare un modello di partecipazione tra organo politico e aree di pianificazione strategica sulla base di modelli di cooperazione, anche auspicando l'intervento della comunità cittadina in sinergia con dinamiche e contesti globalizzati e interdipendenti,

adottando un “approccio integrato e di cooperazione con le varie autorità e parti interessate, (...) e un concetto di coesione territoriale che getta ponti tra efficienza economica, coesione sociale ed equilibri economici, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell’elaborazione politica”.

*Senior Manager Monti&Taft.

Trasformare il problema in risorsa

Alberto Arletti*

La tre giorni di Spoleto non è stata unicamente l’esperienza della Festa, dei workshop, del cinema, tra seminari, city-mall, mostre: ciò che era in programma è stato filtrato, condizionato, contaminato dalle personali esperienze, non ultima quella fisica del viaggio, dagli incontri, ed ancora dal passeggio serale in centro, dal cibo, i colori, le pietre, gli sguardi dall’alto della rocca albornoziana. Tutto entra in gioco ed apporta un contributo alle considerazioni possibili su quanto ascoltato e visto, indirizzi normativi, sperimentazioni locali, risultati attesi o raggiunti. La tensione è sempre alla ricomposizione del complesso *puzzle* sul senso del nostro partecipare alla circolazione delle idee in una sorta di *laboratorio continuo*: dove si riconosce che l’*esplorazione* nelle diverse direzioni costituisce “valore” e dove la dimensione della festa-convegno non è solo un luogo, un contesto, non solo un tema trattato con competenza nella eterogeneità degli interventi, ma un *campo di forze*, relazioni, significati che viene costruito di volta in volta. È materia mobile, cangiante, che si riempie della personale esperienza e di una buona dose di *inatteso*. Sembra di cogliere che la *complessità* seppur nel suo continuo configurarsi attraverso riconnessione e ammagliamento di luoghi di città e centri minori sia “raccontabile”, “praticabile”, “percorribile” solo *raccontando*, *praticando*, *percorrendo* i molteplici ed inevitabili conflitti nella loro casistica diffuse. Trasformare il *problema* in

risorsa, diventa la sola strada da percorrere: coscienti della nostra storia, *capaci di futuro*.

uno: le parole sono pietre feconde

Ci sono parole che scavano percorsi sotterranei rompendo certezze e regalando prospettive inusuali nella edificazione della realtà esterna. Stabilirne i contorni è un compito difficile, soprattutto da quando il cuore delle parole pare essere sempre più ai *confini* del senso: nei bordi, nelle pieghe, negli *interstizi* spesso si innescano i processi più innovativi e stimolanti.

Riqualficazione, rivalorizzazione, rivitalizzazione, solo alcuni dei concetti attorno ai quali si muovono le politiche urbane, vengono ormai utilizzate nelle più diverse situazioni, limitandone spesso il significato, riducendone il valore, restringendone la portata: non danno compiutamente conto del faticoso cammino trasversale di *ampliamento dello sguardo* dove è possibile (ed indispensabile) intuire le relazioni di senso. E ‘senso’ sta non solo per *significato*, il *perché* delle cose, ma anche per *direzione*, il *sapersi orientare*, *costruire percorsi*; lasciare che luoghi reali e immaginari popolino il nostro cammino, individuare stimoli che possano farli interagire e lasciare che attraverso la loro reciproca contaminazione e integrazione emerga *qualcosa di nuovo*. Noi, assorti e mobili.

due: accessibilità & responsabilità

Accessibilità non è da intendersi solo nella sua accezione infrastrutturale (Spoleto si sta attrezzando di percorsi meccanizzati, aree di parcheggio interscambio, il *contemporaneo* nella sua importante connotazione tecnico impiantistica e le ricadute in termini di salvaguardia, impatto ambientale, vivibilità e bilancio comunale), ma anche come *conoscenza delle funzioni interne*, *comprensione degli usi*, *forma di comunicazione delle risorse presenti*. Il termine si presta a più livelli di letture, le angolazioni sono sorprendentemente varie: mobilità fisica alternativa, barriere architettoniche, sicurezza; ma anche ri-costruzione dei quadri identitari; collegamenti virtuali, fattibilità del

progetto, attivazione di processi di *governance*. E in varia misura e secondo le diverse angolature, in più interventi della Festa il termine è entrato a sottolineare il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali, l’accoglienza, il valore delle differenze: una città *facile*. C’è l’esigenza dunque di informare ed essere informati, di conoscere, di poter discutere, di avere *accesso*. Per esplorare ipotesi, suggestioni, soluzioni, per capire le relazioni tra le scelte; in altre parole, per creare alternative possibili. La conoscenza è fatta di idee, parole e logiche, e non si può vivere un’esperienza ottimale, cioè non si può essere felici, se non per ciò di cui siamo *consapevoli*: “gli eventi consapevoli –le cose che vediamo, sentiamo, pensiamo e desideriamo– sono informazioni che possiamo manipolare e usare”; ciò che subiamo o che viviamo senza accorgercene non genera esperienze ottimali. *Accessibilità* potrebbe essere dunque il nostro vero spazio di invenzione, di consapevolezza, di accoglienza, di *responsabilità*.

tre: identità plurime

Seppur non richiamate esplicitamente, di nuovo, nei diversi incontri, sono emerse le tematiche dell’identità culturale, del *senso di appartenenza* ad un luogo che sentiamo di condividere con altri, insieme *luogo dell’anima e dello spazio*, della *cultura* e della *natura*. Ancora in evidenza il carattere cangiante dei concetti di *comunità*, *luogo* e *identità* che non è solo *memoria* ma ricerca di un’individualità, riconoscibilità, in un continuo processo di mutazione. Come definire questo nostro luogo sembra incontrare ricorrenti difficoltà: *altri* condividono il nostro luogo, dunque per comprendere meglio chi siamo dobbiamo stabilire confronti con altre identità e luoghi, e riconoscere in noi questo e quel tratto degli altri. La *diversità*, insieme ai processi di “*costruzione*”, “*contrattazione*” e “*comunicazione*” dei valori identitari, sembra essere la condizione prima della sopravvivenza della città. La storia può essere scambiata,

condivisa e diventare patrimonio di tutti: per condividere è necessario 'sentire', sperimentare *senso di appartenenza*. Si può condividere luogo-storia-memoria solo se si attribuisce un *valore* a questa realtà, far sì che diventi *luogo di significati*.

quattro: memoria & migranti

Il cammino da intraprendere, ci ha ricordato il sindaco di Novellara piccolo centro in provincia di Reggio Emilia con 13.384 residenti a fine 2007 di cui 1.698 stranieri e una percentuale del 12,68% che cresce di un punto in media da un anno all'altro, deve allora essere quello dell'*integrazione*: questa riconosce e permette la differenza, ma chiede che sia vissuta in un rapporto di alterità, di scambio, in una logica di di eguaglianza che porta ciascuna delle parti a cambiamenti fecondi per l'intera collettività. Insieme a Luzzara, altra piccola realtà emiliana, si è dotata, con "Uguali_Diversi", il Festival delle Culture, di uno strumento che potrà aiutare tutti i cittadini, ascoltando, guardando, interagendo, a cogliere le opportunità che ogni diversità, se vissuta come ricchezza e non come rischio, offre. L'intervento del sindaco non ha nascosto situazioni difficili, gli abitanti appartengono a 65 nazionalità diverse e uno su sette è straniero, caratterizzate da incertezza e insicurezza; ma dietro ad ogni realtà ci sono persone che vivono, che hanno storie che ci appartengono, che diventano strumento di conoscenza e patrimonio collettivo: affrontare il tema ha significato anche ipotizzare politiche abitative, urbanistiche, edilizie, arricchendo di nuovi elementi trasformativi i tessuti urbani. Spetta alle singole realtà locali ricercare misure di accoglienza efficaci, sperimentare creative forme di conoscenza e integrazione, trovare e mettere in pratica soluzioni individuali a svolgimento del compito fondamentale di *immaginare il futuro*.

cinque: occupare spazi, vivere di luoghi

All'urbanità visibile se ne affianca una invisibile, immateriale, composta di

informazioni, codici, messaggi, testi, progetti impliciti o espliciti di costruzione di opportunità e futuro. È oggetto per molti versi inafferrabile con le sue multiformi espressioni costruttive, con i suoi contrasti fatti di trame filamentose che si addensano ora in agglomerati urbani ricchi di storia ora in piccoli grumi edilizi sparsi sul territorio. È chiamata a non arroccarsi nella sua conclamata e monumentale storicità ma ad aprire canali di comunicazione con centri minori più o meno lontani, ad individuare nuove percorrenze e connessioni, capaci di coniugare diverse velocità e attivare dinamiche. Forte è l'esigenza di istanze 'costruttive', alla ricerca dei pensieri che uniscono rispetto a quelli che dividono. Di nuovo, la tensione è la ricerca di un *senso*. Scrive Luca de Biase: "Le ragioni di una svolta ci sono tutte: l'immateriale, l'esperienza, le relazioni umane sono generatori di valore che non possono più restare esclusi dalla ricerca economica.(...) Qualcosa di nuovo non può non emergere. Addentrarsi in questo labirinto è un dovere. Uscirne è solo una possibilità". L'autore prosegue argomentando sul *pubblico attivo della rete* che regala a se stesso e agli altri idee e il proprio tempo "...in cambio della possibilità di esprimersi con la propria voce e di ascoltare quella dei pari, ottenendo un riconoscimento della propria identità..., l'economia del gratuito, fondata sulla coltivazione delle relazioni tra le persone". Potrebbe essere una miniera a cui attingere anche per le politiche di valorizzazione delle nostre urbanità.

Post scriptum: We need visions³

La Festa ha svolto il suo programma per il 2008, ricomincia ora un altro percorso, a diverso raggio, ad abbracciare di nuovo gli stessi temi, lambendone altri, sempre arricchendosi, spesso complicandosi. Ma già sappiamo che gli sviluppi della città si possono leggere, discutere, proporre in diversi modi. I luoghi sono in continuo movimento: si narrano, si ampliano, si ripensano, si trasformano (o si pensano *trasformabili*) per rispondere alle esigenze sempre più

diversificate, disomogenee e non di rado tra loro contraddittorie, di noi che li abitiamo sempre più desiderosi di partecipare alle scelte e seguire le tracce che il futuro sta già lasciando. Il *valore* di ciò che facciamo nella costruzione della città sta nella nostra capacità di raccontarne la missione, l'identità, la visione. Di costruirne il consenso. "Innovazione, ricerca, creatività, capacità di visione (e di condivisione). Sono queste le parole chiave intorno alle quali andrà costruita la strada che porta al 'futuro': non c'è solo bisogno di *trasformare*, ma di *inventare* la trasformazione; dare, oggi, una visione di insieme e di lungo periodo ai mutamenti in atto. Ed ancora: *trovare il senso* della connessione tra i *luoghi* e la *cultura* che *provoca* e *anticipa*, individuare il cittadino quale collaboratore responsabile, risorsa di mente ed emozioni, di interiorità e suggestioni.

* Comune di Carpi.

Esperienze in Umbria

Roberta Lazzarotti*

Il dibattito sulla programmazione integrata sta per compiere vent'anni, durante i quali la sperimentazione operativa ha mosso passi sempre più significativi in direzione di un reale coinvolgimento delle comunità locali nei processi di trasformazione urbana. A partire dalle esperienze europee di Urban, per passare a quelle dei Contratti di Quartiere, il significato del concetto di "integrazione tra attori pubblici e privati" si è progressivamente ampliato dal semplice rapporto di cooperazione economica e realizzativa a quello di vera e propria *partecipazione*, spesso fin dalla fase progettuale. L'inclusione di fatto dei processi partecipativi nel concetto di azione integrata è misurabile anche alla scala di intervento locale, quale quella privilegiata di osservazione di Focus e della Festa dei centri storici minori, giunta alla sua seconda edizione (Spoleto, 6-8 dicembre 2008).

E' cambiato il modo di trattare il tema della rivitalizzazione, come d'altronde in tutti gli altri processi di trasformazione urbana; si dà per scontata una verifica delle intenzioni e delle esigenze di coloro che utilizzano quotidianamente il territorio e debbono potervi trovare condizioni favorevoli per vivere ed operare. Obiettivo prioritario comune – e più volte ribadito – nelle esperienze osservate alla Festa è quindi la realizzazione di un habitat accogliente e funzionale per attività che permettano di costruire un ruolo territoriale – insieme vecchio e nuovo, in un dosaggio necessariamente molto variabile da contesto a contesto – per i centri storici di dimensione medio-piccola.

La prima conseguenza misurabile di questo cambiamento di approccio è un significativo spostamento di centralità dal tema della *valorizzazione turistica* a quello della *tutela della residenzialità*; la prima è funzionale alla seconda, e non più il contrario. Accanto alla necessità di arrestare i processi di spopolamento (laddove effettivamente riscontrabili, al di là dei troppi luoghi comuni), i centri storici sono – e vogliono sempre più essere – competitivi sul mercato della “residenzialità alternativa” a quella urbana e metropolitana, e per farlo puntano sul potenziamento del sistema dei servizi alla persona e dell'accessibilità.

La seconda conseguenza, anch'essa molto evidente nel “dosaggio” e nei contenuti degli interventi e dei dibattiti sviluppatasi nel corso della Festa, concerne le implicazioni metodologiche nelle prassi di riqualificazione urbana: nella “cassetta degli attrezzi” del valorizzatore entra ormai di fatto anche la strumentazione propria della pianificazione strategica. Ciò è particolarmente visibile nelle più recenti iniziative che a livello sia locale che regionale sono state attivate in Umbria (osservatorio privilegiato delle prime due edizioni della Festa), e di cui si rende brevemente conto, nella convinzione che si tratti dei primi segnali di avvio di una nuova stagione di esperienze ad ampia diffusione territoriale.

La nuova legge ombra sui centri storici

La Lr 12 del 2008 “Norme per i centri storici” rappresenta indubbiamente un momento importante nell'evoluzione del dibattito e delle prassi di valorizzazione dei centri storici, soprattutto per l'introduzione, assai discussa, di meccanismi di scambio pubblico/privato (premierie edificatorie) attivabili nei cosiddetti Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria. Ciò su cui si vuole però puntare l'attenzione in questa sede, e che è stato oggetto di dibattito in una sezione dedicata della Festa – intitolata assai significativamente *Centri storici, luoghi di sviluppo: Orvieto e Spoleto sperimentano la legge ombra* – è il tema delle forti potenzialità di valorizzazione socio-economica che l'applicazione della legge può innescare, soprattutto grazie alla introduzione di uno strumento – il Quadro Strategico di Valorizzazione, di cui all'art. 4 – ad alto valore partecipativo. Come chiaramente espresso nel primo comma, il Quadro va infatti redatto dai comuni “anche in forma associata e con il concorso dei cittadini, delle associazioni di categoria degli operatori economici, dei portatori di interessi collettivi e delle istituzioni pubbliche o di interesse pubblico”. La finalità della rivitalizzazione socio-economica – che risiede tra i principali obiettivi della legge – si intende quindi efficacemente perseguita solo a condizione di un fattivo coinvolgimento delle diverse componenti della comunità locale. La nuova produzione legislativa della regione Umbria (come è apparso evidente nelle parole dei suoi rappresentanti alla Festa, Luciano Tortoioli e Gabriele Ferranti) si propone quindi di segnare un ulteriore significativo passaggio verso l'affermazione della “urbanistica dei laboratori”: il superamento definitivo della pianificazione burocratica, ma soprattutto della concezione del piano come “visione istantanea” in cui si fissa, cristallizzandolo, un determinato assetto territoriale da raggiungere, per assumere la veste di un sistema di gestione delle trasformazioni

auspicabili, in continua evoluzione, quale il Quadro Strategico di Valorizzazione si prefigura. Fattori di successo per il territorio sono, in questo scenario, ed in piena coerenza con gli obiettivi delle politiche Ue, la coesione sociale e la partecipazione: la capacità di una comunità di esprimere un'identità culturale, un'idea di sviluppo e quindi un progetto, mettendo in gioco le proprie risorse ed abilità (*creatività*). La costruzione di una visione condivisa (a tutte le scale di intervento) rappresenta di per sé un'esperienza che consolida ed arricchisce, anche attraverso la faticosa gestione dei conflitti, la consapevolezza di sé. Sede privilegiata della elaborazione del Quadro Strategico divengono pertanto i *laboratori*, luoghi *permanenti* del confronto, della elaborazione e della gestione; prima degli strumenti attuativi urbanistici veri e propri, si costruiscono gli *accordi*, che definiscono gli impegni reciproci, attivano le risorse, gli interventi, i flussi di monitoraggio, i momenti di valutazione e riformulazione dei programmi. Si applica quindi anche al ragionamento sui centri storici la valutazione degli esiti dei processi partecipativi, in particolare la *costruzione di reti*, sia materiali che immateriali (di funzioni, di servizi, di soggetti, ...) che potranno costituire riferimenti essenziali per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche. Un prodotto rilevante perché *vivo*, memoria di se stesso, materia prima inesauribile. In questo senso appare emblematico lo slogan adottato dall'Amministrazione che ha ospitato la Festa: *Spoletto città che vive*. Ed il concetto espresso da Manuela Ricci sulla necessità di *ricomposizione dei territori*, che consacra “il passaggio da una logica puramente amministrativa a una logica di progetto generata dai territori vissuti”.

Pratiche locali. Laboratori e programmi urbani complessi

Il centro storico di Spoleto è stato nell'ultimo periodo oggetto di

interesse, studio e valutazione da parte dell'Amministrazione, fatto che si è concretizzato in diverse iniziative:

- il *Laboratorio centro storico*, costituito nel 2007 sulla base di un accordo tra il Comune e le principali associazioni di categoria (Confcommercio, Confesercenti, CNA e Confartigianato), nell'ambito del Programma per la valorizzazione e rivitalizzazione del Centro Storico;
 - l'indagine *Spoletto, città aperta ai giovani*, con il supporto di "Partecipattivo", il sistema di trasparenza e di partecipazione degli enti pubblici dell'Umbria, mirante a "valorizzare e riqualificare il centro storico ridisegnandolo anche sui bisogni dei più giovani con servizi culturali, ricreativi e informativi pensati insieme a loro";
 - l'indagine sui consumi delle famiglie: attraverso 1000 interviste alle famiglie residenti a Spoleto e 200 a quelle residenti in Comuni limitrofi si è tentato di ricostruire una "mappa" dei comportamenti di acquisto (distinti per categorie merceologiche) della comunità spoletina "allargata". Gli esiti di questa indagine sono anche confluiti nella progettazione del centro Commerciale Naturale inaugurato proprio in occasione della Festa. Naturalmente, delle tre iniziative presentate, solo la prima ha carattere strutturale e permanente. Gli obiettivi del Laboratorio hanno quindi comprensibilmente respiro piuttosto ampio e ad esso si affida un ruolo centrale nell'ambito del *piano strategico per la valorizzazione della città storica*, "che punta a creare un circuito sociale, economico e di servizi innovativi in cui i cittadini siano coinvolti attivamente con iniziative di ascolto e di dialogo".
- Attraverso l'attività del Laboratorio – e degli strumenti di intervento attivati, primi fra tutti il Puc 2 ed il Quadro Strategico di Valorizzazione di cui alla Lr 12/2008) - si intende lavorare ai seguenti obiettivi:
- sviluppare i valori e le potenzialità storiche, culturali, ambientali e turistiche;
 - ripopolare il centro storico;
 - garantire un sistema di servizi adeguati;

- acquisire capacità auto- propulsive per dare vita ad un Sistema Economico Organizzato.

Il Laboratorio è quindi un luogo di riferimento per la progettazione e la verifica in itinere delle scelte, nonché per la sperimentazione di percorsi, azioni e processi innovativi, ma soprattutto uno strumento per il monitoraggio e la valutazione dei risultati, e qui si fa forte il legame con gli strumenti citati (Puc e Qsv), che hanno spesso valore di episodicità. Esso può infatti rappresentare la sede appropriata per mettere in coerenza (anche in corso d'opera) gli interventi e modificarli laddove il mutamento socio-economico, anche congiunturale, lo richieda.

La *continuità dell'osservazione, dell'ascolto e del dialogo* diviene quindi il fattore essenziale di successo di iniziative che altrimenti, come è evidente, rischiano di diventare poco finalizzate, quando non meramente demagogiche. E comunque non basta: i responsabili del Laboratorio denunciano a chiare lettere come punti di debolezza del metodo *l'effettività dei livelli di rappresentanza del tessuto socio- economico – culturale* e la grave difficoltà a *mettere in coerenza i tempi e i criteri della scelta tecnica con quelli della decisione politica* (e stiamo parlando di buone pratiche ...).

"Il cittadino come risorsa e come collaboratore responsabile" è lo slogan del Laboratorio spoletino, che ha coordinato le due indagini tematiche citate (giovani e consumi), e ne ha impiegato gli esiti *anche* nella prefigurazione progettuale del Puc *Spoletto piazza delle eccellenze*. In particolare sono risultate preziose le indicazioni relative ai *valori* ed alle *identità* su cui fare leva per il rilancio del centro storico, sulla base dei quali costruire il piano di marketing, nonché le *risorse* e le *capacità* che la comunità locale può mettere in campo, e che danno materialmente gambe alle azioni individuate.

Ma è soprattutto sotto il profilo della diffusione informativa, dell'attivazione della partecipazione e delle risorse private che si legge con chiarezza il contributo determinante del Laboratorio. In sede di predisposizione

del Puc sono infatti stati attivati accordi con ben 41 soggetti, attivi in tutti i settori economici e culturali; i bandi predisposti dall'Amministrazione - su attività produttive ed edilizia residenziale - hanno registrato un livello altissimo di partecipazione (122 proposte nel primo caso e 103 nel secondo). In totale si prevede di impegnare un capitale privato di quasi 10 milioni di euro, pari al 50% del costo totale degli interventi del Puc. Infine non va dimenticata la rilevanza della discussione attivata dal Laboratorio sulla scelta delle tematiche forti del Puc: la mobilità innanzitutto, ma anche il sistema dei servizi locali - nella logica della *promozione della coesione sociale* - ed urbani - in quella della *valorizzazione integrata* - con l'affermazione del ruolo chiave di cultura e formazione, considerati nel Dna di Spoleto.

**Dottore di ricerca in Urbanistica.*

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@inedizioni.it
Sito web: www.inu.it
Sito magazine: www.planum.net



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@inedizioni.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**

una finestra su: Copenhagen

a cura di Marco Cremaschi

Il coordinamento e l'integrazione di interessi eterogenei e spesso in conflitto è un compito non facile per i governi urbani e metropolitani.

I piani di riqualificazione urbana d'area si sviluppano su processi di negoziazione che interessano livelli territoriali e settori di intervento differenti. Ne risultano processi di governance complessi che richiedono adeguate strutture di governo per garantire efficacia, legittimità e governabilità delle decisioni. In Danimarca, dal 1997 è stato attivato il Kvarterløft e Mimersgade è una delle aree d'intervento a Copenhagen; amministrazione comunale e realtà collettive locali giocano un ruolo strategico nella sua realizzazione. L'organizzazione del Kvarterløft per il quartiere di Copenhagen è un esempio, non senza criticità, di come garantire governabilità al programma.

Governo e governance per la rigenerazione urbana

*Federico Savini**

Il Kvarterløft è un programma di rigenerazione urbana promosso in Danimarca nel 1997¹ con lo scopo di riqualificare quartieri disagiati nel Paese. L'iniziativa ricalca un modello di politiche urbane sperimentato nel Regno Unito alla fine degli anni ottanta (*Urban Development Corporations*) e recentemente promosso da progetti Europei come *Urban e Poverty 3*. I *Contrat de Ville* in Francia, i *Contratti di Quartiere* in Italia, la *Big City Policy* nei Paesi Bassi, e la *Social City Programme* in Germania sono esempi conosciuti di ciò che può essere definito il "paradigma europeo di politiche urbane" (*European policy paradigm*) (Musterd&Ostendorf, 2008). Queste iniziative propongono una strategia di intervento (generalmente denominata *area-based*) che si concentra su aree urbane territorialmente delimitate e per un determinato arco di tempo (in media 4-5 anni). I quartieri vengono di norma selezionati sulla base della valutazione delle condizioni abitative, del patrimonio infrastrutturale delle congiunture economica e socio-demografiche dell'area. Inoltre, la delimitazione territoriale è complementare a piani di intervento "trasversali" che integrano progetti fisici con quelli sociali (*omni-comprendivo*).

Tali programmi adottano pratiche "innovative" di governo decifrabili in base a due meccanismi complementari: a) una governance integrata sia orizzontalmente, tra attori pubblici, privati e del terzo settore, che verticalmente, tra vari livelli giurisdizionali; i partenariati tra attori pubblici e privati sono un prodotto formale comune di tale integrazione orizzontale, mentre i "contratti" sono esempi di accordo multi-livello tra amministrazioni regionali e comunali; b) una governance locale di tipo inclusivo, che riconosce il ruolo strategico del cittadino, degli *stakeholders* locali (portatori di interessi) nella pianificazione ed implementazione degli interventi. La partecipazione della società civile locale è considerata funzionale alla elaborazione di piani che integrino considerazioni tecnico-urbanistiche con le esigenze specifiche degli abitanti così come ad una migliore governabilità delle decisioni nelle fasi di implementazione. Alle considerazioni politiche si aggiungono quelle più sociologiche: l'inclusione dei cittadini nei processi decisionali locali favorisce una rigenerazione più solida nel tempo tramite il potenziamento delle capacità organizzative e del capitale sociale nel quartiere (Perdue, 2001). Partecipazione e democrazia sono parole chiave nella retorica di tali programmi. Il Kvarterløft in Danimarca è rappresentativo di questo modello. L'analisi delle strutture e modalità di governo nella città di Copenhagen

mostra un esempio di come le politiche urbane *area-based* possono essere recepite ed implementate dai governi urbani e locali in contesti istituzionali diversi.

Il quartiere Mimersgade: una multiculturalità difficoltosa

La governance del Kvarterløft mostra peculiarità specifiche che possono essere interpretate solo considerando lo scenario politico e sociale verso il quale l'intervento è diretto. I dati qui presentati sono stati collezionati in occasione di un progetto di ricerca che prendeva in considerazione l'architettura di governance multi-livello costruita per la rigenerazione dell'area denominata Mimersgade (*Mimersgadekvateret*), situata a Nord-Ovest del centro storico della città di Copenhagen. Circa 16.000 persone vivono nel quartiere, caratterizzato da una edilizia di tipo misto (sociale, cooperative e private) e da un contesto socio-demografico variegato. L'area, cresciuta agli inizi del XX secolo è oggi contraddistinta da un'ampia popolazione giovanile perlopiù di origine non-danese. Il problemi hanno principalmente un carattere sociale, sono collegati alla convivenza tra differenti gruppi etnici e si distribuiscono localmente in modo diffuso e frammentato. I contatti sociali tra i vari gruppi sono deboli e la composizione demografica dell'area rende difficile un vero "attaccamento" della popolazione al quartiere. I principali interventi sono in primo luogo diretti verso spazi pubblici ed aree verdi (così come infrastrutture e viabilità) e verso gruppi sociali specifici, favorendo l'integrazione inter-culturale.

Mjølnerparken è un'area di particolare interesse all'interno di Mimersgade. È un complesso di edilizia residenziale pubblica (gestito da una cooperativa) che accoglie circa 2.000 residenti. Il 95% degli abitanti è prevalentemente di origine non-danese (38 nazionalità diverse, principalmente dal Pakistan, Marocco ed Iraq). Vi è un rilevante grado di disoccupazione (circa il 50%), nonostante i suoi effetti socio-economici siano calmierati da un

welfare state ancora pervasivo in Danimarca. L'area è socialmente e fisicamente isolata dal quartiere; l'alta concentrazione di immigrati così come la sua collocazione geografica (la linea ferroviaria a Nord, una strada ad alto scorrimento ad Ovest ed un parco a Sud) le hanno fatto assumere l'etichetta di "ghetto", riducendone ulteriormente le capacità attrattive. L'intervento di riqualificazione del quartiere che è stato attivato nel 2005 e la cui conclusione è prevista nel 2010, rientra nel programma *Områdefornyelsen* (*Områdeløft* nella città di Copenhagen) che succede al Kvarterløft dal 2004 a seguito del cambio di governo nazionale del 2001. La struttura amministrativo-tecnica del programma è sostanzialmente invariata rispetto al precedente e le poche modifiche interessano la riduzione del budget complessivo (ridotto) e la sua collocazione ministeriale.

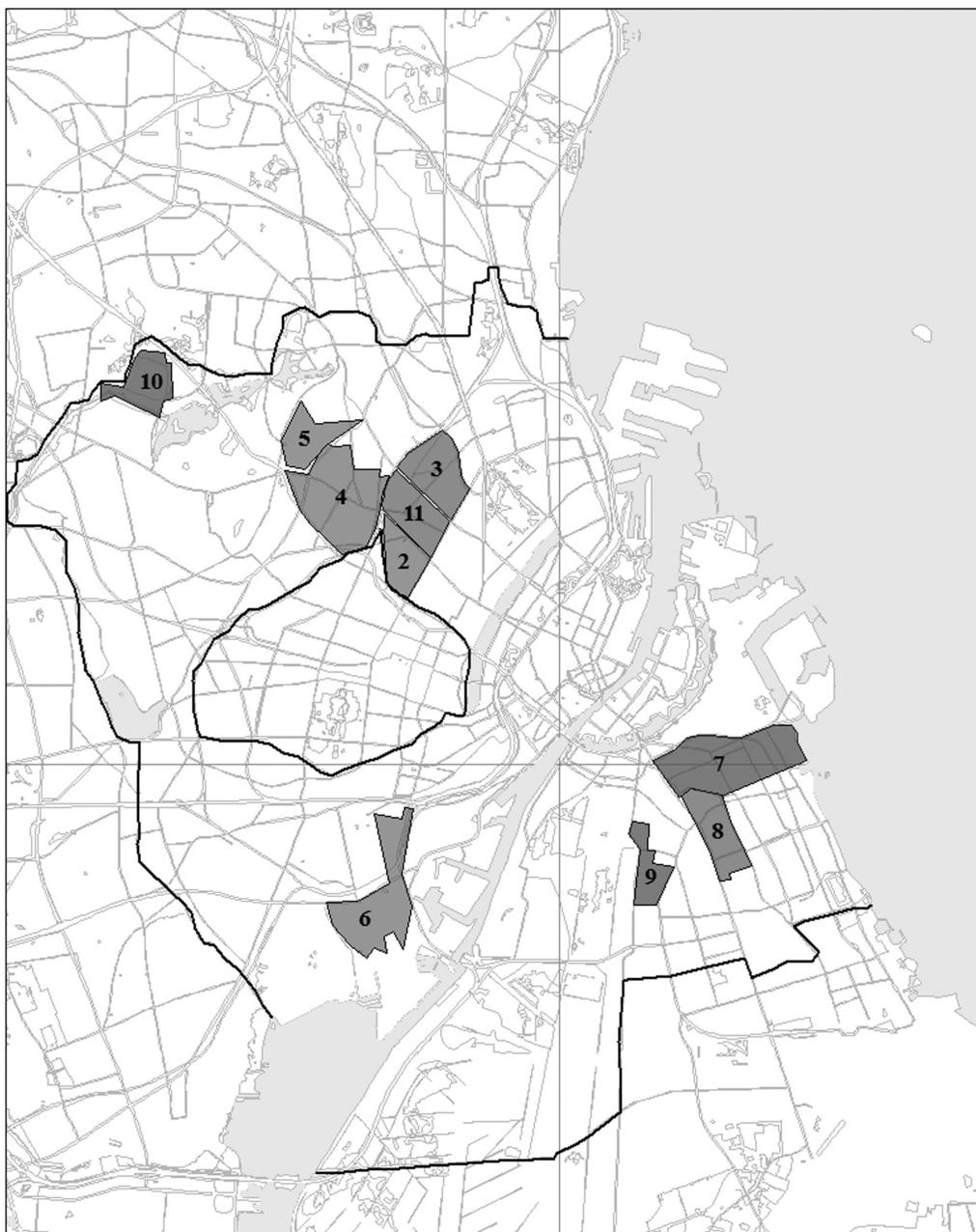
La struttura governativa: divisione funzionale ed organismi ad hoc

Il Kvarterløft a Copenhagen mostra una struttura governativa che si sviluppa su tre livelli e due binari. In primo luogo, le autorità nazionali, urbane e locali sono complementari al funzionamento del programma, mostrando funzioni distinte ed integrate. In secondo luogo, si struttura su una separazione netta tra gestione politica e tecnica, predisponendo organismi *ad hoc* decisivi per il coordinamento e per il governo dell'intervento. In altre parole, il coordinamento tra settori (dimensione orizzontale) e livelli di governo (dimensione verticale) è garantito dalla costituzione di organismi specifici che esistono esclusivamente in ragione del programma stesso; questi ultimi non rimandano a settori di intervento particolari e vengono soprannominati *Secretariat*. Garantiscono l'integrazione inter-istituzionale predisponendo le arene decisionali entro le quali i vari settori di governo (dipartimenti, unioni di categoria, assessorati, e ministeri) sono rappresentati. Il segretariati sono tavoli composti dai Project Leader,

figure tecnico amministrative e dai rappresentanti dei dipartimenti (assessorati).

A livello nazionale il programma ha collocazione politica all'interno del Ministero dei rifugiati, dell'immigrazione e dell'integrazione (*Ministry of refugee, immigration and integration affairs*). Tale competenza che prima era del Ministero delle politiche abitative e urbane (*Ministry of housing and urban affairs*) è stata attualmente trasferita al Ministero degli affari sociali (*Ministry of social affairs*) sotto in nome di *Områdefornyelsen*. Il Ministero rappresenta la volontà politica del programma e cofinanzia i vari interventi assieme alla municipalità di Copenhagen, compagnie edilizie e *social housing corporations* (compagnie edilizie cooperative), fondi privati e/o pubblici (ad es. la *Danish foundation for culture and sport*) e associazioni.

La collocazione ministeriale degli interventi ha un importante significato politico. Lo spostamento verso il Ministero degli affari sociali rispecchia una strategia di più ampio raggio, non esclusivamente legata a dimensioni etnico-culturali o ad interventi fisici. Il *National Secretariat for urban regeneration* è responsabile del coordinamento tecnico di tutte le amministrazioni coinvolte nel Kvarterløft e del coordinamento politico tra i vari ministeri, le cui scelte possono influenzare il programma di rigenerazione urbana. Tale impostazione è riproposta in modo simile su scala urbana. Il Kvarterløft a Copenhagen (ora *Områdeløft*) si struttura similmente su tre organismi, chiaramente integrati: una unità che potremmo definire "tecnica" chiamata *city Secretariat*, un'unità politico-direzionale, il *Senior Steering Group* ed una unità inter-settoriale chiamata *Reference Group*. Il primo è lo spazio istituzionale del Kvarterløft ed ha principalmente funzioni tecnico-scientifiche di consulenza e assistenza del progetto a livello cittadino. Il suo ruolo è quello di collezionare, raccogliere e condividere le informazioni provenienti dalle varie esperienze



Visualizzazione dei 10 quartieri oggetto di rigenerazione dal 1997 ad oggi. 2- Nørrebro Park; 3- Haraldsgade; 4- Nord-Vest; 5- Femkanten; 6- Kongens Enghave; 7- Holmbladsgade; 8- Øresundsvej; 9- Remisevænget; 10- Tingbjerg; 11- Mimersgade. Fonte: elaborazione dell'autore. Informazioni raccolte dal sito istituzionale del Comune di Copenhagen. Dati GIS area metropolitana di Copenhagen disponibili su <http://www.dmu.dk/>

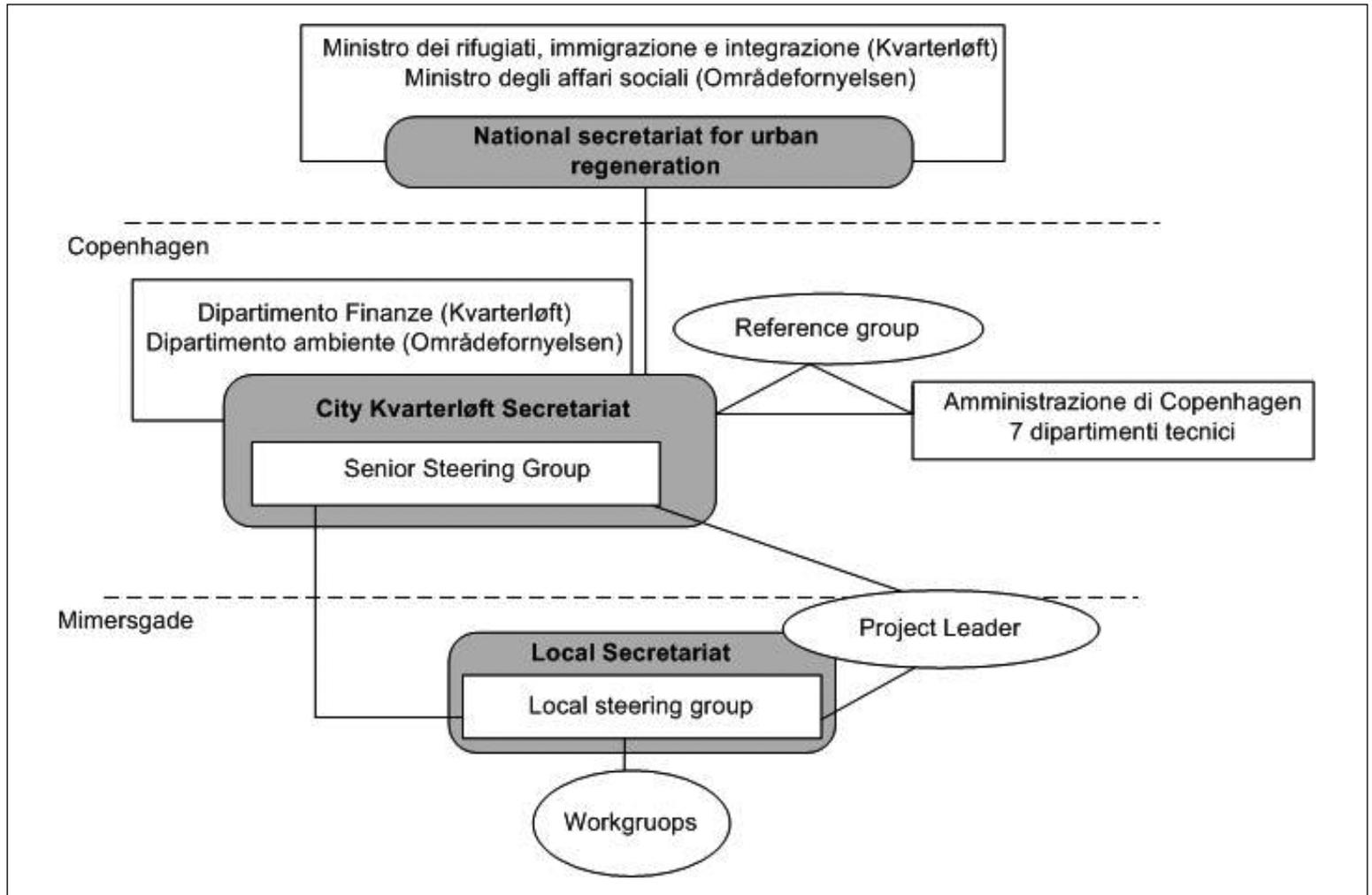
locali e favorire lo scambio di buone prassi. In secondo luogo favorisce il dialogo tra i vari assessorati e dipartimenti, seppur strategicamente collocato all'interno del *dipartimento finanze*². Il *Senior Steering Group* è composto da membri dell'amministrazione comunale e opera a filo diretto con tutti i *project leader* locali. E' il vero e proprio organo decisionale del *Kvarterløft* a Copenhagen. Ha il compito di valutare, supervisionare e coordinare

operativamente i progetti nell'intera città e di approvare i piani di rigenerazione urbana proposti dai vari quartieri. Il *Reference Group*, infine, è l'organismo che, con l'assistenza del *City Secretariat*, ha il compito di integrare le politiche dei vari dipartimenti. La sua funzione principale è quella di assicurare la coerenza operativa tra i sette dipartimenti comunali, le cui politiche possono influenzare le attività del *Kvarterløft* a Copenhagen.

Nei progetti di rigenerazione urbana d'area, il quartiere diviene lo spazio cruciale dell'intervento. È su questo livello che i principi inclusivi della governance (*bottom-up*) vengono tradotti in pratiche di partecipazione dei vari attori locali³. Nei quartieri oggetto di rigenerazione, il *Kvarterløft* assume due sembianze istituzionali: il *local Secretariat* e lo *Steering Group*. Il primo ha funzioni analoghe a quello municipale ed ha natura pubblica, gestito e finanziato dal Comune; in sintesi, fornisce le risorse materiali e competenze per facilitare e rendere effettiva la partecipazione dei residenti, promuove il *networking* locale, aiuta la realizzazione dei progetti specifici e gestisce il budget dell'intervento. È "l'arena" istituzionale della partecipazione.

Lo *Steering Group* è il *decision maker* dell'intervento a livello locale, ha infatti la responsabilità di approvare e definire i progetti nel quartiere. La sua composizione, diversa per ogni area, è rappresentativa delle realtà collettive locali. Nel caso di Mimersgade, gli *stakeholders* rappresentati sono principalmente di natura pubblica: i residenti di Mjølnerparken⁴, i proprietari di case, i negozianti del quartiere, i centri ricreazionali, sportivi e culturali (ai quali si aggiungono alcune rappresentanti di alcune minoranze etniche), i servizi sociali e le scuole. All'interno dello *Steering Group* partecipano anche le figure tecniche dei dipartimenti di pianificazione, architettura trasporti ed infrastrutture dell'amministrazione comunale. Va precisato che questi non hanno potere di voto all'interno del tavolo e svolgono principalmente una funzione consultiva.

Il *Project leader* è una figura fondamentale a livello locale, è selezionato dal *City Secretariat* e rappresenta formalmente il comune "nel quartiere"; è il coordinatore tecnico dell'intervento nell'area, informa i gruppi locali dei piani e direttive comunali e gestisce, come terza-parte, i conflitti tra i vari attori. Per svolgere la sua funzione di connettore tra il quartiere e il comune prende parte allo *Steering Group* e all'interno di questo ha un ruolo



Architettura internazionale multi-livello del Kvarterløft a Copenhagen

“esterno”, di consulenza e guida, senza facoltà di voto. Il suo compito è quello di promuovere e allo stesso tempo tradurre le istanze locali in modo che siano “compatibili” con quelle municipali.

Strutturare coordinamento, integrazione e governabilità

Le politiche urbane, e specialmente quelle dirette ai quartieri delle città, offrono uno spazio privilegiato per l’analisi delle dinamiche di governance multi-livello. Gruppi locali, comitati di quartiere, costruttori, terzo settore e pubbliche amministrazioni prendono parte alla negoziazione ed implementazione di piani per la riqualificazione delle aree del tessuto urbano. Nel presente articolo, si è scelto di guardare alle strutture governative che la città di Copenhagen

ha adottato per coordinare processi di governance complessi, che si sviluppano su livelli territoriali differenti e con la con-partecipazione di attori di varia natura. Nei programmi di rigenerazione urbana, l’integrazione dei settori istituzionali ed il coinvolgimento delle realtà locali (*empowerment*) sono priorità d’intervento. Coordinamento è una parola chiave nelle agende dei governi urbani che intraprendono politiche di questo tipo. Il caso di Copenhagen fornisce un esempio di come creare sinergia tra livelli governativi e di come istituzionalizzare l’integrazione di interessi eterogenei. In primo luogo, le funzioni di indirizzo politico e promozione sono funzionali all’attivazione dei processi di governance. In Danimarca, il Ministero degli affari sociali, e prima ancora quello dell’immigrazione,

integrazione e rifugiati, definisce l’orientamento dell’intervento influenzando le strategie di azione locali. In Mimersgade, vi è una densa progettazione sociale piuttosto che infrastrutturale, ricalcando la volontà politica del programma espressa a livello nazionale. Nonostante la porzione di budget impiegata in interventi fisici rimanga comunque maggioritaria (circa un terzo del totale) l’intervento nel quartiere è caratterizzato da una gestione differenziata delle risorse. I cinque milioni di euro (circa 37 milioni di corone danesi) stanziati alimentano interventi suddivisi nelle categorie di cultura e tempo libero, salute e qualità della vita, occupazione e lavoro. È previsto anche un fondo (circa 600 mila euro) che può essere utilizzato per il finanziamento di iniziative proposte e auto-gestite dalle



Dettaglio quartiere Mimersgade



Veduta su Mjølnerparken

associazioni cittadine.

In secondo luogo, gli interventi localizzati nei quartieri indigenti vanno integrati all'interno di un piano di sviluppo strategico dell'intero sistema urbano. Gli approcci *area-based* sono spesso criticati per la loro tendenza a confondere problemi "urbani" con quelli "di quartiere" (Andersen, 2001). Le amministrazioni

pubbliche devono essere consapevoli che, spesso, si sta operando su una delle tante manifestazioni della povertà urbana nel territorio e che interventi localizzati sono complementari a politiche economiche e sociali più estensive. La fonte del problema può essere altrove e multi-forme. La città di Copenhagen ha predisposto un organismo *ad hoc*, il *city Secretariat*

per assicurare un dialogo continuativo tra i vari progetti locali e una interdisciplinarietà tra dipartimenti comunali. All'interno di questo il *Senior Steering Group* integra gli interventi specifici con i piani urbanistici municipali mentre il *Reference Group* garantisce che i primi non vengano disturbati, ma sostenuti, da politiche sociali, economiche, culturali e/o giovanili prodotte dagli altri dipartimenti comunali. Il caso di Mimersgade è un esempio di come un piano coerente tra area e città sia auspicabile. Uno dei primi obiettivi dell'intervento è quello di integrare economicamente e socialmente il quartiere nel sistema urbano di Copenhagen. L'area trova infatti le sue potenzialità, e problemi (specialmente di traffico), nella sua collocazione strategica tra le aree suburbane medio - ricche a Nord, il comune di Frederiksberg ad Ovest ed il centro storico a Sud. D'altro lato, la sue capacità attrattive sono incrementate da un'ampia popolazione giovanile, da un alto grado di attivismo culturale (specialmente *underground*) e dalla sua multiculturalità. Il quartiere può trarre beneficio da una sua apertura verso la città; per raggiungere tale obiettivo, il coordinamento inter-istituzionale e politico è determinante.

In terzo luogo, il coordinamento e l'inclusione delle realtà sociali nel quartiere è la fase più delicata di un processo di governance (inclusiva) urbana. Il dialogo con gruppi non istituzionalizzati, spesso non rappresentativi o costruiti temporaneamente attorno a interessi particolari (ad es. comitati di quartiere), ha rilevanti implicazioni socio-politiche. Le istanze locali possono collidere con quelle municipali, i bisogni dei cittadini con le direttive tecniche. Coordinamento e leadership sono dimensioni necessarie per garantire governabilità ed efficacia della partecipazione. Mimersgade è un esempio di come la partecipazione locale si possa istituzionalizzare in un gruppo rappresentativo e formale, lo *Steering Group*, la cui responsabilità è quella di tradurre operativamente interessi localizzati nel quartiere in progetti. Inoltre, la presenza al tavolo

di personale dell'amministrazione comunale ed il supporto tecnico del *Local Secretariat* nella gestione delle risorse garantiscono che la discussione non si dilunghi su iniziative "irrealizzabili" e si sviluppi su premesse "reali" di progettazione. All'interno del *Local Secretariat*, il *Project Leader* rappresenta l'anello di congiunzione con le istanze municipali e svolge due funzioni di governance importanti. In primo luogo produce continuità multi-livello fungendo da filtro comunicativo con il comune, trasmettendo e traducendo direttive municipali e piani strategici allo *Steering Group*. In secondo luogo, crea coordinamento ed integrazione tra gli *stakeholder* locali ed urbani; risolve, insomma, possibili controversie assistendo e indirizzando (*steering*) la deliberazione a livello locale.

Criticità e potenzialità di un contesto istituzionale specifico

L'architettura istituzionale del Kvarterløft a Copenhagen non è priva di criticità. Controversie tra le istanze locali e quelle comunali possono verificarsi o addirittura essere facilitate, dalla istituzionalizzazione dello *Steering Group*. Le realtà collettive locali vengono dotate di un potere negoziale che può essere incompatibile con quello della pubblica amministrazione. In caso di decisioni non conformi alle loro richieste, la delusione delle aspettative dei residenti sarebbe proporzionale alle capacità istituzionali che vengono garantite loro. In Mimersgade, le controversie tra lo *Steering Group* ed il *Project Leader* riguardavano il tipo di inquadramento strategico da attribuire a *Mjølnerparken* nel piano generale d'intervento. La definizione di una strategia specifica, infatti, condiziona le priorità d'intervento e, di conseguenza, la distribuzione delle risorse. In particolare, due erano le ipotesi che collidevano: la possibilità di progetti integrati con quelli del quartiere, basata sull'idea che *Mjølnerparken* è un'area socialmente e fisicamente isolata da ri-valutare, e quella di una progettazione più esclusiva per il complesso, basata



Facciata esterna condominio in Mimersgade



Facciata su cortile interno di un complesso gestito da cooperativa in Mimersgade

sull'idea opposta che *Mjølnerparken* ha necessità specifiche ma non è un "ghetto". Situazioni di questo tipo risultano intrinsecamente problematiche e delicate. La loro risoluzione può essere raggiunta solo tramite la costruzione di un dialogo basato su obiettivi comuni e indirizzato dalle autorità comunali e

metropolitane con potere decisionale sui piani locali. La mancata integrazione delle due strategie genererebbe la contro-mobilitazione degli abitanti di *Mjølnerparken* e, in termini ipotetici, l'allontanamento dei gruppi locali dalle arene decisionali istituzionali. Va notato inoltre che la governance



Facciata su cortile interno di un complesso gestito da cooperativa in Mimersgade



Veduta su vecchia stazione ferroviaria nel quartiere ora adibita a scuola

del Kvarterløft nel quartiere di Mimersgade è a prevalenza pubblica. In altre parole, il ruolo degli attori privati risulta piuttosto minoritario e vi è assenza di *partnerships* pubblico-private. Ciò è legato al tipo di intervento che viene condotto, mirato a questioni sociali e di integrazione multi-etnica così come al fatto che il

patrimonio abitativo dell'area vede una presenza significativa di complessi pubblici gestiti da compagnie non-profit (*cooperatives*). La presenza/assenza di *stakeholder* privati è una variabile importante nella interpretazione delle modalità di governance locali. Il caso di Mimersgade, infatti, non ricalca un

modello di sviluppo di area di tipo imprenditoriale, spesso criticato in termini di *accountability*⁶. La composizione dello *Steering Group* locale è allo stesso tempo prova ulteriore e garanzia di tale approccio pubblico. Il gruppo rappresenta ciò che Geddes e Le Galès chiamano *state centred partnerships* (2001), con la presenza maggioritaria di agenzie pubbliche e con un ruolo forte delle pubbliche amministrazioni nella definizione degli obiettivi e nel finanziamento dei progetti. La composizione del *network* di attori coinvolti nell'intervento ha implicazioni importanti sulle sue modalità di governo dal momento in cui la definizione di bene pubblico può trovare margini di discussione più ampi se negoziata tra attori pubblici e non-profit.

In conclusione, il caso di Copenhagen mostra un esempio specifico di governance urbana e locale. Una corretta valutazione delle potenzialità e difetti di tale sistema può essere condotta solo considerando il contesto istituzionale e politico nel quale prende luogo. In altre parole, la traslazione di strutture istituzionali e modi di governo verso realtà diverse può risultare inefficace. A Copenhagen, la presenza di organismi *ad hoc* e di gruppi formali di rappresentanza locali rispecchiano il carattere professionalizzato, burocratico ed istituzionalizzato della governance urbana in Danimarca (Vestergaard 1998). La forte integrazione tra istanze locali e municipali può essere spiegata in ragione del sistema sociale Danese di tipo *state-dominant* (Ranci, 2002) che è caratterizzato da un terzo settore residuale ma storicamente integrato nel finanziamento, gestione e pianificazione dei servizi e da una forte ruolo direzionale delle autorità pubbliche.

Leggere la governance per la riqualificazione urbana in Europa

Il lavoro di Andersen e Van Kempen *Governing European cities* discute le tendenze che hanno interessato le politiche urbane in Europa negli ultimi decenni. Il testo raccoglie contributi



Veduta esterna su Mjølnerparken



Dettaglio di cortile interno in Mjølnerparken



Entrata cortile interno in Mjølnerparken

che trattano in modo critico il tema della governance e delle politiche urbane di nuova generazione nei paesi dell'Europa occidentale. In particolare, il contributo di Andersen *The new urban politics of Europe: The area-based approach to Regeneration policy* elabora una definizione operativa del modello *area-based*, considerandone la genesi storica ed enfatizzando il ruolo che la ristrutturazione dei sistemi di welfare da principi universalistici a quelli territoriali ha avuto nel design di queste politiche. Spazio specifico è dedicato alle criticità delle politiche di rigenerazione urbana, inerenti la strategia di intervento territorializzata. Per una letteratura più empirica, ricca di casi studio, si vedano i report ufficiali del progetto Europeo RESTATE, rielaborati nel lavoro curato da Van Kempen (2005) e scaricabili dal sito del progetto. I report del progetto URBEX sono più attenti ai processi socio-geografici della segregazione urbana in 11 città europee, mentre quelli relativi al progetto UGIS si concentrano maggiormente sulle tematiche del governo urbano e del *policy making* in 39 quartieri di nove paesi europei. Madanipour, Allen e Cars (1998) incrociano considerazioni sociologiche sui processi di esclusione sociale con quattro casi studio empirici, tra cui la Danimarca. In particolare il contributo di Healey nel secondo capitolo discute i processi di inclusione sociale all'interno delle pratiche di governance e gli effetti positivi di ciò che chiama *institutional capacity* (capacità istituzionale). La letteratura sulla governance è enorme. Rhodes (1997) contribuisce alla definizione teorica del concetto di governance osservando il cambiamento delle strutture amministrative nella gestione dei servizi in Inghilterra e discutendo le nuove forme di relazione tra istituzioni e società. Il lavoro di Savitch and Kantor è un ottimo esempio di come approcciare alla governance in modo comparato. Gli autori elaborano un utile quadro concettuale per la comparazione dei processi di governance in dieci città negli Stati Uniti, Canada ed Europa guardando al contesto istituzionale specifico.

Secondo loro, gli assetti inter-governativi nazionali, le condizioni economiche, le culture locali di pianificazione urbana e la partecipazione civile condizionano il tipo di strategie di sviluppo che i governi urbani adottano per reagire ad un contesto di competizione globale. I lavori del *Danish building and urban research*, ed in particolare i testi di H. S. Andersen (2002;2003) forniscono informazioni importanti sul Kvarterløft e sul caso di Copenhagen. In Italiano, si consiglia la lettura del report redatto dal team danese per il network europeo ENTRUST, che unisce ricercatori e professionisti di otto città europee. Nel documento vengono riassunti in modo sintetico le premesse legislative e politiche del Kvarterløft, e viene descritto in dettaglio il processo partecipativo verso la rigenerazione del quartiere.

* *Sociologo, Master all'Università di Amsterdam. Collabora con l'Università di Urbino.*

Note

1. La prima generazione del Kvarterløft risale al 1997, la seconda generazione di progetti è stata attivata nel 2001. Il Kvarterløft succede al programma *Urban Committee* condotto tra il 1994 ed il 1997. Nello stesso periodo, sono stati promossi altri programmi di rigenerazione urbana come ad esempio *Urban social action programme*.
2. Con l'avvio dell'*Områdefornyelsen*, il City Secretariat nella città di Copenhagen è istituzionalmente collocato all'interno del Dipartimento tecnico e dell'ambiente (*Technical and Environmental Committee*) dal primo Gennaio 2006.
3. Con "pratiche di partecipazione" si intende l'insieme delle strutture, modalità, regole e risultati della partecipazione.
4. Ogni complesso di case popolari in Danimarca ha un tavolo che rappresenta i residenti ed eletto democraticamente ogni due anni. Questo ha funzione consultiva per tutte le decisioni riguardanti la struttura, gestione di fondi e piani di sviluppo strategico del complesso.
5. Gli *stakeholders* sono soggetti portatori di interessi particolari nella decisione in questione. Possono essere pubblici o privati, temporanei o permanenti, più o meno organizzati e possono avere dimensioni (da locale a globale).
6. Con il termine *accountability* ci si riferisce al controllo democratico esercitato dai cittadini e dalle istituzioni su chi prende ed implementa le decisioni, specialmente quando la gestione dei servizi e l'implementazione dei piani sono interessati da interessi privati.

Bibliografia

Andersen H.S. (2002), "Can deprived housing areas be revitalized: Efforts against segregation and neighborhood decay in Denmark and Europe", *Urban Studies*, 39(4), 767-790
 Andersen H.T., van Kempen R. (a cura di) (2001), *Governing European Cities*, Aldershot, Ashgate.
 Andersen H.S., Kielgast, L. (2003), *De syv første*

kvarterløft: Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002, By og Byg Resultater 028, Danish building and Urban Research.
 Leonardsen et al. (2003), *The Danish Neighbourhood Regeneration Programme Kvarterløft in Copenhagen*, The Copenhagen report of the ENTRUST study, Copenhagen, August.
 Madanipour A., Allen J., Cars G., (a cura di) (1998), *Social exclusion in European cities: processes, experiences and responses*, London: Jessica Kingsley
 Rhodes R.A.W (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Accountability and Reflexivity*, Philadelphia, PA: Open Univ. Press.
 van Kempen (a cura di) (2005), *Restructuring Large Housing Estates in Europe*, Bristol, Policy Press.
 Savitch H.V., Kantor P., (2002), *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press

Sitografia

<http://www.kvarterloeft.dk/omraaderne/index.htm>
<http://www.pa.kk.dk/Byfornyelse.aspx>
<http://www3.kk.dk/Globalmenu/City%20of%20Copenhagen.aspx>
<http://www2.fmg.uva.nl/urbex/>
<http://www.ensure.org/entrust/>
<http://www.en.sbi.dk/>
 Andersen H.T. (1997), "Social Change and Segregation in Copenhagen", *GeoJournal*, n.46, pp. 7-16.
 Coaffee J. (2004), "Re-scaling regeneration - experiences of merging area-based and city-wide partnerships in urban policy", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17, n.5, pp. 443-61.
 DiGaetano A., Strom E. (2003), "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach", *Urban Affairs Review*, Vol.38, n.3, pp. 356-395.
 Geddes M. (2000), "Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, n.4, pp. 782-800
 Geddes M., Le Galès P. (2001), "Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance", in M. Geddes and J. Benington (2001), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, London, Routledge
 Musterd S., Ostendorf W., (2008), "Integrated Urban renewal in the Netherlands: a critical appraisal", *Urban research and Practice*, Vol.1, n.1, pp.78-79
 Purdue D. (2001), "Neighbourhood governance: leadership, trust and social capital." *Urban studies*, Vol.38, n.12, pp. 2211-2224.
 Ranci, C. (2002), *The mixed economy of care in Europe*, in Ascoli U., Ranci C., *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, Kluwer/Plenum Publ., New York.

INU Emilia-Romagna

Istituto Nazionale di Urbanistica

L'INU Emilia-Romagna comunica che dall'inizio di marzo è operativa la nuova sede regionale, posta in via Castiglione n.41, nel prestigioso palazzo Garagnani, in una delle più belle strade del centro storico di Bologna.

La sede, più ampia della precedente, consentirà non solo di svolgere con maggior agio le attività del Consiglio direttivo e dell'Ufficio di Presidenza nonché i lavori di segreteria, ma permetterà anche di organizzare iniziative pubbliche, incontri seminariali e corsi di formazione, anche in collaborazione tra INU Emilia-Romagna e Fondazione Astengo. Gli stessi soci potranno disporre per riunirsi e svolgere attività culturali.

Gli ambienti sono condivisi con la sede operativa di Urbit-Urbanistica Italiana Srl, società costituita dall'INU nel 2000, con lo scopo di valorizzare e diffondere il patrimonio di competenze dell'INU attraverso studi e ricerche e mediante l'organizzazione di congressi e convegni. Tra tutte le iniziative assunte da Urbit si ricorda solo una delle più importanti: Urbanpromo.

Nell'occasione del trasferimento nella nuova sede è stata anche riordinata la biblioteca della Sezione INU Emilia-Romagna, presso la quale sono consultabili numerosi volumi editi dall'Istituto a livello nazionale o regionale e le raccolte delle principali pubblicazioni periodiche dell'Istituto (Urbanistica, Urbanistica Informazioni, Urbanistica Dossier, Quaderni di Urbanistica).

E' pure disponibile presso la biblioteca la raccolta del Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini, organo dell'omonima associazione, alla quale aderisce anche l'INU Emilia Romagna...

La nuova sede sarà aperta al pubblico il martedì ed il mercoledì dalle 15 alle 18 ed il giovedì dalle 9 alle 12.
 Tel e fax 051 223386.

Piano Casa. Facciamo qualche conto...

Rosario Manzo*

Le notizie sui provvedimenti relativi alla realizzazione e al recupero di alloggi da destinare al cosiddetto *housing sociale* si susseguono da non meno di quattro anni. Prima il Governo di centrosinistra ha dovuto, con fatica, rimettere nella propria agenda politica il tema della casa, poi il Governo di centrodestra ha “rilanciato” l’argomento, in parte disfacendo quanto già programmato e puntando molto sui fondi immobiliari “etici”, oltre che su una rivitalizzazione dei programmi integrati, con una componente obbligatoria di edilizia residenziale sociale.

La sensazione è, da una parte, che le poste finanziarie siano sempre le stesse e che siano comunque insufficienti e, dall’altra, che non vi sia coscienza del fabbisogno effettivo da soddisfare, in termini macroeconomici e programmatici. Inoltre, da molto tempo non si vede un disegno unitario e di lungo respiro da parte delle Istituzioni, indispensabile per affrontare in modo strutturale un tema che costituisce uno degli elementi sostanziali e fondanti della società, della famiglia, dell’individuo.

Nel corso di questi ultimi anni, nella “dimenticanza” del problema da parte del Governo nazionale, almeno a partire dal 1998, le Amministrazioni locali e le Regioni si sono rimboccate le maniche e hanno messo a punto una serie di “esperimenti” innovativi (agenzie per la locazione, autocostruzione, obblighi di cessione di edilizia residenziale pubblica o quote parti di edilizia residenziale a canone sociale negli interventi di trasformazione, ecc.) compresi gli stessi

Fondi immobiliari etici, come possibile risposta ad un disagio abitativo emergente e diffuso. Tuttavia, senza una politica e investimenti strutturali di sostegno a livello nazionale, queste esperienze restano interessanti ed encomiabili tentativi di risposta all’emergenza abitativa, ma sicuramente parziali e di basso impatto sul fabbisogno complessivo.

Molte associazioni hanno fornito dati sui fabbisogni abitativi, in particolare su quello in locazione e sull’incremento della pressione dei mutui sui redditi familiari. Come in molti altri settori, purtroppo, si sente la mancanza di una fonte istituzionale che produca e certifichi i dati, dichiarando le fonti, per una finalità di “trasparenza” di un problema che coinvolge la collettività nazionale. Questa informazione istituzionale, alla quale sopperiscono in modo necessariamente frammentato alcuni Osservatori di livello regionale e comunale¹, servirebbe per “programmare” in modo corretto gli investimenti e, soprattutto, per avere contezza di quale sarebbero gli impegni economico-finanziari, organizzativi, tecnici, amministrativi da affrontare. Proviamo a fare due conti? Ovviamente, non ho la pretesa di fornire una base informativa dettagliata, ma almeno di porre alla discussione la “grandezza” delle entità in gioco per capire, in modo oggettivo, se quello che viene messo in campo dalle istituzioni (circa 550 milioni di euro “una tantum” per edilizia sovvenzionata / agevolata, circa 100-200 milioni per lo sviluppo dei Fondi etici e una quota di

finanziamento, al momento non precisata e pari forse a 1 Mld euro, da parte di Cassa Dd.Pp. per il “sistema nazionale integrato” dei Fondi) sia sufficiente per fare fronte al fabbisogno. I dati utilizzati sono quelli ufficiali del Censimento Istat 2001 che, come appare evidente, scontano la differenza tra l’anno di rilevazione e quello attuale. Il numero delle famiglie in locazione può aggirarsi intorno a 4,5 milioni, al netto dei circa 800 mila assegnatari di edilizia sovvenzionata e di circa 1 milione stimabile di soggetti che sono in locazione per situazioni di opportunità o per scelta. Poniamo, quindi che il fabbisogno complessivo possa aggirarsi su circa 600 mila famiglie inserite nelle liste di attesa degli Iacp/Ater e in circa il 20% delle famiglie in locazione, scontando anche che il 40% di queste famiglie possa trovare, nel tempo, una collocazione con mezzi propri. Resta, nel complesso, un fabbisogno di circa 1.100.000 alloggi.

Immaginiamo un piano decennale che copra, con investimento pubblico, il fabbisogno totale di edilizia sovvenzionata (occorre rivolgersi a famiglie che non possono sostenere alcun canone o nemmeno canoni “concordati” ed è, quindi, una partita in massima parte a carico della collettività) e un finanziamento pubblico per gli alloggi in locazione “sociale” ma che possano sviluppare un reddito tale da garantire la remunerazione del capitale investito. Infine, dovremmo immaginare che ogni alloggio debba costare al massimo circa 100 mila euro, ponendo il valore dell’area pari a zero e quindi

imponendo la loro cessione gratuita a favore delle Amministrazioni. Se provate a sviluppare i calcoli, il finanziamento pubblico (60 mila alloggi per anno, per 10 anni, per 100 mila euro ad alloggio) sarebbe di 6 Mld euro per anno, mentre quello privato dovrebbe aggirarsi, a parità di condizioni, in 5,4 Mld euro/anno. E' possibile? Lascio a voi la risposta. Vi faccio presente che l'intero comparto delle costruzioni (Legge obiettivo, infrastrutture minori, terziario, direzionale, abitazioni, ecc.) ha un volume di affari annuo di 90 Mld euro (dati Ance, 2008).

Immaginiamo di agire in modo inverso, ponendo nell'obiettivo di produzione di 20 mila alloggi annui un livello di intervento minimo per fare fronte all'emergenza, non considerando le dinamiche di accumulazione del fabbisogno non soddisfatto, ovvero di creazione di nuovi fabbisogni. Il punto di partenza è quello della massima disponibilità reale di investimento da parte, soprattutto, del settore pubblico. Sviluppando i calcoli utilizzando i parametri sopra riportati, avremmo una esigenza di investimento complessivo di circa 2,3 Mld euro anno, sempre al netto del costo delle aree. Questo investimento complessivo potrebbe essere distribuito in circa 640 milioni di euro anno come cofinanziamento pubblico per le iniziative di partnership (considerando un 20% a carico dello Stato e un 80% di finanziamento privato), per la produzione di circa 17 mila alloggi/anno. Il privato, in un anno, dovrebbe investire circa 1,4 Mld euro. Per coprire tutto il fabbisogno attuale sarebbero necessari 32 anni. Si può stimare in circa 300 milioni di euro il fabbisogno per la realizzazione, a totale carico dello Stato, di 2.000 alloggi/anno (sommato alla produzione attuale, quasi equivalente a questo dato, per coprire il fabbisogno pregresso, sarebbero necessari 100 anni!). Inoltre, non è indifferente il costo di gestione di questo parco immobiliare, specie se, attraverso un veicolo finanziario immobiliare si debba garantire agli investitori, ancorché istituzionali, il reddito fissato in sede di sottoscrizione delle quote azionarie. Di conseguenza, non può essere ammessa alcuna forma di inesigibilità dei canoni

e, soprattutto, nell'arco di tempo previsto dalla tipologia di investimento, la quota di affitto deve essere sempre mantenuta al minimo possibile. Oltre a ciò, il tema della scelta di tale veicolo, sostanzialmente possibile tra Fondo immobiliare e SIIQ, pone una questione essenziale sull'esito finale della gestione del patrimonio immobiliare. Nel primo caso, infatti, l'uscita è la vendita degli alloggi, presumibilmente agli stessi occupanti, anche con la formula di un canone che ricomprenda una quota parte del prezzo finale dell'abitazione; appare evidente come, a tempi medio-lunghi, se non si prevedono meccanismi di reinvestimento in alloggi in locazione, si tende ad irrigidire sempre di più il mercato dell'affitto, a fronte di un incremento della già rilevante percentuale di famiglie proprietarie della abitazione in cui risiedono. Nel secondo caso, sebbene le SIIQ non abbiano avuto fortuna in Italia, si potrebbe realizzare una concentrazione di patrimoni di alloggi costantemente in locazione, di proprietà di soggetti sottoposti ad un controllo indipendente da parte della Consob e da Banca d'Italia. Anche in questo caso rimarrebbero, sicuramente, gli stessi problemi relativi alla garanzia dei capitali investiti ma si potrebbe rendere possibile una maggiore flessibilità nel tempo degli utenti e sarebbe attuabile un piano di ampliamento progressivo del mercato della locazione, non essendo prevista la cessione finale della proprietà immobiliare.

Consideriamo che una buona parte degli alloggi in locazione ha costituito un investimento da parte delle famiglie, le quali hanno attese di remunerazione adeguate ai valori attribuiti dal mercato al bene stesso e, quindi, scontano il rilevante incremento dei valori immobiliari sulle richieste di canone, sostanzialmente di livello "speculativo". Anche se il mercato immobiliare tende, negli ultimi mesi, a non crescere o a registrare andamenti negativi dei prezzi e questo andamento si protrarrà almeno per due anni, ormai i canoni di locazione, in particolare in alcune città metropolitane sono attestati su valori incompatibili con il reddito medio reale delle famiglie in affitto. D'altra parte, una serie di vincoli per il rilascio degli

immobili ha indotto la sottrazione di una consistente parte del patrimonio immobiliare, di proprietà delle famiglie, dal mercato della locazione, fornendo nel corso degli ultimi decenni un ulteriore contributo alla progressiva diminuzione dell'offerta. Forse, oltre alla realizzazione o al recupero di alloggi che hanno l'obiettivo non secondario di riattivare l'economia, sarebbe necessario affrontare nuovamente in modo sistematico e strutturale il tema della regolamentazione del mercato della locazione, della riforma degli Iacp/Ater, ecc., alla luce di una società e bisogni profondamente diversi da quelli degli anni '70.

Per chiudere, provo a svolgere l'analisi su una delle ultime proposte del Governo. In questi giorni è stata annunciata, per l'ennesima volta, una previsione di costruzione di 100.000 alloggi per giovani coppie, anziani, ecc. ma non risulta altrettanto chiaro, dalle notizie di stampa, in quanto tempo si intenda produrre questo parco alloggi. Supponiamo che, trattandosi di un intervento di emergenza, si ponga l'obiettivo di forte impatto di iniziare le realizzazioni entro l'anno in corso e terminare il programma entro il 2015 e che si tratti solo di alloggi a canone sociale, con i parametri sopra riportati, senza contributo finanziario pubblico. L'investimento, da parte del privato, risulterebbe pari a circa 2 Mld euro per anno, senza considerare i costi di infrastrutturazione che, in linea di massima, possono valere, sempre al netto del costo area, non meno di 1 Mld euro per anno. Si tratterebbe, quindi di un investimento totale di 15 Mld euro tenendo sempre conto, comunque, che le aree dovrebbero essere fornite dalle Amministrazioni in qualità di contributo "pubblico" alle iniziative; resterebbero, comunque, non meno di 450.000 famiglie in condizione di disagio abitativo.

* Architetto

Nota

1. Anche se inseriti nella "cornice" dell'Osservatorio nazionale della condizione abitativa, istituito dall'articolo 59 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e poi costituito presso il Ministero dei lavori pubblici dall'articolo 12 della Legge 431/1998 e attivato, formalmente, nel 2005.

Buon governo delle trasformazioni territoriali, al tempo della crisi

Fausto Ferruzza*

Diceva Seneca che non è perché le cose sono difficili che non osiamo, bensì che difficili lo diventano proprio perché non osiamo. Così, oggi, mentre imperversa la crisi recessiva più grave che la storia umana recente ricordi, parrebbe velleitario se non impossibile conciliare due istanze – la tutela del paesaggio e la pianificazione di un nuovo modello energetico sui territori – apparentemente lontanissime tra loro. Eppure, a ben vedere, è proprio dall'equa composizione di queste due fondamentali polarità che dipende sostanzialmente il futuro del nostro Paese. E in particolare della Regione in cui siamo nati e cresciuti, e dalla cui tribuna di osservazione ci permettiamo di registrare queste riflessioni: la Toscana.

È tempo di crisi, dicevamo. Ma sbagliaremmo se non fossimo capaci di discernere le diverse componenti che la caratterizzano e che suggeriscono in un certo qual modo un ampio ventaglio di opportunità per la sua risoluzione. C'è la crisi economica. È sotto gli occhi di tutti: la più grave dalla grande depressione del 1929. Ma c'è anche un'altrettanto grave crisi climatica, che sta alterando irrimediabilmente l'equilibrio ecologico del Pianeta. E sotto traccia, nel contesto nazionale, agisce ormai limpidamente un terzo fronte di crisi, in assoluta controtendenza rispetto al nuovo scenario internazionale: ed è la crisi della Politica. Nella quale comprendiamo sommariamente la crisi dei partiti (tutti) come attori primari dell'interpretazione e rielaborazione

dell'interesse generale di una comunità e, più specificamente, la deriva populista (per non dire autoritaria) dei poteri esecutivi.

In questo contesto, straordinariamente difficile e senza precedenti, il *Green New Deal* proposto dal nuovo Presidente degli Stati Uniti d'America Barack Obama, non ci pare solo una delle soluzioni possibili. Ci pare semplicemente "la soluzione". L'unica davvero che stia in campo. Il che determina una necessità: solo se abbandoneremo il modello di sviluppo dissennato che ha determinato l'attuale catastrofe, riusciremo con buona approssimazione a risolvere i problemi. E se questo vale per un Paese grande e ricco di materie prime come gli USA, vale a maggior ragione per un Paese come il nostro, che non ha particolari risorse nel proprio sottosuolo. Ecco perché non abbiamo scelta. Ecco perché dobbiamo riconvertire in termini ecologici la nostra economia, senza perdere altro tempo. Per farlo, non esistono ricette miracolistiche, né soluzioni monocordi. Esiste invece un mix di azioni ragionevoli e coordinate che possiamo declinare sui territori, sapendo bene che la nostra "materia prima speciale" consiste proprio nello straordinario intreccio di natura, arti e culture di cui è dotata l'armatura paesaggistica del Belpaese.

A questo proposito, riteniamo corretto dichiarare sin da subito quale sia il nostro approccio alla materia. Onde evitare spiacevoli equivoci semantici in chi legge. Innanzitutto non ci piace "l'ansia da definizione" che ha finito col

confinare per secoli il paesaggio nel campo angusto dell'estetica, quando non addirittura nelle categorie kantiane della "critica del giudizio". Non che il paesaggio non sia anche un fatto estetico. Ma non possiamo accettare un approccio che esaurisca al fatto visivo un fenomeno che è invece intimamente connesso all'antropologia, all'ecologia e all'economia dei luoghi. Per il paesaggio, insomma, non utilizzeremmo mai la metafora della cartolina d'epoca, ma semmai quella della tavolozza del pittore: ricca, variopinta, stratificata come la vita!

Questo non significa affatto accettare la trasformazione come un fatto intrinsecamente migliorativo dello status quo. Anzi. Crediamo, al contrario, che l'era industriale e il movimento moderno, in quanto massimi fautori dell'*homo faber*, siano i principali responsabili del collasso degli ecosistemi territoriali che si è consumato negli ultimi due secoli, fino al *global warming* dei nostri giorni. L'evo moderno ha postulato l'idea meccanicista di uno sviluppo unidirezionale e illimitato. Questa filosofia, che ci ha "regalato" lo *smog*, lo *sprawl*, la megalopoli disumana e diffusa, così sapientemente anticipata nell'immaginario collettivo da *Blade Runner*, è fallita. Non si tratta, pertanto, neanche di avversare la trasformazione in quanto tale. Si tratta piuttosto di arrestare la trasformazione quantitativa, se intesa cioè come mera "espansione". L'era dell'espansione senza limiti è, infatti, finita. Oggi, occorre trasformare i nostri spazi di vita, ricucendo con sobrietà gli strappi

prodotti dal Moderno. E' tempo di ricostruire l'armatura ecologica dei nostri territori, mettendo in sicurezza le aree dissestate sul piano idrogeologico, riqualificando le aree industriali dismesse, recuperando qualitativamente tutti gli episodi architettonici e urbani dotati di potenzialità inespresse. Si tratta, in altri termini, di ritrovare quell'empatia con la Natura che aveva caratterizzato la nostra Civiltà fino alla Rivoluzione Industriale e al boom dei trasporti. Ma ogni età ha i suoi strumenti e le sue tecnologie. E per alimentare questa enorme opera di riconversione ecologica dell'economia e questa altrettanto imponente riqualificazione territoriale, occorre energia. Tanta energia. E l'energia del XXI secolo non può che essere sicura, rinnovabile, diffusa e pulita. Occorre dichiaratamente impegnare i governi a due principi sacrosanti: quello di responsabilità e quello di prossimità. Ossia, nel modello energetico del futuro prossimo, l'ideale sarebbe che ciascun livello decisionale si prendesse la responsabilità e nel suo territorio giurisdizionale, di declinare la propria quota parte di azioni per rispondere agli impegni internazionali sull'abbattimento delle emissioni di gas serra (Protocollo di Kyoto, Direttiva UE 20-20-20, etc.). I governanti che avversano questa strategia, paiono piegati irrimediabilmente su sé stessi e su modelli di sviluppo ormai obsoleti. L'energia nucleare, senza certezze definitive sulla sicurezza e sullo smaltimento finale delle scorie, pare rispondere esattamente a queste logiche, ormai inservibili. Come incomprensibile risulta indugiare ancora su una fonte fossile, il carbone, tra le più inquinanti e che avrebbe il demerito di arretrare le lancette della Storia di tre secoli. Non rimane che prendere atto della tempestività dell'azione che ci è richiesta. Partendo dal censimento di quelle quote di energia che potremmo semplicemente risparmiare. In questo senso, la lotta agli sprechi e l'implementazione dell'efficienza energetica a tutti i livelli risponde meglio di ogni altra istanza a quelle logiche di sobrietà che ci sono inderogabilmente richieste se vogliamo entrare nella nuova era e superare la

Crisi. Poi, non rimane che pianificare con pazienza, acume e serena determinazione l'armatura impiantistica sui territori. Analizzando seriamente e preventivamente le vocazioni e le criticità dei vari luoghi. E non dimenticando mai che la valutazione finale sulla scelta dei siti non può prescindere da una opportuna e informata partecipazione dei cittadini, singoli o associati che siano. La tutela del paesaggio diventerebbe così un fatto politico. Ove ciascuno degli attori sociali (previo riconoscimento morale del percorso condiviso) diventa a suo modo protagonista della decisione. Che è e dovrebbe sempre rimanere istituzionale, ma argomentabile sulla base del dibattito pubblico da cui è scaturita. Un mix di soluzioni, dicevamo. Che sappia intanto partire dall'evidenza scientifica, per cui non esistono impianti ad impatto "zero". Partiamo dal territorio aperto. Dagli spazi agricoli e forestali. Qui occorre far leva sui prodotti di scarto della selvicoltura. Sulle biomasse di risulta dei processi agricoli, sul legname secco derivato dalla ripulitura e dalla manutenzione dei sottoboschi. Sugli sfalci della viticoltura e dell'olivicoltura. Tutte risorse che possono essere valorizzate in loco con piccoli impianti diffusi sul territorio. Ovvio, che molto meno comprensibile e sostenibile sarebbe un modello d'impianto a biomasse che sfruttasse l'olio di palma importato dalla Foresta Amazzonica, secondo vecchie logiche coloniali e quindi assai discutibili dal punto di vista sia etico che ambientale. Sul solare, occorre intanto distinguere tra opzione termica e fotovoltaica. Della prima non rimane che declinare l'obbligatorietà nei Regolamenti Edilizi comunali. In tutte le ristrutturazioni edili, in tutti gli edifici di proprietà pubblica. Cercando di sfruttare finalmente al meglio quel magnifico potenziale che ci è dato dalla latitudine mediterranea e dall'enorme quantitativo di tempo di irradiazione solare sui nostri territori. Sul fotovoltaico, va privilegiata l'opzione urbana e industriale. Per intendersi, è assolutamente da preferirsi la collocazione sulle coperture degli edifici rispetto a quella ben più impattante in

territorio aperto, magari ad alta vocazione rurale. La bonifica dei tetti in cemento/amianto, in questo senso, potrebbe essere una straordinaria occasione per le nostre città di entrare nell'era Solare. Sull'energia eolica va detto che è quella a più alta efficienza. Ma ha spesso problemi di inserimento paesaggistico. Per questo, occorre scegliere bene le aree vocate, stralciando i siti di particolare pregio naturalistico e privilegiando piccoli parchi diffusi rispetto alle grandi *wind farm* concentrate sul territorio. Sembra maturo il tempo per rendere agili e veloci le procedure per l'installazione d'impianti mini e microeolici, specie per le aziende agricole e agrituristiche. Per i grandi parchi, invece, laddove realizzabili, occorre favorire la formazione di consorzi gestionali pubblico/privati con un forte protagonismo dei Comuni interessati dai progetti, in modo tale che parte degli utili possa legittimamente restare alle comunità locali. Infine qualche dato. Comparativo. Perché si abbia completa contezza del ritardo che ha accumulato il nostro Paese in ambito energetico rispetto ad un paese come la Germania. Al 2007 in Italia risultano installati 338.000 mq di solare termico contro i quasi 9 milioni di mq della Germania; al 2007 in Italia sono installati circa 100 MW di fotovoltaico contro i 4.000 MW della Germania; 3.700 sono i MW eolici installati al 2008 nel nostro paese contro i 24.000 della Germania. I numeri sono impietosi: a buon intenditore poche parole. Anche perché la nostra amata Toscana non sta meglio. Al 2008 risultano installati 20 MW di fotovoltaico e solo 42 MW di eolico. E se il bilancio energetico regionale comunque non appare disastroso, si deve al consistente contributo fornito dalla risorsa geotermica (711 MW installati, che da soli rappresentano il 90% della risorsa geotermica del Paese) e dall'idroelettrico (320 MW installati, con tutte le problematiche connesse alle captazioni in alveo della sempre più esigua risorsa idrica). C'è di che meditare. E c'è soprattutto molto da fare. Presto.

* Direttore Legambiente Toscana.

Strategie di *governance* dell'Expo 2015

Elena Campo*

Le azioni e le politiche intraprese da diversi soggetti istituzionali, a vario titolo accreditatisi in ordine alla formulazione delle strategie di *governance* dell'esposizione mondiale che si terrà a Milano nel 2015, rivelano come il territorio potenzialmente oggetto di rilancio in relazione a tale iniziativa si configuri come un'area metropolitana a geografia variabile. Questo tipo di manifestazione è gestita dal BIE (*Bureau International des Expositions*) nato da una convenzione internazionale allo scopo di regolare la frequenza, la qualità e lo svolgimento delle esposizioni internazionali di natura non commerciale, organizzate ufficialmente da una nazione e che prevedono la partecipazione delle altre nazioni invitate tramite canali diplomatici dalla nazione ospitante. Il tema dell'Expo 2015, *Feeding the Planet, Energy for Life*, richiama i problemi dello sviluppo sostenibile, della sicurezza alimentare, della tutela ambientale e delle energie rinnovabili e raccoglie tematiche già trattate dalle precedenti edizioni di questa manifestazione. Peraltro, è stato annunciato dal Ministro degli Esteri Franco Frattini (in occasione di un Forum svoltosi a Milano sugli effetti dei cambiamenti climatici sulle isole del Pacifico) che questi saranno i temi prioritari della prossima presidenza italiana del G8 nel 2009. Inoltre, durante un incontro avvenuto nel giugno 2008 tra il Ministro dello Sviluppo economico Claudio Scaiola e il Sindaco Letizia Moratti, è stata manifestata la volontà di concordare

progetti nazionali sui temi sopradetti e di collaborare per l'internazionalizzazione delle competenze nei settori sanitario, energetico e tecnologico. Da queste e da altre notizie riportate nel sito dedicato (www.milanoexpo-2015.com) si deduce che l'Expo è proposta anche come occasione per avviare forme di partenariato e collaborazione economica e culturale a livello internazionale e intercontinentale, al fine di valorizzare le specifiche peculiarità dei diversi territori secondo il principio fondamentale dello sviluppo sostenibile. Ciò naturalmente non esclude modalità di creazione di accordi, in corso di definizione tra oltre quaranta città in Italia, dedicati alle specificità e alle esigenze di ciascuna di esse. Lo sviluppo approfondito del tema dell'Expo dovrebbe quindi avviare un processo virtuoso con ricadute territoriali che andranno ben oltre l'ambito urbano ove sarà localizzata la manifestazione. Ciò tuttavia non deve indurre a trascurare gli aspetti di gestione vera e propria dell'evento che, è stato stimato, potrà attrarre fino a 21 milioni di visitatori nel periodo di sei mesi nel quale si svolgerà. A questo proposito il tema delle infrastrutture assume un ruolo fondamentale come anche quello della definizione del raggio di accessibilità e del bacino di utenza che esse dovranno garantire¹. L'area ove si svolgerà l'esposizione è situata nel settore nord-ovest di Milano e si estende per una superficie di circa 170 ha, comprendente parte del

territorio delle città di Pero e Rho, in adiacenza del nuovo Polo di Fiera Milano, è servita da una linea metropolitana, da collegamenti autostradali e da quello ferroviario ad Alta Velocità. Inoltre, potrebbe essere utilizzata per ospitare alcuni servizi logistici e di supporto l'area ex Alfa Romeo di Arese che ha un'estensione di 210 ettari. Le prime disposizioni per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento dell'iniziativa sono state formulate dall'articolo 14 del Decreto legge 26 giugno 2008, n. 112 con il quale è stato nominato "Commissario straordinario delegato del Governo per la realizzazione dell'Expo Milano 2015" il Sindaco del Comune stesso ed è stata rinviata l'istituzione degli organismi per la gestione delle attività connesse allo svolgimento di Expo all'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale Decreto è stato sottoscritto in data 22 ottobre 2008² precisando che gli interventi dei quali sono competenti gli organi individuati riguardano le opere di preparazione e costruzione del sito, le opere infrastrutturali di connessione del sito stesso, le opere riguardanti la ricettività, le opere di natura tecnologica e le attività di organizzazione e di gestione dell'evento. Con il Decreto richiamato è stata istituita la "Commissione di coordinamento per le attività connesse all'Expo Milano 2015" presieduta dal Commissario straordinario e composta dai livelli istituzionali sociali, culturali e produttivi interessati dall'evento

individuati dal Commissario medesimo d'intesa con gli stessi interessati. In particolare, la Commissione assicura la formulazione e la proposta al Commissario straordinario di accordi di programma nonché di strumenti di programmazione negoziata tra tutte le amministrazioni interessate al fine di adottare le determinazioni urbanistiche, edilizie ed ambientali, da parte delle competenti amministrazioni, necessarie alla realizzazione degli interventi. Inoltre è stata creata la "Società di gestione Expo Milano 2015 Spa" con oggetto sociale lo svolgimento di tutte le attività sopraddette "nonché di tutte le attività comunque utili ed opportune ai fini della realizzazione dell'evento". I soci che la compongono sono il Ministero dell'economia e delle finanze (con il 40% della partecipazione azionaria), il Comune di Milano (20%), la Regione Lombardia (20%), la Provincia di Milano (10%) e la Camera di commercio di Milano (10%) secondo le quote stabilite dal primo di questi soggetti. È comunque previsto che altri enti locali o enti pubblici possono aderire alla società di gestione, previa definizione della rispettiva quota di partecipazione da parte del Ministero. Detta Società realizza o fa realizzare le opere, organizza e gestisce l'evento, redige il piano finanziario dettagliato delle opere essenziali ed è direttamente assegnataria dei finanziamenti pubblici dagli enti finanziatori. Inoltre essa stipula i contratti relativi alla gestione operativa dell'evento e ne acquisisce i proventi. Ulteriore organo istituito dal DPCM 22 ottobre 2008 è il "Tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi regionali e sovraregionali". Presieduto dal Presidente della Regione Lombardia, ad esso partecipano il Commissario straordinario, il Comune di Milano, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Provincia di Milano, i Comuni di Rho e Pero, la Camera di commercio di Milano ed eventuali altri Ministeri, enti locali regionali, enti ed organismi sovraregionali. Il Tavolo cura la programmazione e la realizzazione degli interventi ed attività regionali e sovraregionali relativi alle opere "connesse" riguardanti aree diverse da quelle concernenti il sito Expo 2015.

Il Tavolo, come prima azione, ha elaborato uno schema di Accordo quadro di sviluppo territoriale (Aqst) articolato in due sezioni: "opere infrastrutturali interne all'area Expo (opere essenziali)" e "opere esterne all'area Expo (opere correlate)". La prima sezione è organizzata in quattro sottosezioni (opere di preparazione e realizzazione del sito Expo, opere di connessione al sito, opere ricettive, opere tecnologiche) a ciascuna delle quali è dedicato uno specifico allegato che precisa tempi e modi di realizzazione degli interventi. La seconda sezione prevede le seguenti sottosezioni, con relativi allegati: infrastrutture per l'accessibilità, valorizzazione turistica e offerta culturale, interventi a favore del capitale umano, assetto ambientale rurale e idrogeologico, sviluppo e riqualificazione territoriale, interventi straordinari in tema di assistenza sanitaria, di sicurezza e di servizi di pubblica utilità. Per ciascuno degli ambiti dell'Aqst potranno essere attivati specifici Accordi di programma. Il compito di sovrintendere all'attuazione dell'Accordo quadro è affidato ad un Comitato di Coordinamento composto da Governo nazionale, Presidente della Giunta regionale, Commissario straordinario, Presidente della Provincia di Milano, Sindaco del Comune di Milano, Presidente della Camera di commercio, un membro della Società di gestione Expo 2015. Al comitato parteciperanno anche i Presidenti di Unione Province Lombarde e Anci Lombardia e potranno intervenire, a seconda delle tematiche affrontate, anche Ministeri competenti, assessori regionali e amministratori locali o altri soggetti interessati. All'Aqst potranno aderire soggetti pubblici o privati in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo medesimo che, promosso da Regione Lombardia, dovrebbe essere sottoscritto entro giugno 2009. I soggetti istituzionalmente preposti a tutti gli aspetti di gestione dell'evento sono stati formalmente individuati e dai primi esiti della loro attività deriverà la possibilità di una valutazione della loro efficienza rispetto agli obiettivi dati. Tuttavia, prendono forma alcune

iniziative, accanto a quelle istituzionali, che tendono ad accreditare un ruolo a nuovi soggetti portatori di interessi territorializzati. In particolare, si riporta il caso di sette Comuni del Nord Milano che hanno elaborato, con il supporto di Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo, un "Dossier Expo 2015 Nord Milano" orientato a definire gli interventi che possono favorire nuove opportunità e sinergie in funzione dei progetti già definiti o in fase di definizione per l'evento Expo. Le aree tematiche proposte sono: infrastrutture, verde, cultura, abitabilità e accoglienza, sviluppo economico. Milano Metropoli e Provincia di Milano hanno inoltre promosso un Bando "Expo dei Territori: Verso il 2015" volto a far emergere e coordinare i possibili investimenti e le iniziative direttamente funzionali all'evento, mettendo a sistema i nuovi progetti nati dagli attori locali (soggetti pubblici, privati o misto pubblici-privati senza scopo di lucro, università, centri di ricerca, organizzazioni e associazioni no-profit) con quelli generati dai soggetti istituzionali³. Infine, un breve cenno all'iniziativa del Comitato promotore della Fondazione delle Province del Nord-Ovest che interessa il territorio di venticinque Province comprese principalmente nelle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia. Queste si stanno organizzando anche al fine di promuovere l'ambito territoriale di competenza, nel quadro di un piano strategico del Nord-Ovest e in sinergia con il diverso ruolo svolto, a livello nazionale e locale dall'Unione delle Province d'Italia, in relazione ai temi dell'Expo 2015⁴.

* Inu Lombardia.

Note

1. Per un primo approfondimento su questi aspetti si veda: G.P. Corda, "Milano; Expo 2015: note per lo sviluppo della città e del sistema urbano", *Urbanistic* n. 136, maggio-agosto 2008, pp. 113-120.
2. Il Dpcm con gli allegati 1 e 2 relativi rispettivamente all'elenco delle "opere essenziali" e a quello delle "opere connesse" è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 277 del 26.11.2008.
3. Il testo del Dossier e del Bando sono consultabili nei siti: www.milanomet.it e www.pattonordmilano.provincia.mi.it
4. La rassegna delle iniziative promosse dal Comitato è consultabile nel sito www.provincenordovest.it

Crediti e debiti urbanistici

La Puglia promuove i programmi di rigenerazione urbana

Ezio Micelli*

Unire le tradizionali politiche di riqualificazione del patrimonio edilizio e infrastrutturale con le politiche sociali e ambientali costituisce l'obiettivo principale della nuova legge regionale della Puglia 21/2008 con la quale la ancora generica locuzione di rigenerazione urbana conosce una prima importante traduzione in norma¹.

1. L'obiettivo della legge 21/08 è di promuovere programmi di riqualificazione delle aree degradate della città esistente. Gli ambiti di applicazione - individuati dall'articolo 1 - sono infatti i contesti urbani periferici e marginali carenti di attrezzature e servizi, caratterizzati dal degrado del patrimonio edilizio e degli spazi aperti, le aree dismesse o sottoutilizzate. Tuttavia il degrado può rivelarsi anche nelle forme di un impoverimento sociale: i programmi di nuova generazione possono così riguardare anche le aree caratterizzate da processi di esclusione sociale, o "i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione".

I programmi integrati di rigenerazione urbana si distinguono per il loro carattere organico e multidimensionale. All'intervento per il "risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici" sono affiancate azioni capaci di incidere sulla qualità sociale e ambientale dei luoghi: nella norma regionale sono espressamente indicati interventi "nel campo abitativo, socio-sanitario, dell'educazione, della formazione, del

lavoro e dello sviluppo" a cui si legano azioni per il "risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche", l'aumento della biodiversità e, più in generale, della qualità ambientale.

I programmi, promossi dai comuni - singoli o associati - o da altri soggetti pubblici o privati, devono interessare "ambiti territoriali totalmente o prevalentemente edificati". L'area di intervento è dunque la città esistente e il legislatore regionale ha stabilito senza margini di ambiguità come i programmi non possano trasformare aree a destinazione agricola in aree edificabili, ad eccezione di quelle necessarie alla realizzazione di verde e servizi pubblici nella misura massima del 5 per cento della superficie complessiva di intervento. Il legislatore al riguardo ha previsto una specifica misura compensativa: per ogni metro quadro di suolo agricolo oggetto di variante, il programma deve prevedere almeno due metri quadri di superficie permeabile destinata a dotazioni ambientali.

2. Approvato dal consiglio comunale con la partecipazione degli abitanti e con l'eventuale contributo di soggetti pubblici e privati, il documento programmatico per la rigenerazione urbana costituisce lo strumento al quale è affidato il compito di garantire organicità ai diversi interventi promossi dai comuni. Piano urbanistico e documento programmatico possono essere

sviluppati congiuntamente: la definizione degli ambiti territoriali da assoggettare ai programmi integrati di rigenerazione urbana - specifica il comma 2 del terzo articolo della legge - può avvenire nell'ambito del documento programmatico preliminare del piano urbanistico generale previsto dalla Lr 20/01.

Il documento programmatico definisce gli obiettivi e gli ambiti da sottoporre a riqualificazione urbana, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Coerentemente rispetto all'obiettivo di coniugare strumenti urbanistici e politiche urbane, il documento stabilisce l'insieme delle azioni pubbliche - in particolare le politiche abitative, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo - che concorrono al conseguimento degli obiettivi del programma.

L'attenzione per una strategia organica sul tema della rigenerazione urbana si ritrova peraltro non solo nella visione d'insieme del documento programmatico, ma alla scala del singolo programma: la legge prevede infatti la presenza per ciascun programma di "un'idea-guida - un concept, per usare la terminologia anglosassone sul tema - capace di orientare il processo di rigenerazione urbana e di legare fra loro interventi diversi".

La necessità di attivare processi partecipativi trova riscontro nella legge nella individuazione delle "iniziative per assicurare la partecipazione civica e il

coinvolgimento di altri enti e delle forze sociali, economiche e culturali alla elaborazione e attuazione dei programmi”: il documento programmatico non può dunque limitarsi a enunciare la partecipazione come generico obiettivo dell’amministrazione, bensì deve articolarne contenuti e modalità operative, al pari di ciò che avviene del resto nelle più significative esperienze europee².

Consapevole della necessità di promuovere interventi credibili sotto il profilo delle convenienze per i soggetti coinvolti, il legislatore pugliese ha previsto infine che il documento programmatico fissi “i criteri per valutare la fattibilità dei programmi” e individui “i soggetti pubblici che si ritiene utile coinvolgere nella elaborazione, attuazione e gestione dei programmi e le modalità di selezione dei soggetti privati”: la lezione dei programmi integrati di tipo tradizionale, comunque attenti ai ruoli e alle risorse necessarie per l’attuazione di piani e progetti, emerge chiaramente nella nuova legge regionale.

3. La natura ibrida del programma di rigenerazione urbana, strumento urbanistico e insieme di politiche ambientali e sociali, si riflette negli elaborati che il legislatore richiede per la loro promozione. Se alcuni di essi appaiono coerenti con la natura di uno strumento urbanistico attuativo – tra gli altri: la delimitazione dell’area d’intervento, l’analisi delle sue caratteristiche economico-sociali, paesaggistico-ambientali, urbanistiche, dimensionali e proprietarie, la progettazione degli spazi pubblici – altri evidenziano la volontà di una maggiore integrazione con le politiche sociali. Tra i contenuti dei programmi rientrano infatti le misure adottate per rispondere ai “bisogni abitativi espressi dai soggetti svantaggiati e per contrastare l’esclusione sociale degli abitanti, con particolare riguardo a interventi e servizi socio-assistenziali e sanitari e a sostegno dell’istruzione, della formazione professionale e dell’occupazione”.

Devono inoltre essere evidenziate le

misure decise per assicurare la partecipazione civica all’elaborazione e all’attuazione del programma – con particolare riferimento agli abitanti che risiedono o operano nell’area da riqualificare – e le iniziative volte al coinvolgimento delle forze sociali, economiche e culturali della cittadinanza.

La fattibilità dei programmi è altresì al centro delle attenzioni del legislatore che specifica gli elaborati a supporto della fattibilità delle azioni proposte. Il programma deve disporre di un bilancio in cui devono essere presentati i costi degli interventi e le relative fonti di finanziamento, nonché le modalità gestionali del programma, con l’attribuzione dei ruoli e del contributo dei diversi soggetti coinvolti. Lo schema di convenzione che disciplina i rapporti tra il comune e gli altri soggetti pubblici e privati assume infine il ruolo di documento che sancisce l’attività di concertazione tra soggetti pubblici e il partenariato con gli operatori privati.

4. Gli articoli 5 e 6 della Lr 21/08 si occupano dei procedimenti di approvazione dei programmi. Questi ultimi possono essere approvati in conformità agli strumenti urbanistici – è il caso previsto dall’articolo 5 della legge – oppure in variante – come previsto dall’articolo 6. Particolare rilievo ha la seconda opzione che la legge articola dettagliatamente sotto il profilo procedurale. L’iter amministrativo comincia con l’adozione del programma da parte del consiglio comunale sulla base di quanto stabilito dal documento programmatico. Il procedimento dettagliato dall’articolo 6 prosegue con la convocazione da parte del sindaco della conferenza di servizi per l’acquisizione degli atti di consenso e quindi si conclude con l’accordo di programma tra le parti interessate. Tale accordo, una volta approvato con decreto del presidente della giunta regionale, produce “effetto di variante allo strumento urbanistico comunale”.

La possibilità di ricorrere alla procedura in variante permette di ipotizzare un doppio regime di

promozione dei programmi integrati di rigenerazione urbana. Il primo è quello in cui il programma attua la strumentazione urbanistica vigente, con la caratteristica distintiva di un allargamento dello spettro di interventi negli ambiti del sociale e dell’ambiente. Il secondo regime sviluppa l’opportunità di variare gli strumenti urbanistici sulla base del documento programmatico.

In questo modo, la riqualificazione della città esistente potrebbe essere sviluppata in modo parallelo rispetto alla pianificazione ordinaria: l’opportunità di strumenti suscettibili di modificare i piani vigenti, per quanto coerenti con il documento programmatico, ammette percorsi amministrativi che, da un quadro strategico formalmente adottato dal consiglio comunale, conducono alla strumentazione urbanistica esecutiva rinunciando agli strumenti ordinari di pianificazione.

5. Le procedure di approvazione dei programmi integrati di rigenerazione non rappresentano solo un aspetto amministrativo di rilievo, ma influenzano la fattibilità degli interventi, su cui il legislatore pugliese si sofferma all’articolo 7 della legge. I programmi possono essere oggetto di finanziamento pubblico: l’inclusione nel documento programmatico o comunque tra le iniziative promosse dall’amministrazione rappresenta un elemento qualificante nell’attribuzione di finanziamenti destinati alla riqualificazione urbana da parte della Regione.

Consapevole dei limiti strutturali della finanza pubblica, il legislatore pugliese rende possibile formule di partenariato pubblico/privato e fornisce incentivi affinché gli operatori privati ritengano conveniente la partecipazione ai programmi. A questo riguardo, i comuni possono prevedere riduzioni dell’Ici o di altre imposte comunali, degli oneri di urbanizzazione secondaria e del contributo sul costo di costruzione, graduandoli allo scopo di favorire la realizzazione di edilizia residenziale sociale e di insediamenti sostenibili sotto il profilo energetico e ambientale.

Nondimeno, appare scarsamente probabile che gli incentivi proposti siano sufficienti a rendere conveniente la partecipazione a programmi di cui è possibile anticipare l'importanza economica in ragione dell'ampio spettro di azioni promosse. Si noti inoltre che gli incentivi sottraggono risorse – è il caso, in particolare, degli oneri concessori – all'investimento pubblico per infrastrutture e attrezzature collettive rendendo necessario per l'ente locale il ricorso a prelievi da altre poste di bilancio. Più plausibilmente, parte significativa delle risorse economiche potrebbe provenire dal plusvalore determinato dalle varianti approvate ai sensi della procedura fissata dall'articolo 6 della legge, con il risultato di rendere il ricorso alla variante decisivo per la fattibilità degli interventi.

In assenza di significativi contributi pubblici, il finanziamento dei programmi integrati di rigenerazione poggia così sulla capacità delle amministrazioni locali di prelevare quota parte del plusvalore determinato dalla variazione dei piani urbanistici, saldando così le scelte procedurali ai temi della sostenibilità finanziaria dei programmi. Il vincolo delle risorse potrebbe rivelarsi così decisivo nella adozione di modelli di pianificazione incardinati sull'elaborazione strategica e sulla pianificazione attuativa – privilegiando in questo modo il percorso amministrativo previsto dall'articolo 6 della legge – non tanto per una deliberata scelta di metodo, quanto invece per la necessità di recuperare le risorse necessarie all'effettiva attuazione dei programmi.

*IUAV Venezia.

Note

1. Si veda al riguardo la sezione dedicata da *Urbanistica Informazioni* (218/2008, pp. 9-32) sul tema, curata da Anna Laura Palazzo. In particolare, oltre alla presentazione di alcuni significativi internazionali, si traccia il bilancio di alcune esperienze italiane, fra cui in particolare quella dell'Emilia Romagna a dieci anni dalla Lr 19/98.

2. Sempre con riferimento alla sezione di questa rivista dedicata al tema della rigenerazione urbana, si vedano al proposito i casi di Berlino, Barcellona e delle città danesi.

Un patto per il clima

Affinché le Alpi siano una regione modello per la protezione del clima

Per la loro posizione naturale, le Alpi sono particolarmente colpite dalle conseguenze del cambiamento climatico e anche se sono ancora ben lontane da una politica climatica sostenibile, un'inversione di tendenza è però possibile. La chiave per la mitigazione del riscaldamento della terra risiede nella nostra gestione dell'energia. Le Alpi possiedono tutte le potenzialità per riuscire ad affrontare le cause e le conseguenze del cambiamento climatico con strategie di sviluppo sostenibile. Pertanto le Alpi hanno la grande opportunità di diventare una regione modello per la protezione del clima.

Noi, organizzazioni, istituzioni e reti sottoscrittrici, che abbiamo la nostra sede nelle Alpi o che nel nostro lavoro ci occupiamo intensamente delle Alpi, richiediamo alle parti contraenti della Convenzione delle Alpi, di rendere le Alpi una regione modello per la protezione del clima. Il piano d'azione per il clima, che dovrà essere approvato dalla X Conferenza delle Alpi (Conferenza dei Ministri) nel 2009 in Francia, costituisce un'eccezionale opportunità in questo senso.

In particolare richiediamo strategie per la mitigazione del cambiamento climatico nei settori di energia, trasporti e turismo. Tra queste:

- Adattare le norme edili per l'applicazione, in tutto il territorio, dello standard di casa passiva per le nuove costruzioni, severe direttive energetiche nel risanamento delle costruzioni e incentivi economici per il risanamento degli edifici;
- Migliorare l'efficienza nella produzione di energia con la trasformazione o la modernizzazione di centrali idroelettriche già esistenti, con la contemporanea considerazione di misure ecologiche di accompagnamento;
- Elaborare, in un processo partecipativo, una visione energetica alpina per raggiungere un consenso sulla futura gestione sostenibile dell'energia nello spazio alpino;
- Reti di trasporti negli agglomerati e nelle regioni di pendolari dello spazio alpino;
- Introdurre un sistema di gestione alpina dei trasporti, per esempio in forma di una „Borsa dei Transiti Alpini“, per il trasferimento del traffico merci in transito dalla strada alla rotaia;
- Considerare in maniera adeguata le Alpi nell'emendamento della direttiva UE sui costi delle infrastrutture di trasporto per TIR. Con l'aumento del pedaggio, a seguito del calcolo di tutti i costi causati dal traffico pesante, si dovrà eliminare l'attuale distorsione della competitività, ridurre la quantità di merci trasportate e imporre lo spostamento delle merci su rotaia;
- Introdurre, in tutto lo spazio alpino, un limite di velocità per le auto private di 100 km/h sulle autostrade e di 80 km/h su strade extraurbane;
- Incentivare la costituzione di 100 pacchetti turistici vantaggiosi, che comprendano l'arrivo e la permanenza dei turisti senza mezzi di trasporto individuale;
- Elaborare criteri comuni per attività turistiche che tutelino il clima ed esaminare le leggi esistenti per gli incentivi: nessun incentivo al turismo senza protezione del clima!

Richiediamo, inoltre, strategie di adattamento per affrontare il cambiamento climatico, in particolare:

- Delimitare, in tutto il territorio, le zone esposte a rischi, riesaminando e adattando di conseguenza le zone edificabili, per impedire, in futuro, attività edilizie in aree esposte a rischi;
 - Creare una rete ecologica nelle Alpi per consentire la migrazione di animali e piante che, senza possibilità di migrare, si estinguerebbero a causa del cambiamento climatico.
 - Accogliere nei programmi forestali nazionali una scelta di specie forestali idonee al sito e promuovere la trasformazione delle monoculture di abete rosso in foreste consone alla natura;
 - Certificare tutte le foreste nello spazio alpino secondo le norme di un sistema di certificazione riconosciuto e determinare severi criteri comuni per una certificazione riconosciuta in tutto il territorio alpino;
 - Elaborare inventari di innevamento per regioni e comuni che diano informazioni sul consumo di acqua ed energia e che fungano da base per la sostenibilità di altri impianti di innevamento.
- Rinunciare, inoltre, a sovvenzionare i cannoni per la neve;
- Rinunciare alla costruzione di nuove infrastrutture su ghiacciai e aree paesaggistiche intatte;
 - Elaborare una strategia alpina per una gestione sostenibile delle acque e dei loro spazi vitali per impedire che l'aumento scoordinato dell'uso di energia idraulica danneggi natura e paesaggio.

Richiediamo inoltre altre attività nei settori dell'informazione, della formazione e della ricerca, quali:

- Una campagna alpina di informazione e sensibilizzazione da parte del Segretariato Permanente della Convenzione delle Alpi, in stretta collaborazione con le parti contraenti e le organizzazioni, osservatori ufficiali, sulle conoscenze esistenti circa gli effetti del cambiamento climatico, nonché sulle misure, possibili e necessarie, di attenuazione e adattamento;
- Un ricco concorso per una gestione esemplare del clima;
- Ampliare le attività del SOIA, il Sistema di osservazione e informazione delle Alpi della Convenzione delle Alpi, per armonizzare ed elaborare una visione generale sulla ricerca esistente nell'ambito del clima.

CIPRA Italia

Eventi

Eventi

Clima, città, territorio

Carolina Giaimo

Vi sono alcune questioni che sono, finalmente, all'evidenza di tutti: le città sono colpite dai cambiamenti climatici, che producono effetti negativi sulla vita della popolazione ma contemporaneamente ne sono, in parte, anche causa. Le città sono inoltre il luogo dove si consuma gran parte dell'energia del settore civile e dove la mobilità su gomma concorre sensibilmente alle emissioni di gas serra. Le amministrazioni pubbliche, in particolare a livello comunale, si stanno progressivamente impegnando per rendere le città energeticamente più efficienti e con una migliore qualità ambientale: ne sono esempio diversi casi di nuovi assetti urbani e territoriali, edifici e infrastrutture a basso consumo di energia, aree verdi e l'adozione di tecnologie innovative per la mitigazione delle emissioni globali e dell'inquinamento locale, favorendo così l'adattamento al cambiamento climatico, la riduzione dei costi energetici di famiglie e imprese e migliorando complessivamente il clima delle città. Tali constatazioni rappresentano il contesto tematico attorno al quale è stata organizzata la Conferenza nazionale sul tema "Il clima delle città. Le città per il clima"¹ (Bologna, 5 dicembre 2008). Con tale iniziativa il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, il Comune di Bologna e l'Istituto Nazionale di Urbanistica si sono posti l'obiettivo di presentare un'agenda tematica sul cambiamento climatico nelle città, avviando un confronto teso a rafforzare la collaborazione tra tutti i livelli istituzionali.

La proposta di Conferenza muove dalla considerazione che, sia in sede comunitaria che nazionale, non viene ancora esplicitato un programma specifico d'azione (incluse le risorse necessarie), per affiancare le città e i territori nell'impegno volto a fronteggiare il cambiamento climatico, coinvolgendole appieno nei meccanismi attuativi del Protocollo di Kyoto. Molti sono i programmi comunitari e i finanziamenti a cui le città possono attingere per affrontare con appositi progetti anche gli effetti del cambiamento climatico, ma nessuno è destinato allo specifico tema. Inoltre, a livello nazionale, la questione non è presente nelle agende politiche e istituzionali.

I principali obiettivi della Conferenza, di natura sia tecnica che politico-istituzionale, si possono così sintetizzare:

- proporre il punto di vista del Coordinamento Agenda 21 locale per un approccio integrato nelle azioni combinate di mitigazione e adattamento in ambiente urbano;
- avanzare una proposta per una politica nazionale delle città e dei territori, che riconosca a questi il ruolo di soggetti attivi di un programma di azione, dotato di mezzi e risorse;
- affermare la necessità dei processi partecipativi, attraverso le prassi di Agenda 21, nella definizione dei programmi e nella loro attuazione quale condizione per azioni efficaci;
- suggerire le relazioni tra i diversi "climi delle città": aspetti della qualità ambientale e sociale delle strutture urbane;

- favorire l'assunzione di responsabilità condivise tra le diverse componenti istituzionali, Governo centrale, Regioni e Comuni, e operatori dei diversi settori di attività dei sistemi insediativi (progettisti, investitori, imprese, consumatori...);
- presentare alcune esperienze in corso e proposte concrete, come elementi di una "borsa delle opportunità".

Con riferimento specifico alla disciplina urbanistica, va positivamente sottolineata l'innovazione metodologica che da circa un decennio caratterizza, in alcuni contesti regionali, il "piano riformato" nella sua forma e nelle sue diverse nature: la necessaria conseguenza di tale innovazione è che essa coinvolga ora anche i contenuti e le scelte di merito del "nuovo piano" e che si possa esprimere non più in modo casuale e volontaristico ma entro un solido supporto legislativo nazionale (perché solo regionale non basta!). Su tale aspetto sono significative le parole di Stefano Pareglio (Presidente della Commissione nazionale INU Ambiente, energia, clima, consumo di suolo) quando afferma che "assegnare al solo piano urbanistico il compito di riformare il profilo energetico e ambientale delle città contemporanee è un'ipotesi lontana dalla realtà, sia in termini disciplinari, sia in termini operativi, almeno nel nostro Paese, in cui il governo del territorio è riferito a porzioni geografiche troppo limitate oltre che circoscritte da inadatti confini amministrativi, dove manca il sostegno di politiche, norme e risorse adeguate e in un quadro di competenze, responsabilità e funzioni insopportabilmente frammentato. Dopo l'innovazione nel metodo del piano, ora è il momento di entrare nel merito delle scelte strategiche che le città sono chiamate ad affrontare anche attraverso il piano. Serve cioè uno sforzo di innovazione e l'assunzione di una più forte responsabilità disciplinare per operare sulle determinanti e non più sugli esiti dei fenomeni territoriali, e per dare risposte che non si traducano in una mera intensificazione dei processi di pianificazione".

Nota

1. Per approfondimenti si veda il sito http://www.inu.it/commissioniegruppi/commissioni/ambiente_energia.html



ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

Membro effettivo del Consiglio Europeo degli Urbanisti
www.urbanisti.it

A cura di Daniele Rallo

Il Premio Europeo di Pianificazione Urbana & Regionale e la Biennale delle Città e degli Urbanisti

Virna Bussatori* e Franco Migliorini**

L'ECTP-CEU (European Council of Spatial Planners – Conseil Européen des Urbanistes) l'unica istituzione europea che rappresenta i pianificatori urbani e territoriali, ha tra i suoi obiettivi principali la promozione della professione attraverso la divulgazione di esempi e di pratiche nei diversi paesi europei. È un dato di fatto che pur cambiando le normative di riferimento o il quadro istituzionale, simili sono i problemi e le sfide che riguardano le città e le regioni in Europa. La necessità di un coordinato sviluppo dei centri urbani, della salvaguardia delle eredità storiche o degli ambienti naturali, le trasformazioni sociali ed economiche, ma anche tecnologiche che sempre più rapidamente trasformano le strutture

urbane, così come le sfide dettate dai cambiamenti climatici e dall'esigenza non solo di mettere in sicurezza bensì di intervenire con azioni di prevenzione e di mitigazione e non ultimo il necessario coinvolgimento di soggetti diversi nei processi di piano, queste sono alcune tra sfide più importanti che attualmente i pianificatori europei sono chiamati ad affrontare. A questo scopo risulta fondamentale lo scambio di informazioni e di esperienze per comprendere come poter affrontare e risolvere, spesso con approcci informali e flessibili, tal volta "eludendo" i ristretti confini amministrativi, tali sfide. L'ECTP da anni si impegna ad organizzare, alternandoli, due eventi che hanno come scopo

fondamentale quello di presentare le soluzioni e buone pratiche di pianificazione in Europa; si tratta del Premio Europeo di Pianificazione Urbana e Territoriale e della Biennale delle Città e degli Urbanisti.

Come detto questi due eventi hanno luogo ad anni alterni.

Nel 2008 si è svolta la settima edizione del *Premio Europeo di Pianificazione Urbana & Territoriale*, che ha visto per la prima volta l'assegnazione di premi a due categorie normalmente poco rappresentate, ovvero quella della pianificazione transfrontaliera e della coesione territoriale e quella della partecipazione pubblica con un doppio premio ex-aequo. La giuria internazionale non ha invece assegnato alcun premio, ma solo menzioni particolari, alla pianificazione urbana, solitamente la categoria che in passato ha conquistato più riconoscimenti sia con piani di recupero che con pianificazioni di nuove espansioni urbane. Non si tratta questa di un'inversione di tendenza, ma piuttosto della crescita di consapevolezza che la gestione delle trasformazioni territoriali necessita dell'elaborazione di visioni di sviluppo di scala regionale, ove per "regioni" non si intendono quelle definite dai limiti politico-amministrativi, ma piuttosto quelle che presentano problematiche simili ed offrono potenzialità comuni; inoltre la pianificazione sempre più richiede di coinvolgere

settori e attori pubblici e privati che contribuiscono alla definizione di visioni integrate e soprattutto condivise, ove la partecipazione pubblica diventa un prerequisito indispensabile nella definizione delle strategie e delle successive azioni di piano, perché partecipare non deve voler dire opporsi ma proporsi.

Gli esempi premiati dalla giuria internazionale sono stati: per la categoria "Pianificazione transfrontaliera / pianificazione regionale / coesione territoriale" il *Piano di sviluppo Green Metropolis* che coinvolge tre regioni tra loro confinanti in Germania, Belgio e Paesi Bassi. La giuria ha voluto premiare questo piano che prevede il recupero di vaste aree post-industriali integrando considerazioni di tipo economico, sociale e di tutela ambientale, ma che prevede soprattutto il coinvolgimento dei cittadini e delle amministrazioni locali nella definizione delle scelte strategiche, in un quadro di sviluppo sovra regionale. Sostanziale il ruolo dei pianificatori nella gestione dei processi decisionali che hanno necessariamente dovuto confrontarsi con più livelli, con quadri di riferimento normativo assolutamente diversi e che per questo hanno necessitato di approcci flessibili, orientati al risultato.

I due esempi per la categoria "Partecipazione Pubblica" premiati ex-aequo sono stati i piani di *Rombeek-Enschede* (Paesi Bassi) e di *Stonebridge-*

Londra (Regno Unito). Il piano di recupero della cittadina di Roombeek – Enschede trae le origini da un disastro avvenuto qualche anno fa quando un'esplosione ha completamente distrutto una fabbrica di fuochi d'artificio e con essa intere parti dei quartieri residenziali che la circondavano, causando anche diverse vittime. In questo caso eccezionale è stato il ruolo della popolazione locale che ha partecipato attivamente, attraverso il coinvolgimento di gruppi di discussione locale, a tutte le fasi di recupero delle aree disastrose e di definizione della futura pianificazione urbana. Nel caso di Stonebridge a Londra, la partecipazione pubblica era caratterizzata dalla sfida di coordinare gruppi con diverse estrazioni culturali e socio-economiche in un contesto di degrado urbano. Anche in questo caso l'approccio multidisciplinare è orientato alla soluzione dei problemi gestito da un team di pianificatori nell'arco di un decennio ha contribuito ad aumentare la coesione sociale ed a realizzare le strutture necessarie per il miglioramento della qualità della vita nel quartiere. Gli altri due premiati dalla giuria sono stati per la categoria "Regione Urbana" il *Piano di Drammen* (Norvegia) e per la categoria "Sostenibilità Ambientale" il *Progetto Ecocity di Sarriquren* (Spagna). Un'ultima considerazione degna di nota è che per

tutti i premiati non si è mai trattato del lavoro di un singolo, bensì dell'opera di un team, spesso multidisciplinare, all'interno del quale la figura del pianificatore è emersa come quella in grado di gestire la complessità dei processi, delle scelte e della tempistica. Tutti i gruppi che hanno ritirato i loro premi o le loro menzioni speciali hanno inoltre sottolineato che tale riconoscimento europeo rappresentava un ulteriore stimolo oltre che un contributo a proseguire con ancora più convinzione nel loro lavoro quotidiano. A dicembre 2009 avrà luogo l'ottava *Biennale delle Città e degli Urbanisti*. La FNAU, Federazione Nazionale delle Agenzie di Urbanistica francesi, a dicembre 2009 organizzerà l'8ª Biennale delle Città e degli Urbanisti europei a Nancy, città industriale della Lorena. Quattordici anni dopo la 1ª Biennale di Lione, del 1995, la manifestazione ritorna in Francia per un rilancio ed aggiornamento dell'iniziativa, con il sostegno organizzativo del gruppo permanente di lavoro per la Biennale (il PIWP) espresso dall'associazione degli urbanisti europei e l'ECTP, cui l'INU e l'AssUrb aderiscono. Quella che nel 1995 era stata un'iniziativa pioniera, oggi è diventata un appuntamento che s'inserisce nel quadro delle molteplici iniziative di scala europea che pongono al centro il tema della città

e dell'organizzazione spaziale del continente. Grazie ad un decennio di studi, programmi e progetti, in larga parte sostenuti dalla Commissione Europea con l'appoggio degli stati membri (ESDP, ESPON, Interreg), oggi la nozione di territorio europeo come spazio comune in cui una grande società, quella europea, persegue la finalità della coesione a livello territoriale rappresenta qualcosa di sempre più familiare per tutti: cittadini, amministratori e imprese. La Biennale di Nancy si colloca dunque nel solco di quello che possiamo considerare come uno dei grandi impegni europei: garantire un buon uso di quella risorsa comune che è il territorio, operando per selezionare problemi, soluzioni e protagonisti. La Biennale del 2009 richiama l'attenzione sulle medie e piccole città europee e sul loro ruolo nello sviluppo economico, accesso ai servizi, garantendo qualità della vita a tanta parte della popolazione dell'Unione. In una dinamica competitiva dell'economia mondiale che concentra molti investimenti nelle grandi città, il rischio è che tanta parte del sistema urbano europeo - quello che non rientra nei grandi sistemi - finisca risucchiato o emarginato dai processi metropolitani. Un'accezione che include tanta parte del tessuto urbano del continente. Quello dove i fattori competitivi operano ma ad una scala in cui la qualità

della vita appare ancora gestibile, e anzi crea proprio dei presidi per l'accesso ai servizi di tante zone periferiche o marginali rispetto ai maggiori sistemi urbani: là dove, assieme alla competitività più spinta, si pongono i maggiori problemi di sostenibilità ambientale e sociale. Le città medio-piccole come potenziali sistemi urbani regionali, interregionali e anche transfrontalieri, in cui si radica il valore del policentrismo urbano europeo come precondizione per uno sviluppo sostenibile e coeso del continente. L'intreccio degli argomenti a favore di questa scelta è piuttosto fitto. Da un lato la questione del rafforzamento delle identità, urbane e territoriali. Una somma di peculiarità culturali, artistiche e ambientali sedimentate dalla storia europea sotto la forma durevole di centri urbani, ben identificabili per tradizioni, specializzazioni, consuetudini, stili di vita, forme di paesaggio. Questo grande patrimonio frammentato e diffuso deve interagire coi grandi processi dell'economia moderna tramite specifici progetti e politiche mirate, aggiornando la propria capacità competitiva sia in termini di massa critica che di qualità. Sostegno allo sviluppo economico, accessibilità, rinnovo urbano, salvaguardia e valorizzazione delle peculiarità paesistico ambientali, qualità della

vita: tutti argomenti che ogni realtà medio-piccola si trova ormai a dover affrontare, spesso con un numero limitato di risorse e dunque con la necessità di nuove soluzioni.

Occorre dotarsi di modelli di marketing territoriale adatti ad interpretare le risorse per consentire loro di crearsi uno spazio e una visibilità grazie all'uso strategico delle stesse. Concetti come patrimonio storico e culturale, reti di città, collaborazione-competizione urbana, diversificazione della base economica, accessibilità - a scala continentale e regionale - qualità della vita, entrano a far parte del linguaggio di una nuova capacità di gestione urbana orientata all'innovazione competitiva di cui l'urbanistica è uno strumento importante, ma non il solo chiamato in causa.

Questa Biennale è una grande opportunità per molte città italiane che in questi anni hanno affrontato tematiche di questo genere, immettendo sempre maggiori contenuti strategici nei loro piani urbani, e con ciò diversificando sia il lessico che la sostanza del fare pianificazione urbanistica. Una buona occasione data agli urbanisti per confrontarsi tra loro. Ma ancor più un'occasione offerta agli amministratori locali di entrare in contatto con altre realtà analoghe e di misurare le proprie con le altrui capacità d'innovazione politica. Un'occasione dunque di arricchimento per tutti, amministratori e città.

L'impegno è a far sì che questa Biennale divenga per molte città italiane l'occasione di mostrarsi all'esterno e di allargare la rete dei contatti per acquisire nuovi stimoli e ipotesi di lavoro utili all'innovazione della politica urbana.

**Delegata AssUrb all'ECTP-CEU.
**Delegato INU all'ECTP-CEU.*



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 Iginio 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@inuedizioni.it

Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Angelo Sampietri
Nel paesaggio. Il progetto per la città negli ultimi venti anni
Donzelli editore, Roma
2008, pp. 159, euro 25,00.

Nella scia di una corposa letteratura sul paesaggio che oggi sommerge l'intero discorso sullo spazio contemporaneo, una segnalazione particolare va a "Nel paesaggio. Il progetto per la città negli ultimi venti anni" di Angelo Sampietri.

Non a caso il volume è il secondo pubblicato per la serie *Critica del progetto* diretta da Cristina Bianchetti e Mariavaleria Minnini edita da Donzelli. Non a caso perché la riflessione sul paesaggio che il libro propone costringe il lettore ad una articolata ridefinizione del rapporto tra forme del progetto e società che ha investito il discorso sulla città dalla metà degli anni ottanta ad oggi. Un ripensamento che non solleva solo il problema di ridefinire e ricollocare tasselli, concetti e metodi radicati in diverse tradizioni di studio, ma esprime l'esigenza di un più fondamentale cambiamento degli stessi schemi mentali

con cui accostarsi ai fenomeni spaziali. Il tentativo di misurarsi con il paesaggio, con il suo dilagare, ci espone infatti ad una condizione di disorientamento. Con il paesaggio ci si trova inaspettatamente altrove, all'interno di un discorso colloquiale e aperto, in un tutto, avvolti da un acquietato senso di comunità, in un campo di azione fluido, come sottolinea Cristina Bianchetti nella postfazione al libro. Con il paesaggio ci si trova in un deserto entro il quale si scrive e riscrive la costitutiva ecletticità dello spazio contemporaneo, entro il quale si inseguono tracce parziali, aperte e dinamiche, chimere e miraggi. Per questo, parlare di paesaggio significa abitare un discorso labirintico. Se dunque aver luogo nel paesaggio significa alimentare un groviglio, il libro di Sampietri, pur indagando criticamente la letteratura paesaggista e le sue principali espressioni progettuali in Europa e negli Stati Uniti degli ultimi venti anni, si colloca altrove. Riportando in luce numerose categorie inattuali e alcuni luoghi comuni

insiti nella coscienza paesaggista, disegna cinque quadri di senso capaci di palesare i modi con i quali tale idea si rapporta alla città e al territorio. Allora, *Slittamenti*, *Comunicazione*, *Olismo*, *Umanesimo*, *Sospensione* definiscono i contorni del luogo in cui il discorso sul paesaggio si manifesta come oggetto indagabile.

Gli *Slittamenti* evidenziano le digressioni introdotte nel discorso sulla città e sul suo progetto. Segnalano i bivi, i punti di svolta, le nuove direttrici. Nel mormorio della *Comunicazione* si avverte la ricerca di un ampio consenso ambito da architetti, urbanisti e paesaggisti. Nel bisogno di uscire dalla solitudine di un linguaggio rituale, si mettono in luce i caratteri di un agire persuasivo che si occupa dell'insorgenza, della diffusione e della frequenza delle idee. L'*Olismo* tende ad affermare la totalità e l'autonomia di un discorso organico, quello sul paesaggio, privo di fratture, elementarismi e decostruzionismi. Di una metodologia non suscettibile di verifica o di falsificazione, della territorializzazione di un luogo privo di conflitti. Nel ritorno ad un *Umanesimo* anti-illuminista si rispecchia la ricerca di un rapporto pacificato tra l'uomo e il mondo. Nel paesaggio si ridisegnano le forme dell'abitare in comune attraverso un ripetuto richiamo al locale e alla comunità. La *Sospensione* svela l'azione errante, vaga e provvisoria del progetto di paesaggio. Richiede una meccanica dell'astensione che risponde ad una scelta di ordine superiore:

collocare la città e il territorio in uno spazio neutro e inscrivere il progetto nel fluire di una narrazione aperta, libera da schemi, mai esposta a critica.

Complessivamente queste cinque dimensioni restituiscono il punto d'arrivo di una parabola discendente che ha investito un intero campo del sapere e una cultura tecnica oramai muta, deprivata e fragile. «Partito da un nulla in cui il pensiero pareva levarsi felicemente sullo scenario delle parole, il paesaggio – così come per la scrittura esplorata da Barthes in *Il grado zero della scrittura* – è passato attraverso tutti gli stadi di una solidificazione progressiva: dapprima oggetto di uno sguardo, poi di un fare e infine di un omicidio, esso vive oggi un'ultima trasformazione: l'assenza».

Enrico Anquillari

Roberto Gambino, Daniela Talamo, Federica Thomasset (a cura di)
Parchi d'Europa Verso una politica europea per le aree protette
Edizioni ETS, euro 28,00

I risultati della ricerca condotta dal CED-PPN e pubblicati in questo libro propongono una riflessione sui criteri di classificazione delle aree protette e sulle politiche di gestione in Europa.

La ricerca, attraverso la costruzione di un quadro analitico comparativo delle tipologie di aree protette e degli strumenti di tutela, ha come obiettivo la "costruzione di un linguaggio comune" per l'attivazione di politiche di

tutela condivise. E' stato elaborato un quadro della distribuzione delle aree protette nei 39 paesi europei, distinguendo questi in 4 gruppi (Paesi dell'Ue, Paesi recentemente entrati nell'Ue, Paesi non aderenti all'Ue, Paesi balcanici). Il dato complessivo emerso, che ha messo in evidenza le differenze territoriali, antropiche e socio-economiche, è di 75.000 aree protette pari a 90 milioni di ha. La classificazione è riferita alle categorie IUCN e ai grandi sistemi ambientali di riferimento individuati. L'attribuzione ai sistemi ambientali ha consentito di operare valutazioni specifiche, evidenziando nodi critici, e di individuare la distribuzione all'interno dei singoli sistemi. Tale documentazione ha un valore aggiunto perché ha incrociato i dati del Corine Land Cover 2000, le Unità Statistiche Territoriali, i processi di urbanizzazione, i contesti demografici. Questa lettura ha messo in evidenza i problemi relativi alla gestione delle aree protette che, in relazione alle dinamiche territoriali, svolgono un ruolo fondamentale nelle politiche di riequilibrio territoriale e di contenimento dei processi di urbanizzazione. Nonostante sia cresciuta la sensibilità per le tematiche ambientali sia nella collettività che nelle Istituzioni, si registra infatti una assenza di integrazione tra le differenti politiche e di attivazione di strumenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi di istituzione. Il riconoscimento di tale ruolo diventa l'occasione per attivare politiche di

gestione integrata che coinvolgano non solo le risorse naturali, ma anche il paesaggio, il sistema insediativo, l'economia e le identità locali. Finalità comuni e prioritarie sono l'individuazione di best practices, la costruzione della Rete ecologica per ricondurre le aree protette a sistema, l'attribuzione delle stesse a specifiche categorie per l'attivazione di procedure e rapporti, istituzionali e non, propri delle singole aree.

La ricerca risulta innovativa in quanto evidenzia, tra l'altro, il ruolo che le aree protette hanno assunto nelle politiche indirizzate allo sviluppo sostenibile rafforzando la regola dell'equilibrio delle tre "E" (ecologia, equità, economia) e le interrelazioni tra gli ambiti economici, sociali ed ambientali, riconosce l'importanza di un linguaggio comune, rafforza il sistema di relazioni delle aree protette con il contesto territoriale.

Il testo, oltre ad avere un significativo valore documentario, si configura come strumento di riflessione per Enti ed Istituzioni nella individuazione di idonee ed efficaci politiche territoriali.

Ignazia Pinzello

Nel prossimo numero:

Energia, territori, paesaggi

Una finestra su: Berlino

Urbanistica **DOSSIER**
108

SURPRiSE
Sustainability on Urban
Renewal
Programs in Southern
Europe

a cura del Comune di Roma