

## Aperture

*Dalla disciplina edilizia a un nuovo governo del territorio*  
Simone Ombuen, p. 2

## Agenda

*La casa nelle grandi città: Venezia*  
Mara Rumiz, p. 4

## ... si discute:

*L'Italia dei territori,*  
Giuseppe Roma, p. 5

## Rigenerazione urbana in Toscana

---

*a cura di Luigi Pingitore,*  
Leonardo Rignanese, p. 7

Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile  
Luigi Pingitore, p. 7

Verso una cultura della rigenerazione urbana  
Vincenzo Bentivegna, p. 9

Prove di innovazione: intervista ad Albino Caporale  
di Luigi Pingitore, p. 12

Gestione informatica dei Piusi  
Geris Musetti, p. 15

## Energia e piano

---

Efficienza energetica nella pianificazione  
Eriuccio Nora, Alberto Pedrazzi,  
Fabio Cervi, Marcello Antinucci,  
Claudia Carani, p. 17

Energia e sostenibilità: il quartiere San Rocco di Faenza  
Ennio Nonni, p. 19

Nuovi parchi eolici tra Palermo, Agrigento e Trapani  
Filippo Schilleci, Paola Marotta, p. 21

Energia fotovoltaica nell'Imolese  
Daniele Mirri, Piergiorgio Mongioj, p. 23

Geotermia a bassa entalpia nell'Amiata  
Gabriele Cesari, Piergiorgio Mongioj  
Raffaella Manaresi, Francesco Tinti, p. 24

# Indice

## Rassegna urbanistica

---

La piazza di Quattro Venti a Roma  
Chiara Ortolani, p. 27

Centri storici vs Superluoghi  
Giovanni Sergi, p. 29

Percorso di partecipazione per l'area Boero a Genova Molassana  
Franca Balletti, Silvia Soppa, p. 32

## Viaggio in Italia Campi Flegrei

---

*a cura di Emanuela Coppola,*  
Fabrizia Bernasconi, p. 35

Descrizione del piano  
Intervista a Francesco Escalona, p. 37

## una finestra su: Anversa

---

*a cura di Marco Cremaschi, p. 45*

Riqualificare il lungofiume  
Loris Antonio Servillo, p. 45

Processo e strategie per una nuova identità urbana  
Loris Antonio Servillo, p. 49

Scenari e flessibilità del progetto  
Loris Antonio Servillo, p. 51

## Forum PA

---

*a cura della Redazione di*  
Forum PA, p. 52

Valorizzazioni immobiliari e trasformazioni urbane  
Massimiliano Roma, p. 52

Patrimoni pubblici:  
come affrontare la crisi, p. 54

## Crediti urbanistici

---

Strumenti di attuazione e rendita fondiaria  
Ezio Micelli, p. 57

## Eventi

---

*a cura di Carolina Giaimo, p. 60*

## L'Inu

---

L'Inu Lombardia e la politica urbanistica del Comune di Milano, p. 63

## Assurb

---

*a cura di Giuseppe De Luca, p. 67*

## Libri ed altro

---

*a cura di Ruben Baiocco, p. 70*

---

# Aperture

## Aperture

### Dalla disciplina edilizia a un nuovo governo del territorio

Simone Ombuen\*

Con il mese di luglio si può dire sostanzialmente concluso il processo di produzione della legislazione regionale di recepimento dell'accordo fra Stato e regioni che il primo aprile ha sbloccato la situazione di stallo nella quale il dibattito sulle misure di snellimento dell'attività edilizia si era venuto a trovare.

In quella sede la posizione delle regioni, unitaria e senza sostanziali diversificazioni da colore politico, ha consentito di ribadire con successo la pienezza della potestà legislative regionale in materia di governo del territorio, fatti salvi i principi generali dell'ordinamento, e di tamponare gli effetti di alcuni dei comportamenti assunti dal Governo che tendevano a superare la struttura delle corrette relazioni istituzionali fra i soggetti depositari del potere legislativo. Si tratta però di una notizia solo parzialmente positiva. Ciò perché il testo dell'accordo del primo aprile segnava con esattezza i rispettivi ruoli nel rapporto tra Stato e regioni. Esso infatti prevedeva che le leggi regionali di recepimento venissero varate a seguito della emanazione di un decreto governativo di intervento nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, al quale l'attività delle regioni potesse riferirsi. Da parte sua il Governo, anziché cogliere l'occasione per ridefinire le relazioni di complementarietà legislativa fra i due livelli, con la mancata emissione dell'atteso decreto ha di fatto lasciato che ancora una volta l'azione delle regioni si sviluppasse senza riferimenti certi. Ed infatti ciò che materialmente è successo è che ora una lettura sinottica dei provvedimenti assunti dalle regioni non può che far registrare un ulteriore avanzamento del processo di diversificazione e disallineamento della legislazione regionale in materia di governo del territorio. Se nella prima stagione della legislazione urbanistica regionale, partita negli anni '70 con la costituzione delle regioni, un ruolo decisivo lo ebbe l'influenza della legge astenghiana del Piemonte (Lr 56/1977), che informò molte altre leggi successive, sono ormai tre lustri che la rinnovata proposta riformista dell'Inu svolge la funzione di collante generale dell'innovazione nell'urbanistica italiana, consentendo, pur in assenza di un positivo ruolo coesivo dell'iniziativa statale, la sopravvivenza di una comprensibilità e comparabilità nazionale delle norme e

delle pratiche di governo del territorio. Stavolta però il colpo inferto appare più grave degli altri, perché i provvedimenti assunti, sollecitati dall'incompleto protagonismo statale, toccano una vasta serie di aspetti, diversificando i relativi regimi. Solo per fare alcuni esempi, viene in molti casi introdotta in modo definitivo la possibilità di assegnare capacità edificatorie premiali a fronte del perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico (es. riordino insediativo, riqualificazione paesistica, efficienza energetica edilizia e territoriale, creazione di patrimonio di edilizia residenziale sociale, dotazione ulteriore di aree pubbliche); ma per contro in vari contesti declina la capacità di controllo complessivo sull'insieme dell'attività edificatoria, che criteri unificati di dimensionamento precedentemente consentivano, almeno in linea generale. Viene introdotta una temporalizzazione esplicita nell'attività di pianificazione ed edilizia, che tuttavia oscilla tra soluzioni permanenti e soluzioni temporanee di vario respiro, o altro ancora. L'occasione per la costruzione di un quadro organico e permanente che consenta l'implementazione di obiettivi di sostenibilità energetico-ambientale nella pianificazione, a fronte di alcuni esempi d'eccellenza risulta poi per lo più mancata, pur a fronte di impegni internazionali e dichiarazioni ufficiali che sembravano preconizzare tutt'altro. A segnalare, se ce ne fosse bisogno, la rilevanza di quanto va accadendo, nelle principali regioni fervono in questo primo scorcio d'agosto molte attività di consultazione fra gli enti locali, e corsi di formazione e aggiornamento per mettere gli uffici tecnici in condizione di operare. L'Inu dal canto suo ha già potuto registrare alcuni significativi effetti di tale nuovo quadro. Il convegno nazionale di Firenze del 10 luglio scorso con il suo buon successo ha segnato un avanzamento importante del dibattito sulla Riforma. A conferma della sua rilevanza ed opportunità esso ha visto l'adesione convinta di una dozzina di regioni, fra cui ben due presidenti; ma purtroppo il numero delle effettive presenze istituzionali è stato alla fine circa dimezzato proprio dalla necessità di varie regioni di procedere al varo dei provvedimenti legislativi relativi all'accordo del primo aprile. Simbolicamente, lo sviluppo del dibattito sulla formazione di un quadro organico nazionale viene sia pur parzialmente limitato dalla necessità di provvedere al varo di provvedimenti che aumentano la diversificazione del sistema, incrementando la frantumazione del campo operativo in spazi regionali sempre più distinti fra loro, e sempre meno comparabili. Si tratta di una tendenza, già in atto da vario tempo, che a mio avviso in questa occasione segna alcuni punti di non ritorno, che peseranno in misura rilevante in futuro. Per alcuni aspetti un'opera di riordino e riallineamento sul piede di una iniziativa nazionale appare oggi sostanzialmente compromessa, paradossalmente proprio a causa della inavvedutezza delle iniziative d'impulso nazionale assunte. Né alcune proposte d'iniziativa parlamentare attualmente in corso (cfr. la proposta Pili ed altri) appaiono tali da porre rimedio strutturale a un tale stato di cose.

Questo ulteriore stato di cose non fermerà di certo l'Inu nella sua azione di avanzamento culturale e di stimolo concreto ed operativo alla formazione di un quadro coerente e condiviso di regole e pratiche per il governo del territorio. Ma è certo che tale azione dovrà in futuro muoversi a partire da un quadro non solo mai conosciuto prima, quanto a complessità, ma segnato significativamente da irriducibili fragilità e criticità, tanto da prefigurare l'emergere di vere e proprie rotture di sistema, specie dinanzi alla pressione generata dall'attuale stato di crisi. La crisi infatti, con il progressivo aggravamento delle condizioni di sostenibilità sociale, sta sviluppando una forte domanda di riposizionamento della pianificazione in risposta a domande di natura economico-sociale ed ambientale, proprio nel momento in cui gli orientamenti disciplinari segnano invece un rilevante spostamento verso tematiche di tipo paesaggistico, pur condivisibili. Tutto è perduto, dunque? Non è detto, credo che un qualche

ottimismo sia possibile, sia pur alla condizione che esso venga forgiato al fuoco di un radicale e concreto realismo, quanto alla valutazione della rilevanza e della gravità dei processi oggi in corso. L'Italia spesso sa dare il meglio di sé proprio nei momenti di peggiore crisi, a cui corrispondono capacità di mobilitazione altrimenti inesistenti. Tutt'è che in tali momenti sia alto il livello di consapevolezza dei problemi sul piatto, e chiari gli orientamenti da seguire. Ed è proprio per tali aspetti che, sia pur in modo nuovo, il ruolo civile dell'Inu può tornare ancora una volta a rivelarsi determinante, anzitutto attraverso la capacità di elaborazione e di proposta che segnerà le sue prossime iniziative nazionali: il seminario di Verona, la giornata di Napoli, Urbanpromo 2009, la Run di Matera, e che troveranno sintesi fra un anno nel Congresso di Livorno.

\* Segretario Inu Nazionale.

## MANIFESTO degli URBANISTI per la Rifondazione dell'Aquila

**L'INU** Istituto Nazionale di Urbanistica, ha messo a disposizione delle Amministrazioni locali abruzzesi ed in particolare del Capoluogo la notevole esperienza maturata dai propri soci (amministratori - professionisti - docenti universitari) nei precedenti eventi sismici che hanno interessato il nostro paese in particolare in quelli dell'Irpinia, del Friuli e dell'Umbria.

A questa offerta del tutto gratuita e volontaristica ma al contempo ai più alti livelli disciplinari, nello spirito dello statuto dell'Ente, non ha fatto seguito nessuna richiesta da parte degli enti locali, né della protezione civile pur essendo da tutti riconosciuta l'assoluta eccezionalità dell'evento che ha praticamente distrutto uno dei più importanti centri storici dell'Italia Centrale.

Oggi, a tre mesi dell'evento, e a fronte di un incerto quadro operativo caratterizzato da un lato da un dirigersi efficientista proprio dell'intervento emergenziale e dall'altro da una disarticolazione dell'attività delle amministrazioni locali configurata da un Decreto Legge costruito sulla base della separazione delle fasi temporali e delle fonti di spesa, ma anche su quella delle responsabilità e delle competenze dei quattro commissari

### L'Istituto Nazionale di Urbanistica

promuove attraverso la diffusione del Manifesto degli Urbanisti italiani una necessaria riflessione sui temi della unitarietà del processo di governo della ricostruzione dell'Aquila.

Questo processo deve ispirarsi a criteri di ragionevolezza condivisa, sostenibilità, coerenza ed in particolare dovranno essere garantiti:

1. Il ruolo della **conoscenza**, della **partecipazione** e della **comunicazione** come fattori di reale democrazia e di sviluppo
2. Una **Visione guida condivisa** nella ridefinizione dei ruoli di una capitale regionale, attraverso la ricostruzione con tecnologie innovative della sua Armatura Urbana e territoriale
3. La **città storica** e la **città consolidata** al centro del processo di ricostruzione; il governo dei meccanismi perequativi e premiali

4. La **qualità di vita nell'ambiente costruito** riferita alla continuità delle reti verdi ed al contenimento del consumo di suolo
5. Un sistema di **Governance plurilivello** che sostituisca le Ordinanze commissariali

**CONOSCENZA, PARTECIPAZIONE, COMUNICAZIONE** - La destrutturazione della società locale prodotta dal terremoto può avere una sua compensazione e un suo nuovo asse ordinatore proprio nel sistema della conoscenza. Conoscere cosa è successo, conoscere quello che viene fatto, conoscere quello che ne pensa la cittadinanza. Costruire il sistema della conoscenza e con esso quello della comunicazione e della partecipazione è il primo impegno anche nella emergenza.

Conoscenza condivisa come patto sociale per la ricostruzione, che conferisca identità e senso ai luoghi ma anche come sistema di indicatori per la Valutazione dei rischi (Vedi anche punto 4 - Qualità della vita).

**VISIONE GUIDA - ARMATURA URBANA** - Costruire una visione guida attraverso le prassi della conoscenza e della partecipazione alle scelte è il compito primo delle amministrazioni che devono superare la segmentazione imposta dal decreto. La Visione guida dell'Aquila post terremoto non può derivare dalla sommatoria degli interventi e delle "offerte" che oggi non sempre disinteressatamente si accavallano.

La definizione di un'armatura urbana che superi le storiche insufficienze di quella pre terremoto e che interpreti un ruolo di capitale regionale sinora dimezzato appare un obiettivo sicuramente strategico al quale pervenire rapidamente con una plurilivello governance (vedi punto 5). Su queste armature urbane e territoriali dovrà essere regolato il processo di ricostruzione pubblico e privato attraverso modalità perequative ed eventuali premialità all'innovazione. Saranno le nuove centralità a definire il ruolo ma anche la dimensione della nuova Aquila.

**CENTRO STORICO** - Il centro storico dell'Aquila, di notevole estensione (oltre 160 ha) era prima del terremoto abitato da circa 7.000 re-

sidenti e da oltre 8.000 studenti proponendosi piuttosto come un campus universitario diffuso. In questo ambiente denso di monumenti di assoluto valore ma caratterizzato anche da un particolarissimo tessuto urbano il cui valore ambientale era costituito dall'impianto ortogonale della lottizzazione angioina "modificata" da una stratificazione accelerata da precedenti terremoti, sono presenti oltre 800 attività commerciali e moltissimi studi professionali oltre alle sedi di rappresentanza delle amministrazioni e di numerosi enti.

Questo impianto urbano complesso e al contempo fragile non può essere "perimetrato" con i meccanismi del Decreto e delle Ordinanze. Si tratta di interpretare i temi simbolici e identitari (conferimento di senso) ma anche quello delle interazioni sociali che governavano questo processo.

La garanzia per i cittadini e gli utenti della città storica di "partecipare" alla ricostruzione passa attraverso una chiarezza della modalità di intervento (costituzione di laboratori di "quarto") evitando lo stravolgimento dei quadri proprietari che costituiscono le matrici delle strutture sociali.

Si propone di definire con uno specifico testo legislativo anche regionale le modalità di intervento nei tessuti storici della città e del comitatus, individuando al contempo ulteriori risorse anche comunitarie.

**QUALITÀ DELLA VITA** - La ricostituzione dell'Ambiente Urbano (non solo quello della città storica) impegna un sistema urbano complesso che si estende per circa 10 km inglobando nuclei storici, tessuti consolidati, parti di città in formazione, aree dimesse e notevoli parti residuali di una naturalità che partecipa dei parchi naturali del Gran sasso e del Velino Strentese. In questo sistema si sono già oggi inseriti elementi di forte impatto paesaggistico ambientale quali gli insediamenti delle C.A.S.E. che alterano sia gli equilibri dei centri minori ai quali sono stati "sovrapposti" sia quelli delle aree agricole che hanno investito.

Le stesse deliberazioni comunali relative alla "liberalizzazione" degli interventi privati emergenziali rappresentano una pesantissima compromissione del territorio in quanto autorizzati anche in deroga ai

vincoli paesaggistici e ambientali. Così come la pressione che la leva fondiaria rappresenta sempre nel dopo terremoto in presenza di strumenti urbanistici superati (PRG 75) o inefficaci (PS 2004), rischia di compromettere pesantemente l'intero sistema ambientale interrompendo la continuità vegetazionale e consumando suolo con uno sprawl di iniziative. Rispetto a questo appare indispensabile definire in coerenza con le iniziative regionali (DdL Norme di Governo del territorio, nuovi Piani Paesaggistici Regionali) un quadro conoscitivo condiviso da assumere a base delle scelte nel breve periodo.

**GOVERNANCE PLURILIVELLO** - L'intero processo deve assumere la governance plurilivello come modalità decisionale attuando nei fatti il superamento dello "spezzatino" prefigurato dal Decreto. La Governance si potrà sostanziare in "luoghi" di interazione e in particolare dovrà fornire anche con provvedimenti specifici (leggi regionali) quello che manca nel quadro sino ad oggi prefigurato come è avvenuto nella esperienza del Friuli.

- I suoi primi impegni saranno la definizione di:
- Una Legge sulla città storica.
  - Criteri omogenei per la valutazione del danno ed un prezzario condiviso anche dall'utenza.
  - Nuovi strumenti per il partenariato pubblico privato.
  - Una struttura di controllo e monitoraggio dei processi.

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

Ente di diritto pubblico  
di alta cultura e di coordinamento tecnico  
Dpr 21 novembre 1949

# Agenda Agenda

## La casa nelle grandi città: Venezia

Mara Rumiz\*

La pubblicazione del Rapporto Annuale dell'Osservatorio Casa del Comune di Venezia coincide con il dibattito che attraversa tutti i livelli istituzionali e che coinvolge il mondo delle costruzioni, le fondazioni bancarie e che occupa ampi spazi sulla stampa. E' senz'altro positivo che il tema della casa abbia un posto di rilievo nell'agenda politica nazionale e regionale: l'importante è che le azioni che si mettono in cantiere rispondano ai bisogni reali.

Tre sono le direttrici su cui si muovono, parallelamente, lo Stato Centrale e le Regioni:

- misure a sostegno del settore edilizio. Si tratta di provvedimenti mirati, come del resto cita il titolo, a sostenere le imprese di costruzione. È, questo, un obiettivo pienamente condivisibile in momenti di crisi ma sarebbe sbagliato presentare tali misure sotto la veste di Piano Casa. Si tratterebbe, tutt'al più, di un Piano per chi la casa già ce l'ha e vuole ampliarla. Ci sono, senz'altro, degli elementi positivi nella rottamazione di unità edilizia obsolete e dispersive dal punto di vista energetico. Sarebbe utile, però, che il sistema delle agevolazioni e degli incentivi potesse essere applicato per intere aree e complessi, oltre che per singolo edificio;
- costituzione di fondi immobiliari destinati all'acquisizione e alla realizzazione di edilizia residenziale, attraverso la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Positiva è la scelta del Veneto che ha coinvolto nel Fondo le Ater;
- la dismissione del patrimonio residenziale ex Iacp. C'è, senz'altro, bisogno di riqualificare il patrimonio residenziale pubblico ma ciò può avvenire soltanto attraverso piani mirati, concordati con i Comuni. Se si vendono (o svendono) gli alloggi pubblici uno a uno, quando mai gli edifici, i vecchi quartieri popolari potranno essere riqualificati o demoliti e ricostruiti secondo moderni criteri costruttivi, tecnologici e ambientali?

I dati servono ad approfondire la conoscenza sulla situazione della casa in questo territorio e ad orientare, conseguentemente, le azioni di coloro che hanno la responsabilità di legiferare e di amministrare.

Non è indifferente, ad esempio, sapere che l'unico segmento positivo del mercato immobiliare riguarda le locazioni, con alti livelli di domanda, in tutto il territorio comunale, con picchi altissimi di domanda invasa nella città storica.

Preoccupante è il dato dei cittadini che non riescono più a pagare le rate del mutuo contratto per l'acquisto della prima casa. Il Rapporto conferma quanto purtroppo già sapevamo: l'aumento dell'euribor, passato nell'arco degli ultimi quattro anni dal 2,2% al 5,2%, sta causando da un lato notevoli problemi alle famiglie che avevano acceso un mutuo a tasso variabile per l'acquisto della propria abitazione dall'altro difficoltà enormi di accesso al finanziamento per l'acquisto, anche a causa della stretta creditizia.

Il disagio abitativo non riguarda più soltanto delle fasce più deboli ma tocca anche il ceto medio. La maggiore mobilità lavorativa, il precariato, la scomposizione dei nuclei familiari, la forte presenza di immigrati, la minore capacità di spesa, la stretta creditizia, la domanda dei giovani richiedono sempre più la disponibilità di alloggi in affitto a canone sostenibile. E', questa, una nuova domanda, aggiuntiva a quella tradizionale ERP. Sarebbe però grave se per dare risposta ai penultimi ci si dimenticasse degli ultimi.

Questa Amministrazione ha attivato un ventaglio di misure per accrescere la capacità di risposta al disagio abitativo:

- accordi con le Associazioni della Proprietà, sia per la graduazione degli sfratti che per la messa a disposizione di alloggi a canone calmierato;
- protocolli con l'Agenzia delle Entrate e con la Guardia di Finanza per i controlli sulle condizioni reddituali degli inquilini (quando i bisogni crescono e gli alloggi sono in numero insufficiente è assolutamente necessario assicurare che chi gode di una casa pubblica sia effettivamente chi ha maggiore bisogno);
- misure di sostegno all'affitto e ai mutui (sempre più necessarie per evitare morosità e, quindi, lo sfratto o la perdita dell'alloggio);
- ricorso alla leva urbanistica (importantissimo è stato l'aver definito l'alloggio sociale come servizio pubblico e, di conseguenza, standard urbanistico);
- piani per la realizzazione di aree residenziali in social housing in partnerariato con i privati. Piani che ci consentono di raggiungere un duplice obiettivo: garantire quel mix sociale che è il vero antidoto alla ghettizzazione (alloggi in affitto a canone sostenibile, alloggi a canone di mercato o in proprietà, quote di Erp, servizi e quote di commerciale) e assicurare quell'equilibrio economico assolutamente indispensabile ora che le casse pubbliche sono vuote;
- utilizzo della leva fiscale per incentivare la locazione di alloggi da parte dei proprietari privati.

Il tema della casa è ritornato a essere centrale nei programmi e nelle agende politiche: l'importante è sapere che attraverso la realizzazione di alloggi è possibile - e doveroso - concorrere alla riqualificazione delle nostre città e che, comunque, al di là di tutte le possibilità che derivano dalla valorizzazione urbanistica o dalle convenzioni con i privati e dal ricorso ai fondi immobiliari, una quota di fondi pubblici da investire sull'Erp sarà sempre necessaria.

\*Assessore al Patrimonio, Politiche della Residenza e Lavori Pubblici del comune di Venezia.

# si discute si discute

## L'Italia dei territori

Giuseppe Roma\*

Al territorio si fa risalire, con valutazioni spesso opposte, una delle peculiarità che meglio definiscono la natura profonda dell'Italia. Nella storia del nostro Paese troviamo, infatti, una traccia indelebile della potenza rappresentata dalla sua configurazione fisica, ma anche gli effetti della debolezza provocata dall'eccesso degli egoismi localistici. Eppure, nel territorio risiede uno dei fattori caratterizzanti l'ultima vincente metamorfosi nazionale che, negli anni della modernizzazione industriale (gli ormai lontani anni '60 e '70), ha completamente mutato la struttura produttiva del Paese, formato una nuova classe dirigente, ricostruito e dato coesione a un diverso sistema di aggregazioni sociali.

Anche nella difficile congiuntura che attraversa attualmente l'economia italiana, provocata dal *credit crunch* anglo-americano, l'appello alla resistenza e al rilancio che viene dalle istituzioni, dai media e dall'opinione pubblica, converge sul rafforzamento dei fattori meno volatili, sulla produzione industriale di qualità, sulle tecnologie, come pure punta a valorizzare il capitale culturale e paesaggistico in quanto veicolo di immagine e occasione per creare reddito. In definitiva, punta a un ritorno ai territori.

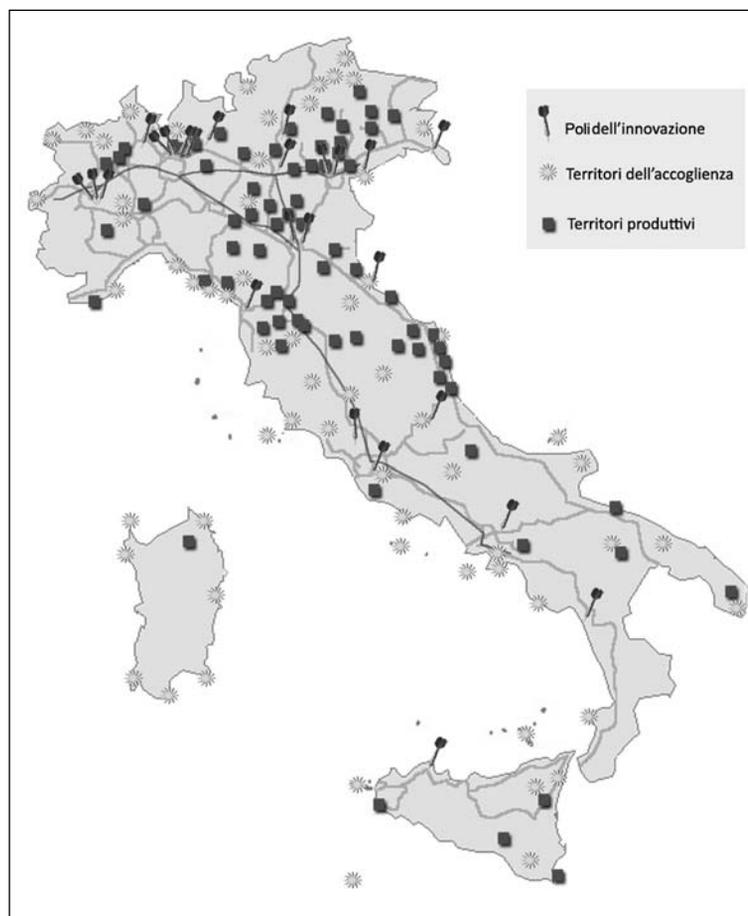
Tuttavia, come spesso succede ai paradigmi resi luoghi comuni dalla retorica delle classi dirigenti, anche l'archetipo territoriale appare un po' sbiadito, sballottato fra i cultori della macro-economia che letteralmente non lo vedono, ovvero non lo conoscono e non lo riconoscono come fattore decisivo per il nostro sistema economico, e i cultori dello sviluppo dal basso, della dimensione micro che ormai non lo rappresenta più. Il Censis ha sviluppato nuove interpretazioni individuando una traiettoria di cambiamento molto significativa. Con la Rur, nella terza edizione di *Municipium* (luglio 2008), ha individuato il formarsi di ampie regioni urbane, tenute insieme da una pluralità di relazioni di cui la crescita del pendolarismo rappresenta la fenomenologie più evidente. Nell'annuale *Rapporto sulla situazione sociale del Paese* del dicembre 2008, il Censis ha definito i confini e valutato il peso di queste *big cities* considerandole quali potenziali fattori di una seconda, decisiva metamorfosi della società italiana. Il Rapporto "L'Italia dei territori" costituisce un'ulteriore

tappa per suscitare un rinnovato interesse per le strutture territoriali. L'estrema varietà dei territori italiani riporta alle numerose funzioni che il territorio assolve come collante nazionale:

- *il territorio costituisce il supporto concreto alla ristrutturazione produttiva orientata al mercato globale.* La regolazione urbanistica limitata, con i piani regolatori, ai soli confini comunali ha nei fatti consentito la più ampia flessibilità insediativa, generando un'urbanizzazione spontanea libera da vincoli di area vasta. Da un lato ciò ha prodotto le note inefficienze e carenze infrastrutturali, forme di degrado ambientale, prevalenza di insediamenti monofunzionali, ma dall'altro ha offerto, soprattutto al sistema di imprese, la possibilità di aggregarsi sulla base di parametri congruenti con le sole logiche interne ai processi produttivi. L'area vasta, sfuggita di mano agli urbanisti e ai pianificatori, è diventato il vero modello di organizzazione di un sistema di imprese che accetta le sfide dell'innovazione e della competizione internazionale;

- *il territorio in Italia è un valore in sé.* Ciò comporta una continua pressione (culturale, prima ancora che economica) delle logiche immobiliari, ma anche un forte vantaggio competitivo nel promuovere attività a forte presa sui visitatori esteri. L'abbondanza di capitale territoriale in Italia ha sempre depresso una vera capacità di sviluppo per l'economia dell'accoglienza, comunque il vantaggio competitivo è evidente;

- *il paesaggio è l'unica vera fonte di identità nazionale.*



L'unificazione del Paese, debole sul piano dei valori civili condivisi, ritrova una vera fonte di comunione nell'attaccamento all'ambiente naturale e architettonico. Si potrebbe affermare che gli italiani vedono nella elevatissima qualità del territorio una delle poche ragioni per sentirsi una nazione.

Con il Forum dei Territori si è analizzato l'insieme dei comprensori d'eccellenza cui è stata data la denominazione Uteco (Unità territoriali complesse), che sono la più compiuta evoluzione dei distretti e dei sistemi locali. Essi si collocano in una dimensione intermedia fra i grandi contenitori delle *mega cities*, comunque calamitati dall'esistenza di un grande centro di irraggiamento (Milano, Roma, Torino o Napoli), e la quiete della ricca provincia italiana, delle città ad alta qualità della vita, dei centri piccoli ma con grande storia, arte e architettura, i borghi immersi in un contesto ambientale di pregio.

Sulla base di tali premesse è stato possibile determinare quali fattori determinano le più elevate qualità delle diverse tipologie di territorio (produzione e innovazione, accoglienza, socialità) e si è proceduto a realizzare una prima mappa delle eccellenze territoriali. È un percorso appena avviato, un'analisi del tutto aperta a ulteriori contributi e senza pretese di esaustività.

I principali fattori dell'eccellenza possono così riassumersi:

- deve manifestarsi una qualche condensazione territoriale che porti a una concentrazione di un seppur limitato reticolo di centri sulla base di contiguità territoriali, ma soprattutto di complementarietà e convergenze;
- presupposto dell'eccellenza è un'organizzazione efficiente del territorio, che comporta innanzitutto un vero attaccamento della comunità ai beni collettivi irripetibili e indivisibili, una capacità di reperire risorse finanziarie e di spenderle bene, una cura continua degli spazi e delle risorse pubbliche;
- contano naturalmente le risorse accumulate e storicamente presenti (bellezza dei contesti urbani e paesaggistici, tradizioni civiche, localizzazione geografica), ma conta ancora di più la cultura collettiva e la determinazione nel responsabilizzarsi per promuovere lo sviluppo;
- non si può realizzare l'eccellenza nei confini ristretti del locale, per quanto allargato a un comprensorio sovramunicipale, senza avere una forte propensione a recepire le innovazioni che si manifestano a livello globale. Il territorio eccellente è quindi un territorio aperto e fortemente interessato alle relazioni internazionali;
- il conflitto fra i soggetti locali rende impossibile l'eccellenza. Solo strategie comuni capaci di soddisfare e mediare i numerosi interessi naturalmente agenti sul piano locale rendono i leader credibili e consentono di realizzare un progetto unitario per il territorio;
- imprese e strutture eccellenti possono guidare un territorio alla ricerca di elevata qualità, ma è necessario un giusto dosaggio di leadership e coinvolgimento per evitare che si creino posizioni dominanti che deprimono la necessaria corralità;
- l'eccellenza non è quasi mai mono-settoriale, anzi le vere

aristocrazie di territorio integrano la tradizionale economia manifatturiera con il turismo, gli eventi culturali, le nuove tecnologie, gli interventi urbanistici ad alto impatto architettonico.

Su questa nuova base di analisi è ora necessario procedere a una riflessione per dare consistenza e peso alla dimensione territoriale, esclusa dalla visione esclusivamente macro, nel prospettare risposte credibili alla crisi in atto.

Come dare voce e far valere il peso dei territori d'eccellenza nella partita che si sta giocando per fronteggiare la crisi economica è certamente una delle partite che il nostro Paese deve giocare.

*\*Direttore generale del Censis.*

# Rigenerazione urbana in Toscana

a cura di Luigi Pingitore\*, Leonardo Rignanese\*

La Regione Toscana ha deciso di aprire una nuova stagione nel campo della rigenerazione urbana facendo leva sui Fondi strutturali comunitari 2007-2013. Arriva perciò a questo appuntamento con un articolato e complesso sistema di regole e di procedure, incardinato alla programmazione regionale, in modo da utilizzare tutte le risorse disponibili entro il 2014, data di chiusura di spesa dei Fondi Fesr. L'Inu Toscana, con questa tematica, intende rendere conto del contesto culturale, normativo e tecnico all'interno del quale un nuovo strumento di rigenerazione urbana si sta affermando: il Piano integrato di sviluppo urbano sostenibile (meglio conosciuto con l'acronimo di Pius). I contributi presentati sono di varia natura, ma tutti finalizzati a rivelarne la complessità organizzativa, procedurale e metodologica. Se è troppo presto per azzardarsi in giudizi, che pertanto risulterebbero assai sommersi e incompleti, con i Pius si può sostenere lo sdoganamento di una modalità di lavoro valido che però ha necessità di trovare ancora dei punti di consolidamento.

\* Redazione Inu Toscana.

## Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile

Luigi Pingitore

Accanto ad apprezzabili iniziative culturali<sup>1</sup> sta emergendo, soprattutto per iniziativa delle Regioni, un corredo di modalità, procedure e strumenti che testimoniano un rinnovato fermento nel campo delle politiche urbane. In tempi recenti ciò è stato favorito anche dalla programmazione dei Fondi Ue<sup>2</sup> tanto che le stesse Regioni, seppur con pesi e disponibilità sensibilmente diversi, hanno colto l'occasione per promuovere proprie azioni. La Toscana ha attribuito un interesse notevole alla dimensione urbana<sup>3</sup> individuando obiettivi che impegnano i cinque Assi Prioritari del Por CREO/Fesr 2007-2013<sup>4</sup> e affidando a questa dimensione un'incidenza del 70% circa delle risorse disponibili dal Fesr. A ciò va aggiunta l'individuazione di specifici strumenti quali sono appunto i Pius. Le tappe principali per l'approdo a questi ultimi sono rinvenibili in una serie di atti che la Regione ha elaborato fin dal 2007. In particolare, con i primi Orientamenti<sup>5</sup> è stato stabilito il criterio della progettazione integrata e intersettoriale (secondo le linee di intervento previste dal Por) ed è stata identificata la dimensione minima dei comuni concorrenti (20.000 abitanti), riconducibili pertanto ai 38 maggiori Comuni toscani. Con

un secondo documento<sup>6</sup> è stata ripercorsa l'evoluzione delle politiche urbane dell'Unione europea fino al passaggio di queste all'interno della politica regionale, in occasione del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013. E, soprattutto, è stato riconosciuto, nell'articolazione strategica del Por Toscana, l'obiettivo di "valorizzare le risorse endogene e qualificare i sistemi urbani e metropolitani per favorire lo sviluppo sostenibile, l'attrattività e la competitività sui mercati internazionali". Il tutto dentro un quadro pianificatorio che, ai vari livelli amministrativi, sta assumendo sempre più in maniera sistematica processi e approcci non tradizionali. D'altronde, segnali ormai diffusi mostrano che la collana dei piani toscani comincia a caratterizzarsi sulla base di sedimenti di coerenza (aiutati in questo dai sistemi obbligatori di valutazione ex-ante) che favoriscono le componenti di integrazione, partecipazione, *governance* e di sostenibilità – anche temporale – delle trasformazioni. Dunque, un salto di qualità per le amministrazioni locali che cercano di ammaestrarsi nella capacità di costruire e montare opportunità urbanistiche finalizzate all'attivazione di "motori di sviluppo economico" e di marketing territoriale, piuttosto che nell'enfatizzare consuetudini direzionali, regolative e unificative dell'urbanistica. Se, dunque, il concetto di flessibilità degli strumenti di pianificazione non viene meccanicamente associato a una

qualche volontà di deregolamentazione, il tema della rigenerazione urbana riesce davvero a incardinarsi nel piano - secondo un'associazione logica di pianificazione/programmazione - restituendo, in definitiva, l'output scalare del progetto urbano<sup>7</sup>. Di conseguenza è indiscutibile, per le città che hanno questo approccio con la pianificazione, una maggiore possibilità di realizzare le loro strategie e i loro progetti di piano facendo leva su strumenti innovativi come appunto i Pius. Anche se è troppo presto per azzardarsi in giudizi, che pertanto risulterebbero assai sommari e incompleti, si può affermare che forse i Pius sdoganano una modalità di lavoro valido per la quale è necessario tuttavia trovare punti di consolidamento a partire, a esempio, dalle norme vigenti. In questo senso, tali strumenti potrebbero considerarsi già una eredità importante per dare corso a quei *Programmi complessi di riqualificazione insediativa*<sup>8</sup> della legge 1/2005 rimasti finora sulla carta. Insieme a quanto suddetto, si può inoltre osservare che ai Pius va attribuito il merito di tentare il governo, come dire, "delle incertezze e del libero arbitrio" (particolarità riscontrata di frequente nella fase di elaborazione di altre esperienze di programmi integrati in Italia) tramite un uso spinto di tecnicità tipiche dell'esercizio programmatico. Tutto ciò non vuol dire che i Pius siano indenni da imperfezioni. Prima di proporre alcune ulteriori riflessioni in merito, è bene, però, meglio precisare di cosa si tratta: i Piani integrati urbani di sviluppo sostenibile costituiscono un insieme coordinato di interventi, pubblici e privati, per la realizzazione - in un'ottica di sostenibilità - di obiettivi di sviluppo socio-economico, attraverso il miglioramento della qualità urbana e ambientale e una razionale utilizzazione dello spazio urbano. Si basano su un sistema integrato e intersettoriale di diversi tipi di operazioni e sono identificati, secondo un approccio di pianificazione complessa urbana, come strumento di sviluppo economico locale e di

rigenerazione urbana, che opera prevalentemente mediante interventi di recupero, riqualificazione, riconversione e valorizzazione del patrimonio urbano esistente. Cinque sono le linee di intervento attraverso cui si possono creare:

- infrastrutture per lo sviluppo economico;
- spazi a fruizione collettiva (turismo, commercio, servizi);
- strutture per servizi alla persona (i beneficiari possono essere anche le Ong operanti nel sociale);
- asili nido e servizi integrativi prima infanzia (idem come sopra);
- interventi di valorizzazione di beni naturali/culturali (tra i beneficiari gli enti religiosi e le fondazioni).

Le proposte Pius, al momento della presentazione formale in Regione (10 marzo 2009) sono dotate, oltre che della progettazione preliminare o di adeguati piani di gestione per le singole operazioni, anche di un masterplan e di un'analisi di fattibilità complessiva<sup>9</sup>. In particolare, quest'ultima contiene l'identificazione e descrizione della strategia di intervento incrementale riferita comunque a una visione di insieme, i contenuti progettuali del Pius, le indicazioni di coerenza interna/esterna, l'analisi di efficacia e sostenibilità del Piano.

I Pius si concretizzano su ambiti di interventi che presentano contiguità territoriale, innescano grandezze finanziarie tra i 20 e i 50 Milioni di euro, avviano un percorso di concertazione e si gestiscono attraverso una piattaforma informatica (una sorta di progettazione assistita on-line). I criteri di selezione delle proposte sono determinati in base a tre diverse griglie che riguardano: il livello di coerenza interna ed esterna (max 15 punti); il livello di integrazione con le strategie trasversali del Por (max 30 punti); la qualità progettuale (max 50 punti); il livello di concertazione e qualità del processo partecipativo (max 5 punti).

Dei Pius convincono meno taluni aspetti contenutistici<sup>10</sup> direttivi. In questo senso, il capitolo del finanziamento delle urbanizzazioni è ridotto alle strade residenziali, alle

piazze, alle piste pedonali e ciclabili, alla pubblica illuminazione e agli spazi di verde attrezzato. Solo in casi particolari il cofinanziamento è esteso ad aree verde di quartiere e impianti sportivi di quartiere, mentre sarebbe stata auspicabile una gamma più ampia di urbanizzazioni finanziabili e, quindi, una dote di cofinanziamento più alta del tetto, fissato al 10%, del costo totale ammissibile. Risulta contraddittorio, rispetto alle finalità stesse dei Pius, il dispositivo dovuto all'applicazione dell'art. 55 del Regolamento Gen. Ce 1083/2006<sup>11</sup> che genera paradossalmente una forma di corsia preferenziale per le operazioni in perdita, incapaci cioè di generare nel tempo flussi di cassa in entrata a favore della P.A. Altro tema riguarda i cosiddetti *Progetti portanti* che non trovano riferimenti esplicativi e metodologici se non una soglia di ammissibilità, il 30% di spesa pubblica per ogni singola operazione, sotto la quale il progetto non risulta portante ma solo funzionale alla strategia del programma. Ma gli aspetti più incerti e problematici riguardano il ruolo connotativo del programma: il fatto di non attribuire al Pius la funzione e i termini identitari tipici della progettazione urbana lo rende incompleto nella misura in cui la questione stessa del progetto urbano non viene ormai affrontata né con strumenti attuativi né tantomeno con la parte operativa della pianificazione comunale (in Toscana, il Regolamento urbanistico). Nei Pius la questione del progetto urbano è trattata marginalmente e indirettamente attraverso criteri di selezione relativi alla qualità progettuale, senza tuttavia esplicitarne fino in fondo la sostanza. Del resto, vi è un riscontro di tale limite nella casistica di definizione degli ambiti di intervento. L'identificazione delle tre tipologie Pius *integrati nell'ambito di interventi di edilizia residenziale pubblica/localizzati in aree periferiche degradate/localizzati in altre aree urbane*, avviene alcuna priorità e diversificazione, ma anzi con dettami assolutamente neutri. In conclusione, se il Pius può essere considerato un vero e proprio modello,

una frontiera avanzata nel campo della rigenerazione urbana, questo modello deve però percorrere un ultimo pezzo di strada attinente alla questione *Natura e qualità progettuale* delle nostre città. Probabilmente questa posizione potrà essere conquistata quando lo schema Pius si svincolerà dai paletti rigidi e stretti delle regole comunitarie.

Note

1. "Carta della rigenerazione urbana", Audis, giugno 2008.
2. Soprattutto, a seguito della sperimentazione dei Pic Urban i quali, in questo senso, hanno costituito un patrimonio direttamente introiettato negli strumenti di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 dell'Ue.
3. Per un utile approfondimento si veda la sezione tematica "A sud delle politiche urbane" in *Urbanistica Informazioni* n. 216/2007, pp. 41-56.
4. Por CRE0/Fesr 2007-2013 è l'acronimo del Programma operativo regionale competitività regionale e occupazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale della Regione Toscana relativo al 2007-2013, approvato dalla Commissione europea il 1 agosto 2007. Gli Assi prioritari del Por CRE0-Fesr in realtà sono sei, ma l'ultimo riguarda la gestione stessa del Por.
5. Dgr Toscana del 5 novembre 2007, n. 785.
6. Dgr Toscana del 17 dicembre 2007, n. 986.
7. Ecco perché si rifiuta in principio la stucchevole contrapposizione se anche i Pius sono Piani o programmi.
8. Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio", Art. 74 - Programmi complessi di riqualificazione insediativa.
9. L'analisi di fattibilità complessiva è relativa all'ambito di intervento interessato e al territorio urbano di riferimento, agli obiettivi che intende raggiungere e all'insieme delle operazioni di cui si compone il Pius, siano esse oggetto di cofinanziamento del Por siano esse già realizzate o in fase di realizzazione al di fuori del finanziamento del Por.
10. In riferimento è al "Disciplinare di attuazione Pius (Dgr Toscana del 17 marzo 2008, n. 205) e all'Avviso per la presentazione di manifestazione di interesse (Decreto direttoriale del 26/05/2008, n.2326).
11. Regolamento (Ce) n. 1083/2006 del Consiglio europeo dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

## Verso una cultura della rigenerazione urbana

Vincenzo Bentivegna\*

Da sempre le città sono soggette a processi di adattamento e rinnovo conseguenti al degrado fisico e ambientale, all'obsolescenza, al decadimento sociale: la presenza di aree degradate all'interno delle città è sempre stata una caratteristica delle città europee. Ma in questi anni il fenomeno ha assunto caratteri e dimensioni ben più gravi e diverse dal passato. In molte città europee, piccole e grandi, le aree nelle quali si concentrano abitazioni degradate, servizi e infrastrutture improprie e inadeguate, aree industriali abbandonate o dismesse, rischi e inquinamenti ambientali maggiori che altrove - ma anche disoccupazione, mancanza di coesione sociale, sacche di povertà diffuse, bassi livelli di istruzione, di salute, di sicurezza - si sono notevolmente ampliate; esse hanno raggiunto dimensioni e diffusione tali che in molti casi nella città si presenta una vera e propria frattura economica, sociale e spesso anche culturale, tra la parte della città che mantiene i propri ritmi di sviluppo e di qualità della vita, e la parte - generalmente più piccola ma tutt'altro che irrilevante - che strutturalmente degrada, seguendo modelli economici, sociali e prospettive residuali, arretrate e subalterne rispetto al resto della città. La dimensione del fenomeno è tale che è stata prospettata l'ipotesi che essa possa minare le condizioni dello sviluppo comunitario così come prospettate da Lisbona in poi, mettendo in forse il ruolo di *drivers* dello sviluppo a lungo termine

assegnato dalla Unione Europea al sistema urbano<sup>1</sup>. I costi sociali, economici e politici di queste aree hanno ormai raggiunto livelli insostenibili in termini di coesione sociale, di rischio di fallimento nel perseguimento degli obiettivi strategici di lungo periodo della CE, di capacità competitiva mondiale delle città europee. In sostanza, le grandi aree degradate urbane sono diventate una questione critica per tutti i livelli di governo del territorio europeo (dal sovranazionale al locale), con vistosi effetti negativi anche in ambiti che trascendono la dimensione urbana quali: la credibilità della politica, la costruzione di processi di decisione collettivi trasparenti e partecipati, l'efficienza e l'efficacia del management pubblico urbano, il marketing territoriale; esse sono - nello stesso tempo - sintomo del fallimento delle politiche urbane comunitarie, delle difficoltà di evoluzione del sistema europeo delle città e di un deficit di democrazia. La Toscana non è immune da questa situazione: Firenze, Prato, Livorno, Piombino ecc. sono segnate da consistenti aree urbane degradate. E anche se, per ragioni storico-sociali e di governo complessivo del territorio, il fenomeno non è vistoso come altrove, ha comunque effetti non secondari sulle prospettive di sviluppo e di qualità della vita della regione. Le cause di questa caduta nel degrado urbano che si è presentato in questi lustri non sono ben conosciute<sup>2</sup>, ma la molteplicità di possibili moventi

scatenanti porta a far ritenere che queste grandi aree urbane degradate siano nello stesso tempo il sintomo, la causa e l'effetto di un insieme di situazioni e di condizioni che vanno dalla globalizzazione alla crisi fiscale dello stato, dai connotati attuali della lotta di classe agli effetti urbani dei processi di aggiustamento delle città nei confronti dei processi di globalizzazione, dalle difficoltà strutturali dello stato del benessere all'emergere e diffondersi della società della conoscenza ecc. Si tratta quindi di una pluralità di cause - ogni caso è specifico - che si intrecciano volta per volta con una propria dimensione di impatto sulla città e sul territorio metropolitano, la cui caratteristica dominante è quella che ogni strategia volta a migliorarne la qualità della vita e a sostenerne i processi di sviluppo cozza contro l'impossibilità di fare previsioni attendibili a medio e lungo termine: abbondanza e ampiezza di eventi imprevedibili, presentarsi di situazioni conflittuali diffuse, fallimento del mercato, debolezza dello stato ecc.

L'approccio tradizionale della riabilitazione urbana, centrato sul piano urbanistico, sui progetti di recupero di infrastrutture, servizi e abitazioni, sulla focalizzazione agli investimenti, sugli aspetti fisici del degrado, sulla sottovalutazione degli aspetti sociali rispetto a quelli economici e ambientali, si sono ormai dimostrati insufficienti non solo per affrontare con successo il problema, ma anche solamente per capire l'intreccio di problemi economici, sociali, ambientali - addirittura etico e politici - che segnano queste aree. Il fatto è che solo recentemente si è cominciato a comprendere che si tratta di un fenomeno complesso e contraddittorio, non affrontabile con strategie settoriali e non risolvibile nel breve periodo. Un fenomeno che non può essere mutato con i tradizionali strumenti del recupero urbano, dei sussidi sociali, dei supporti economici a fondo perduto, o del contenimento più o meno repressivo. Infatti:

- non sembra sufficiente privilegiare una politica di massicci interventi nella ristrutturazione del capitale fisso

volta alla riqualificazione dell'ambiente costruito: i grandi interventi di ristrutturazione della *banlieu* di Parigi non hanno impedito la deflagrazione sociale;

- non sembra sufficiente la riqualificazione dell'ambiente urbano volta al miglioramento della qualità della vita perché spesso, tramite il gioco delle rendite urbane, si mettono in moto effetti perversi del mercato immobiliare che portano all'espulsione degli abitanti dell'area, trasferendo di fatto il problema su qualche altro spazio urbano o metropolitano, più o meno limitrofo;
- non sembra sufficiente puntare alla creazione di nuovi posti lavoro perché, se per recuperare la competitività localizzativa dell'area si creano posti lavoro qualificati, allora - stante l'endemica scarsa qualificazione degli abitanti dell'area - questi diventeranno occasione di lavoro per i lavoratori qualificati che risiedono altrove; se invece si stimola l'occupazione nei settori obsoleti si fanno opzioni non efficienti che in breve sono destinate a fallire;
- non sembra sufficiente qualificare la forza lavoro presente nell'area per renderla in grado di competere con efficacia sul mercato del lavoro, perché l'aumento del reddito individuale che ne consegue stimola i lavoratori così qualificati a trasferirsi in zone della città dove la qualità della vita è migliore, depauperando l'area delle migliori energie;
- non sembrano sufficienti le politiche del ricambio volte a modificare la struttura economica, sociale, etnica o per età delle popolazione esistente perché, senza interventi strutturali generalizzati, si corre il rischio di frantumare le reti di sostegno reciproco, o addirittura di sopravvivenza, che si sono create nel tempo, mettendo in moto processi perversi nei sistemi di relazione esistenti nelle fasce più deboli degli abitanti, tali da provocarne l'espulsione.

Di conseguenza, si comincia a ritenere che la questione non possa più essere fronteggiata privilegiando, volta per volta e a seconda delle contingenze, o la pianificazione urbana, o

l'urbanistica per progetti, o le politiche di sostegno economico e le incentivazioni alle imprese, quindi con strategie settoriali che frantumano politiche e processi decisionali in rivoli. Il fenomeno è stato finora prevalentemente affrontato in termini settoriali, sminuzzando politiche e strategie che necessariamente devono essere globali, multidimensionali e polisettoriali per avere successo. In sostanza, la questione delle grandi aree urbane degradate richiede un approccio diverso che stimoli l'approfondimento della sua conoscenza, la affronti in modo globale, faccia leva sulla capacità dei suoi abitanti, sia centrato sul coordinamento di tutti gli attori pubblici e privati, in un quadro di decisione trasparente. Le politiche volte a governare e risolvere questa situazione richiedono prospettive di lungo termine assumendo una molteplicità di punti di vista e l'azione combinata di più settori di intervento, non solo urbanistici e ambientali, ma anche economici e sociali, perfino etici e culturali, il che richiede la coordinazione strategica tra poteri, tra istituzioni e tra strutture sociali, così come l'*empowerment* della società civile. In sostanza, quello che serve è un approccio molto diverso, centrato sulla governance di tutto il sistema urbano.

Le dimensioni e la complessità della questione pongono gravi problemi all'azione dei governi nazionali e locali, che non sempre hanno dato o riescono a dare risposte adeguate e adatte a fronteggiare la situazione. Ultimamente, si sta cercando di affrontare il fenomeno con un approccio di tipo diverso con una prospettiva multidimensionale ponendo la questione in termini di processo di decisione collettivo assumendo un quadro di riferimento di lungo periodo, un sistema di prospettive multiplo che tiene conto degli interessi di tutti gli attori e prendendo coscienza che l'ambiente di decisione è turbolento, incerto e caratterizzato dall'imprevedibilità; di conseguenza, il rilancio dell'area non può che essere il risultato dell'azioni interrelate di un grande numero di attori grandi e

piccoli: l'attenzione si sposta così dall'ambiente fisico, o economico o sociale, ai soggetti che, direttamente o indirettamente, attivamente o passivamente, hanno interesse o sono coinvolti nel rilancio dell'area.

Tre aspetti diventano necessari e determinanti per ogni prospettiva di rilancio di queste aree:

- l'integrazione delle diverse politiche di intervento, che nasce dalla necessità di coniugare insieme qualità della vita e sviluppo sostenibile;

- il coordinamento efficiente delle azioni e dei comportamenti all'interno del processo di decisione collettiva, che nasce dalla constatazione che per rilanciare questo tipo di aree c'è bisogno di uno sforzo comune di tutti gli attori che possono essere coinvolti in una prospettiva comune di futuro possibile;

- la partecipazione attiva e qualificante della popolazione dell'area come condizione indispensabile per la ricostruzione del capitale sociale deteriorato<sup>3</sup>.

Ciò significa porsi da un punto diverso nella pratica del rilancio, centrato sulla rigenerazione urbana, che è cosa diversa dal tradizionale recupero urbanistico e ambientale. Il fatto è che portare queste aree ai livelli qualitativi propri della città nel suo insieme è una questione di metodo della politica nell'affrontare i problemi fisici, ambientali, sociali, economici, istituzionali; di coordinamento tra i diversi attori che in varie forme e in diverse condizioni prendono decisioni su o in questa area; e di capacità di ricostruire il capitale sociale nell'area. In sostanza, si ritiene che le prospettive di rilancio si possano ritrovare soprattutto nella:

- *capacità della politica di comprendere e governare la complessità di questi sottosistemi urbani*: nel caso del governo centrale la questione si pone particolarmente nel riconoscimento della gravità del problema e nel conseguente adeguamento dei supporti giuridici, organizzativi e finanziari; mentre, nel caso del governo locale, la questione si pone come approccio multiplo e integrato nell'affrontare problemi fisici e ambientali, organizzativi, economici

e sociali, coniugando insieme qualità della vita e sviluppo sostenibile; per tutti, si pone il problema di superare il deficit di democrazia normalmente presente nei processi di decisione politica associati al governo di queste aree;

- *capacità del sistema città di costruire coordinamenti strategici* (visioni, prospettive, condizioni, procedure di coordinamento) nei processi di decisione pubblici e istituzionali, in grado di superare le razionali limitate dimensioni spazio-temporali e settoriali, migliorando i livelli di cooperazione interna allo stato, tra le istituzioni, e tra il mercato e la società civile;

- *capacità del governo del territorio di indirizzare tutta la città verso lo sviluppo urbano sostenibile* poiché, per il decollo di queste aree, si sono dimostrati essenziali l'approccio olistico, la ricostruzione delle comunità locali, un innovativo management pubblico;

- *capacità degli individui, delle imprese, delle organizzazioni e delle istituzioni presenti nell'area di sviluppare e sostenere una forte abilità nell'individuare, affrontare e risolvere i problemi* legati al proprio rilancio e al rilancio complessivo dell'area in una prospettiva temporale abbastanza ampia<sup>4</sup>, facendo leva sui diritti civili e sociali e sulla identità sociale, sostenendo le comunità locali in termini di autodeterminazione del proprio futuro<sup>5</sup>.

\* Università di Firenze.

#### Note

1. Qui è fatto riferimento al European City Summit del 2004 e al successivo Informal EU Ministerial Meeting on Urban Policy s.a.
2. Il che è un buon indice del deficit conoscitivo che ancor oggi accompagna questo fenomeno.
3. Sulle motivazioni di questa scelta di rimanda a *Urbanistica Dossier*, n. 74, aprile, 2005.
4. Il riferimento è alla capacity, cioè allo sviluppo delle capacità è l'abilità di singoli, gruppi, istituzioni ed organizzazioni di individuare e risolvere i problemi legati al progresso nel corso del tempo.
5. Luda Project, *Policy Paper* n. 3, 2006.

## V Giornata di Studi Inu Urbanistica e Politica

Napoli, 23 Ottobre 2009 - Centro Congressi  
Ateneo Federico II, Via Partenope 36

Responsabile scientifico: Francesco Domenico Moccia

Comitato scientifico: Federico Oliva, Paolo Avarello, Carlo Alberto Barbieri, Giuseppe Campos Venuti, Giuseppe De Luca, Fabrizio Mangoni, Pierluigi Properzi, Michele Talia

Direttore: Roberto Gerundo (Presidente Inu Campania)

Segretario: Pasquale De Toro (Segretario Inu Campania)

Il tema della V Giornata di Studi promossa da Inu, dal titolo *Urbanistica e Politica*, si propone di indagare il complesso rapporto intercorrente fra la dimensione scientifica e tecnico-professionale, da un lato, ed il governo del territorio quale responsabilità pubblica, dall'altro, alimentatosi in un lungo periodo di tempo, a far data dalla stessa fondazione dell'Istituto. Oggi, diversi segnali rilevano l'aprirsi di una fase nuova nella quale urbanistica e politica vedono incrinato (se non rotto) l'insieme degli equilibri che, nei trascorsi decenni avevano stabilizzato e consolidato un loro specifico rapporto. Tale rapporto è stato e sarà, infatti, declinabile secondo diverse accezioni, che interrogano gli studiosi su una pluralità di questioni: vi è stato e vi potrà essere un'egemonia politica dell'urbanistica? Quale politica deve portare avanti, se lo deve ancora, l'urbanistica? Perché l'urbanistica è terreno di scontro politico? Ci sono più politiche urbanistiche contrapposte e come si confrontano tra di loro? Quanto la teoria e la pratica dell'urbanistica è influenzata dalle teorie e dalle lotte politiche? Come si esercitano i poteri politici nelle scelte urbanistiche e come le stesse sono regolate in termini istituzionali e procedurali? Quali regole si devono dare nell'urbanistica per assicurare un corretto dispiegarsi dell'attività politica sugli argomenti che la riguardano? Quali attività politiche esplicite o implicite accompagnano e determinano le decisioni urbanistiche? Come politiche urbane ed urbanistica si sono reciprocamente influenzate? Qual è la forza o la debolezza dell'urbanistica nel quadro politico contemporaneo e come può attualizzare la sua funzione sociale? Che battaglia politica si sta conducendo intorno alla gerarchia delle discipline di governo del territorio (ad es. paesaggio vs. urbanistica)? Le questioni sopra indicate verranno discusse nelle seguenti sessioni, in cui i partecipanti alla V Giornata di Studi Inu potranno confrontarsi:

- 1) *L'evoluzione storica recente, dal secondo dopoguerra, del rapporto tra urbanistica e politica*
- 2) *Urbanistica e politiche urbane*
- 3) *Urbanistica e politiche di area vasta*
- 4) *La regolazione del rapporto pubblico/privato nelle trasformazioni urbanistiche*
- 5) *Il ruolo della politica nei processi decisionali tecnici*
- 6) *Il ruolo della politica nella pianificazione strategica*

#### Scadenze

15 settembre 2009 invio Abstract (max 800 caratteri),  
30 settembre 2009 comunicazione accettazione Abstract,  
16 ottobre 2009 invio relazioni finali.

Le relazioni finali potranno essere presentate nelle seguenti forme:

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

Gli abstract vanno contestualmente inviati via e-mail al Comitato Organizzativo all'indirizzo [giornatastudio@unina.it](mailto:giornatastudio@unina.it)

A seguito dell'accettazione degli Abstract da parte del Comitato Scientifico, verranno inviate agli interessati le istruzioni per gli autori.

#### Quota di iscrizione

La quota di iscrizione, da versare contestualmente alla Registrazione alla Giornata Annuale di Studi 2009 è di:

- 150 euro per i non soci Inu
- 100 euro per i soci Inu

per coloro che intendono iscriversi all'Inu nel corso della Giornata di Studio, la quota di iscrizione sarà a 50 euro (oltre 100 euro di quota associativa). La quota di iscrizione comprende anche una copia degli Atti della Giornata di Studi pubblicata.

Per informazioni: [giornatastudio@unina.it](mailto:giornatastudio@unina.it)

## Prove di innovazione: intervista ad Albino Caporale\*

Luigi Pingitore

Qual è, dal suo punto di vista, la fotografia effettiva a oggi delle aree urbane toscane nell'ambito del sistema della rete di città europee, e quali sono le previsioni della Regione a riguardo?

Le aree urbane toscane costituiscono, al pari del resto del sistema produttivo regionale, una grande potenzialità non completamente dispiegata nel sistema della competitività europea. La complessità dei processi decisionali, cioè di una *governance* multilivello che si deve rapportare con livelli istituzionali sovraregionali, ha impedito alcune volte di portare al giusto grado di maturazione politica scelte strategiche per la crescita qualitativa di queste aree. Le potenzialità delle piattaforme logistiche regionali, le competenze distintive in alcuni settori dell'industria, per non dire del sistema regionale della ricerca, per esempio, sono comparabili alle maggiori aree metropolitane europee: la differenza con queste ultime è rappresentata spesso dal fattore tempo. Occorre troppo tempo perché queste potenzialità superino i limiti di un localismo talvolta un po' ideologico e diventino concrete realizzazioni nella loro integrazione con i sistemi metropolitani regionali, che si differenziano rispetto ai propri *competitor* europei – e questa volta in senso positivo – per la maggiore ricchezza dovuta alla complessità reticolare (la dimensione media dei centri urbani che a esse appartengono) e quindi di

coordinamento (e si ritorna alla questione della *governance*) ma anche per la varietà e la diversità delle identità territoriali che le compongono.

Quali sono, per sommi capi, le finalità e le caratteristiche dei PiuSS? I PiuSS sono stati pensati per essere Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile di medio periodo che si incardinano e attuano la Pianificazione territoriale e che si inseriscono in una riflessione strategica delle città che li promuovono, tale da poter costituire non tanto la unica soluzione ai problemi che intendono affrontare quanto un qualitativo effetto leva per lo sviluppo di interventi che contribuiscono al miglioramento delle città, o anche di sole porzioni di città. Sono privilegiati interventi di recupero più che di nuovo edificazioni, di funzionalizzazione dell'esistente, anche di pregio, di valorizzazione del patrimonio abbandonato, di riuso di aree dismesse. Infine, il carattere multisettoriale e integrato, quindi il superamento della parzialità e della settorialità. Una visione territoriale dove la dimensione della strumentazione urbanistica è funzionale a una visione dello sviluppo della città: non sono, o meglio, non dovrebbero essere stati interpretati come progetti urbani, quanto come azioni di sviluppo economico e sociale delle città per adattare alle trasformazioni dei

processi economici. Del resto, la profonda crisi che attraversano le economie mondiali sta costringendo le comunità locali a ripensare il proprio sviluppo e le proprie identità, sociali ed economiche.

La costruzione dei PiuSS sta tutta all'interno del Por CREO Fesr 2007-2013 e, perciò, ai Comuni coinvolti non è stato chiesto, come per altre esperienze, di arrivare all'appuntamento attrezzati con un parco-progetti spendibile. Tale scelta è stata motivata: 1) dal fatto che i dispositivi dei PiuSS attribuiscono comunque una sorta di corsia preferenziale ai Comuni che presentano iniziative già avviate; 2) ovvero, perché i meccanismi propri della programmazione comunitaria – in questo caso del PiuSS – non hanno permesso un momento di ascolto a monte dei Comuni?

I PiuSS sono stati progettati dalle città in un arco temporale di 10 mesi; le risorse disponibili nel piano finanziario del Por sono limitate rispetto alla potenziale domanda; sarebbe stato abbastanza illusorio o velleitario far passare questi strumenti (com'è avvenuto nella retorica degli ultimi anni delle varie esperienze di programmi urbani complessi) come le chiavi per la trasformazione delle città. Il Por non costituisce l'inizio delle politiche di sviluppo delle città: esiste una pianificazione territoriale complessa e rigorosa, a livello regionale, provinciale e locale; esiste una programmazione regionale di cui

il Por è strumento esso stesso attuativo; esiste un “parco progetti” consistente costituito dai Pasl (acronimo di Patto per lo sviluppo locale. Sono strumenti, su base provinciale, della programmazione negoziata toscana e hanno l’obiettivo di selezionare le priorità dello sviluppo locale e riferimento per la governance fra i livelli istituzionali e il territorio): i Piuss stanno all’interno di questo quadro. Il Por non è un programma a sé stante, ma attua e interpreta la complessità della pianificazione territoriale e della programmazione regionale, nonché di quelle locali. I Piuss hanno pertanto la capacità di incardinarsi in un percorso esistente, una sorta di “lotto funzionale integrato” di un piano di dimensione più ampia, in termini strategici e finanziari. Forse i limiti di alcune esperienze analoghe stanno nell’aver voluto con ammirevole ambizione presentarsi come lo strumento fondamentale di trasformazione delle città, e di essere state anche caratterizzate dalla deprecabile assenza di risorse comparabili a tale ambizione. E’ possibile pensare che le trasformazioni urbane si possano sollecitare con idee progettuali e architetture istituzionali che prescindono dalla capacità di pianificazione e di governo del territorio? Non credo. Non a caso, la letteratura sulla pianificazione urbana complessa ricorda come all’origine questi strumenti siano nati per superare la staticità degli strumenti urbanistici. Sono però passati quasi due decenni, i programmi urbani complessi sono stati introdotti nell’esperienza di molte regioni, anche e soprattutto nei programmi operativi comunitari, la metodologia Urban oramai è divenuta parte essenziale dei fondi strutturali, si è affermata una legislazione sul governo del territorio che permette una cooperazione integrativa con le politiche di sviluppo locale. Le maglie della regolamentazione comunitaria erano e rimangono strette ma sono state utilizzare tutte le possibilità di intervento. Cosa vuol dire a questo punto “ascoltare a monte i Comuni”? Consentire a tutti i Comuni di

presentare un Piuss è quanto di meglio si possa fare per fare esprimere i loro fabbisogni, le loro capacità, le loro strategie: i documenti di indirizzo e il disciplinare del Piuss sono stati oggetto di concertazione secondo le regole regionali. Non vorrei che dietro questa domanda vi sia l’idea, com’è avvenuto in altre Regioni, di individuare prima le città dove allocare le risorse, a prescindere dalla strategia e dalla qualità progettuale. Da anni si sta discutendo se per le politiche di sviluppo locale si debbano prevedere procedure selettive mediante concertazione o mediante concorrenzialità tra progetti. Per ognuna delle due opzioni vi sono aspetti positivi e altri negativi.

**La valutazione delle proposte Piuss agisce su un doppio livello: una prima valutazione “tematica” (riferita alle cd. linee di intervento) e una valutazione della proposta Piuss nel suo complesso. Vi è dunque una componente di settorialità che deve rapportarsi con l’aspetto dell’integrazione tra risorse, soggetti, azioni. Considera questo doppio livello di valutazione inevitabile?**

È inevitabile perché lo richiede il processo di integrazione delle politiche, la capacità di incardinare gli specialismi e le settorialità, che hanno un loro valore anche identitario, in una logica di maggior portata, anche in termini di confronto di idee e di politiche. Posso riportare una considerazione di una collega quando nella scorsa fase di programmazione del FESR applicammo una forma di progettazione integrata a livello sovracomunale (i PISL, analoghi ai PIT dell’obiettivo 1): “alcuni progetti che a livello settoriale non avremmo mai finanziati, inseriti in un contesto più ampio hanno assunto un valore e un senso per lo sviluppo locale, e quindi sono stati finanziati”. L’integrazione fa venire meno le gerarchie e i limiti (se non le miopie) del settorialismo.

**Nell’operazione Piuss sono coinvolte le Province (nelle conferenze di concertazione appositamente attivate**

e nel raccordo con i Pasl). Tuttavia, sembra che esse abbiano un ruolo poco influente nel processo di costruzione dei Piuss. Ritiene che sarebbe stato auspicabile una loro partecipazione finanziaria e anche un loro ruolo di soggetto valutatore? Può essere. Ma ricordo che il meccanismo di valutazione prevede differenziazioni rispetto alla coerenza con la programmazione locale dei vari progetti. E questo attraverso il PASL, all’interno del quale le singole operazioni (progetti) inseriti nel Piuss avrebbero potuto essere classificati per ordine di priorità, e quindi confrontanti con i progetti degli altri comuni della Provincia. Ma non mi pare che questo sia avvenuto. In questo caso sono scattati meccanismi di coalizione collusiva, finalizzati comunque a massimizzare il potenziale trasferimento di risorse sul territorio, e non di coalizione selettiva, finalizzata a individuare i progetti migliori o prioritari per il territorio. Mi pare una occasione perduta. D’altra parte, il concetto di governance cooperativa che stava alla base dei Pasl non è passato. Le risorse che si “concertano” continuano a essere solo quelle regionali. Poiché nel Por si applica il criterio del cofinanziamento, forse è giusto che siano i soggetti beneficiari e che investono (cofinanziando) gli interventi a confrontarsi direttamente con la Regione.

**Coerenza al Piano strutturale e conformità al Regolamento urbanistico, ma non solo. Con i Piuss sono sfavoriti dalle regole di valutazione quei Comuni con vigenti i vecchi Prg. Ciò può essere interpretato come la volontà di “premiare la vivacità” di quegli enti che si sono sforzati di aggiornare il livello attuativo del Piano? o forse, vista l’esiguità delle risorse a disposizione, come la necessità di fare selezione deprimendo quegli enti che danno minori garanzie per via di strumenti operativi superati? Le regole del governo del territorio esistono, e vanno applicate; se non avessimo fatto in questo modo ci saremmo contraddetti, come Regione.**

Una pratica apprezzabile di integrazione tra politiche di incentivazione e sostegno allo sviluppo e politiche di governo del territorio. Chi ha ancora un “vecchio PRG vigente” non è escluso ma penalizzato. Un meccanismo incentivante, mi pare equilibrato, coerente con le politiche regionali, sufficientemente realistico. E non retorico, quanto effettivo.

**Il limite al consumo di suolo.** Nei PiuSS è stato chiesto ai Comuni come impegno formale, oltre che sostanziale, ottemperando così a quanto dice la legge sul governo del territorio toscana, ma anche a una esigenza poco avvertita in precedenti esperienze di programmi integrati, perfino quando essi venivano definiti sostenibili.

Vediamo prima i risultati. Mi pare che uno dei temi, quello del limite al consumo del suolo, sia importante da perseguire e incentivare. Mi fa piacere intanto che siano state intercettate queste novità. Peccato se ne siano accorti in pochi.

A detta di molti il PiuSS, che pure appare uno strumento avanzato in diversi aspetti, non ha fornito le stesse raffinate “istruzioni” rispetto a due requisiti squisitamente urbanistici: 1) sulla qualità urbanistica e morfologica del progetto urbano; 2) verso le questioni della mobilità e delle sue strutture di efficienza in rapporto alle funzioni insediate/insediabili. A onor del vero, i criteri della valutazione richiamano questi aspetti.

La prima risposta che mi viene da dare è che il PiuSS forse sconta il limite (o il beneficio) di non essere stato pensato negli Uffici che si occupano di governo del territorio né da urbanisti. Ma a parte le provocazioni, provo a fare una riflessione: ci è stato detto che il PiuSS e tutta la strumentazione che l’ha accompagnato erano estremamente complessi e sospettati di dirigismo (i limiti sulle urbanizzazioni, il concetto di contiguità territoriale, gli adempimenti legati alla verifica sugli

impatti della gestione per i “contenitori”, persino la coerenza con la pianificazione territoriale) a fronte delle scarse risorse a disposizione. Appesantire ulteriormente la progettazione del PiuSS forse sarebbe stato oltremodo non proporzionale. A ogni buon conto, come si evidenzia nella domanda, gli aspetti della qualità e della morfologia urbana così come quella della “logistica urbana” sono presenti nel processo valutativo. Rispetto però alla battuta iniziale, devo ricordare che i colleghi della DG Politiche territoriali e ambientali hanno partecipato alla “scrittura” del disciplinare e dei criteri valutativi; e il loro apporto è stato particolarmente gradito per la capacità di integrare il loro punto di vista rispetto ad altre parzialità.

**Allo tecniche spinte di programmazione e gestione del PiuSS (vale per tutti l’attivazione di una piattaforma informatica per la presentazione delle proposte) si contrappone il male, tutto italiano, dei ritardi di realizzazione delle opere pubbliche. Questa volta, però, se quanto dichiarato nelle proposte non si realizza nei tempi previsti si perdono le risorse. Che accorgimenti prenderà la Regione in merito a questa problematica?**

Le prime elaborazioni sui PiuSS presentati ci fanno registrare questo livello di progettazione: il 71% dei progetti hanno il livello minimo di ingresso (preliminare); a fronte di un 18% tra definitivo ed esecutivo e 11% di progetti già avviati. Già questo mi sembra un risultato interessante. Abbiamo sostenuto la progettazione con un fondo di 1,8 Meuro; abbiamo accompagnato con una assistenza tecnica puntuale e quasi quotidiana della nostra Agenzia di sviluppo (Sviluppo Toscana) tutta la parte di informatizzazione delle proposte progettuali. I tempi sono una variabile esogena, perché sono di fatto dettati dalle regole dei fondi strutturali (la regola del disimpegno automatico), ma non possono diventare una variabile indipendente. Ci aspettiamo dai Comuni il medesimo sforzo che hanno profuso per la presentazione

dei PiuSS: la costituzione di veri e propri gruppi permanenti di lavoro, che seguano e coordinino le procedure di completamento della progettazione così come quelle di appalto. Stiamo riflettendo su forme di assistenza a queste fasi, ma anche in questo caso si tratterà di analizzare le necessità e le risorse a disposizione. Stiamo pensando di orientare la utilizzazione di piattaforme informatizzate per le procedure di appalto messe a disposizione dal Programma regionale della Società dell’Informazione; oltre naturalmente a un monitoraggio “feroce” sul rispetto dei tempi delle varie fasi dei procedimenti previsti dal Disciplinare. Sono forse maturi i tempi per una riflessione approfondita su strumenti di “ingegneria territoriale” per accompagnare piani di sviluppo.

## Gestione informatica dei Piuss

Geris Musetti\*

La Regione Toscana in occasione della attuazione dei Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile si è avvalsa di una piattaforma informatica online per la gestione di tutto il procedimento sviluppata da Sviluppo Toscana Spa.

La piattaforma integra una gestione evoluta dei diritti relativi agli utenti, delegando al responsabile del Piuss (sindaco del Comune capofila) la gestione (creazione e modifica) delle credenziali di accesso (*account*) dei singoli beneficiari associati al progetto generale, consentendogli di lavorare sui sottoprogetti indipendentemente alle singole operazioni.

In dettaglio la piattaforma ha permesso la gestione di tutte le fasi del processo:

- richiesta di accesso da parte del Comune responsabile del progetto generale Piuss e invio delle credenziali per l'accesso e l'utilizzo alla piattaforma ai singoli soggetti connessi;
- compilazione *online* di tutte le sezioni dell'istanza Piuss assegnabili;
- creazione di *account* per i singoli beneficiari;
- compilazione *online* di tutte le sezioni dell'istanza dell'operazione del singolo beneficiario;
- gestione istanze operazioni;
- stampa finale conforme ai modelli cartacei per la consegna della domanda.

Vista la complessità e la moltitudine di informazioni e calcoli richiesti per la compilazione, i progettisti informatici di Sviluppo Toscana hanno realizzato

un motore dinamico in grado di processare attraverso semplici file di configurazione, qualunque modulo di raccolta dati e foglio di calcolo. Per dare un esempio della capacità di elaborazione dati, il sistema è in grado di effettuare il calcolo di Tir e Van in tempo reale durante la compilazione facilitando processi di "what if" rispetto ai dati inseriti. Ciò è fondamentale nell'ambito di un procedimento che coglie la sua strategicità nella metodologia utile alla formulazione di un progetto territoriale integrato. Progetto integrato dove tutte le misure di contribuzione impiegabili concorrono a determinare la proposta finale, valutabile per coerenza e sostenibilità economica. Inoltre, molta attenzione è stata posta nello sviluppo del sistema di verifica dei dati, che permette, durante la compilazione dei moduli, di segnalare qualunque errore o anomalia dei dati inseriti, facilitando immediatamente azioni di revisione. La piattaforma ha al suo interno anche un tool per la gestione documentale, con il quale è possibile inviare (*upload*) e gestire qualunque tipo di documento o file da allegare alla domanda per completarne il "management" della complessità dei contenuti e soprattutto rendere immediatamente raggiungibili tutta la documentazione ritenuta indispensabile per la comprensione del progetto.

Tutto ciò è stato impostato sia per facilitare processi i "management" dei contenuti di progettazione ma anche per la successiva gestione dei contenuti nei processi di valutazione

nell'ambito dei procedimenti. Crediamo che l'alto valore della piattaforma sia nel modello impiegato di assistenza e accompagnamento alla formulazione di progetti integrati di riqualificazione e sviluppo urbano ai quali è stata data la possibilità in fase di formulazione di proposte-progetto di perfezionare le proposte in tempo reale attraverso la continua interrelazione fra singolo Progetto Piuss generale e singoli progetti di azioni connesse a valere sulle specifiche misure di contribuzione del POR-CREO consentendo quindi, una notevole azione facilitatrice. Per avere un'idea della mole di dati elaborati dalla piattaforma, forniamo il seguente elenco:

- utenti del sistema: 428
- Piuss attivati: 19
- operazioni complessive: 410
- documenti amministrati al sistema: 4214

Infine, l'infrastruttura informatica è stata progettata e realizzata secondo gli standard informatici regionali, utilizzando esclusivamente tecnologie "open source" (come Linux, Apache, PHP e PostgreSQL) allo stato dell'arte. La sicurezza degli accessi e delle informazioni scambiate è garantita dall'implementazione del protocollo sicuro HTTPS con credenziali certificate da un'importata CA (Certification Authority)

L'indirizzo internet del sistema online è: <https://sviluppo.toscana.it/piuss/>

\* Amministratore Unico Sviluppo Toscana S.p.A.

**sesta edizione: Venezia 4 - 7 novembre 2009**

up'09

Istituto Veneto di Scienze Lettere ed Arti  
Palazzo Cavalli Franchetti, campo Santo Stefano 2847

up'09

Urbanpromo '09 promuove **l'innovazione di pratiche e progetti**, facendo conoscere iniziative di eccellenza, stimolando la crescita di una cultura della **sostenibilità** e della **fattibilità dei progetti**, affrontando i temi oggi cruciali nel governo della città e del territorio.

I progetti ed i temi di UP'09 assumono due fili conduttori:

- la **pianificazione strategica** e il **marketing territoriale** per il *visioning* e la promozione dei progetti.
- il **partenariato pubblico privato** nella definizione e nell'attuazione dei progetti

e si dispongono in più settori, fra cui spiccano: competitività di città e territori, riqualificazione urbana, energia sostenibile e territorio, social housing e "piano casa", nuove centralità urbane, infrastrutture e mobilità.

Nel sito [www.urbanpromo.it](http://www.urbanpromo.it) è possibile effettuare l'iscrizione online. Sono inoltre disponibili informazioni sull'evento, materiali utili per la partecipazione, schede di progetti e temi presentati nelle scorse edizioni.

Urbanpromo è promosso dall'INU, Istituto Nazionale di Urbanistica, Piazza Farnese 44, 00186 Roma tel 06 68 80 11 90 - fax 06 68 21 47 73 [www.inu.it](http://www.inu.it)

Urbanpromo è organizzato da Urbit, Urbanistica Italiana Srl, sede operativa: via Castiglione 41, 40124 Bologna tel 051 648 68 86 sede legale: Piazza Farnese 44, 00186 Roma tel 06 68 19 29 47 - fax 06 68 21 47 73 [www.urbanpromo.it](http://www.urbanpromo.it)

**A chi rivolgersi per saperne di più:**

up'09

Segreteria organizzativa: Alessandra Carta e Giulia Tansini - [organizzazione@urbit.it](mailto:organizzazione@urbit.it)  
Relazioni esterne: Valentina Cosmi - [relazioniesterne@urbit.it](mailto:relazioniesterne@urbit.it)  
Catalogo e pubblicazioni: Francesca Casu - [dossier@urbit.it](mailto:dossier@urbit.it)  
Convegni e seminari: Valeria Ruaro - [convegni@urbit.it](mailto:convegni@urbit.it)  
Ufficio stampa: Andrea Scarchilli - [ufficiostampa@urbit.it](mailto:ufficiostampa@urbit.it)

# Energia e piano

a cura della redazione centrale

## Efficienza energetica nella pianificazione

*Eriuccio Nora\*, Alberto Pedrazzi\*, Fabio Cervi\*, Marcello Antinucci\*\*, Claudia Carani\*\**

Il tema della pianificazione energetica in Italia ha trovato solo recentemente riscontro a livello normativo e politico. La legge 10/91 per prima prescrive che i piani regolatori generali dei Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti prevedano uno specifico piano a livello comunale relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia, affidando a quest'ultimo un ruolo essenzialmente di supporto alla pianificazione territoriale.

L'applicazione della Lr 20/2000 dell'Emilia-Romagna "Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio", trasforma i Piani territoriali ed urbanistici in strumenti più articolati e flessibili. La Lr 26/2004 individua i compiti di Regione, Province e Comuni con riferimento alla pianificazione energetica, assegnando alla provincia il compito di sviluppare uno strumento settoriale sull'energia denominato "Piano programma energetico provinciale".

Questo nuovo assetto della pianificazione provinciale ha reso necessario sviluppare una metodologia per l'inserimento della variabile energia nei piani, al fine di determinare uno sviluppo del territorio più sostenibile, in cui la scelta

energetica si integri all'interno della programmazione territoriale.

### Obiettivi e linee strategiche per la sostenibilità energetica nel Ptcp

La variante generale al Ptcp, sviluppata dalla provincia di Modena, è stata adottata con la Delibera di Consiglio n. 112 del 22 luglio 2008; l'approvazione è prevista entro marzo 2009. Il titolo 16 "Sostenibilità energetica degli insediamenti", ha utilizzato una nuova metodologia, individuata a partire da un'analisi di diverse esperienze e casi-studio in materia di relazioni tra consumi energetici e caratteristiche del territorio, presentata nel progetto "PRODEM" (2006), finanziato dalla regione Emilia-Romagna.

Il Ptcp è dotato di un Quadro conoscitivo (art. 4 Lr 20/00), orientato a definire l'immagine energetica del territorio provinciale, appropriato alle funzioni e alle competenze di un piano territoriale di coordinamento. I contenuti del Quadro conoscitivo riguardano lo stato e le tendenze evolutive della domanda e dell'offerta di energia e dei caratteri del sistema insediativo e territoriale, correlati alle modalità ed entità dei consumi elettrici e termici, nonché le potenzialità energetiche derivanti dall'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili (Fer) e dal risparmio energetico in un'ottica di bilancio di risorse (art. 26, comma 3, Lr 20/2000).

La Provincia riconosce come obiettivo verso cui indirizzare le politiche di governo del territorio, l'impegno

sottoscritto dal Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007 (conosciuto come 20-20-20). Per il perseguimento di tale obiettivo, il Ptcp assume come linee strategiche: l'evoluzione degli strumenti urbanistici ed edilizi, la certificazione energetica degli edifici, i sistemi di generazione diffusa, le FER, la riduzione della domanda di energia delle nuove aree produttive, l'evoluzione delle politiche agricole ed il coinvolgimento dei Comuni.

Il Ptcp fissa il quadro di riferimento e stabilisce gli obiettivi prestazionali che dovranno essere perseguiti dagli strumenti di programmazione energetica territoriale di livello comunale: i Comuni devono dotarsi di un Piano d'azione energetico alla scala comunale /intercomunale e di progetti per la qualificazione energetica del sistema urbano. Tutti i proprietari di edifici pubblici nuovi ed esistenti devono dotarsi di certificato energetico apponendo l'apposita targa entro 31/12/2013 e si fa obbligo nelle nuove urbanizzazioni il ricorso a fonti energetiche rinnovabili o alla co- e tri-generazione per soddisfare almeno il 30% del fabbisogno totale di energia.

### Indirizzi e direttive per i piani urbanistici comunali

Il Ptcp richiede che il Psc specifichi ed approfondisca nel quadro conoscitivo quanto contenuto in materia di energia nel Ptcp, definisca gli obiettivi di sostenibilità energetica comunale per il risparmio energetico e per l'impiego delle Fer, individui le dotazioni

energetiche principali di interesse pubblico da realizzare o riqualificare e la relativa localizzazione nonché le zone idonee alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da Fer infine attui gli indirizzi e le direttive del Ptcp riguardanti le politiche di densificazione urbana, aventi un'importante ricaduta sui consumi energetici degli edifici e sulla mobilità.

Il Ptcp fornisce direttive e prescrizioni per la sostenibilità energetica dei Poc e dei Piani urbanistici attuativi (Pua), che devono prevedere, nella progettazione dell'assetto urbanistico, il recupero in forma "passiva" dell'energia (orientamento della viabilità, dei lotti e quindi degli edifici), uno studio di fattibilità tecnico-economica per l'applicazione di impianti di produzione di energia (per interventi con una superficie utile maggiore di 1000 mq), ed il teleriscaldamento con co- e tri-generazione come opzione prioritaria, per interventi maggiori di 10.000 mq. Gli interventi di riqualificazione e riuso dell'esistente, che non mutano la destinazione d'uso, devono prevedere programmi di riqualificazione energetica degli edifici che consentano una riduzione complessiva delle emissioni di CO<sup>2</sup> equivalente almeno pari al 50% rispetto a quelle della situazione preesistente; nei Comuni con più di 10.000 abitanti vanno predisposti programmi di riqualificazione energetica degli edifici antecedenti al '76.

I Rue devono includere criteri relativi alle prestazioni energetiche dell'edificato e contenere misure che favoriscano il risparmio energetico e l'utilizzo delle FER negli edifici, nel rispetto dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici e degli impianti definiti dalla regione Emilia-Romagna, nonché recepire il sistema di classificazione della prestazione energetica degli edifici istituito dall'atto di indirizzo (Del. Cons.Reg. 156/2008). Per gli edifici industriali-artigianali di nuova costruzione o soggetti a ristrutturazione, aventi superficie riscaldata superiore a 1000 m<sup>2</sup>, il Rue deve prevedere l'applicazione di

impianti di produzione di energia basati sulla valorizzazione delle fonti rinnovabili o sistemi ad alto rendimento energetico. L'applicazione integrale dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici è estesa anche agli interventi di ristrutturazione integrale inferiori a 1000 mq, adottando così la stessa scelta prevista dalla Commissione nella sua bozza di "recasting" della Direttiva 2002/91/Ce.

Un'attenzione particolare è stata posta agli insediamenti produttivi: nel caso in cui il Psc preveda nuovi ambiti specializzati per attività produttive o ampliamenti di ambiti esistenti soggetti a Pua deve essere predisposto uno studio sulla loro sostenibilità energetica. L'insediamento di nuove attività produttive che presentano un consumo per addetto superiore a 10 Tep/anno deve prioritariamente essere indirizzato negli ambiti produttivi di rilievo sovra-comunale, ovvero in aree ecologicamente attrezzate.

Gli impianti e le reti di distribuzione dell'energia sono da considerarsi infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, mentre tutti i nuovi impianti di illuminazione esterna, pubblica e privata, devono essere realizzati a norma antinquinamento luminoso e ridotto consumo energetico ai sensi della Lr 29/9/2003 n. 19 e della Dir. appl. reg.n. 2263 del 29/12/2005. I Comuni o per essi gli Enti gestori degli impianti di illuminazione pubblica esistenti, devono inviare alla Regione (art. 12 dir. n. 2263/2005) ed alla Provincia ogni cinque anni una relazione informativa sugli interventi realizzati e sui risparmi energetici conseguiti.

#### **Indirizzi e direttive per la localizzazione degli impianti**

Il Ptcp ha fatto la scelta di individuare i fattori escludenti per la localizzazione di impianti a FER, lasciando ai Comuni il compito di individuare nel loro territorio le aree idonee. Per gli impianti per la produzione di energia eolica sono state escluse ad esempio la zona A di protezione integrale dei parchi

regionali, le riserve naturali regionali, le aree di riequilibrio ecologico, le zone di protezione speciale (ZPS), ma facendo eccezione per gli impianti eolici ad auto-produzione con potenza complessiva non superiore a 20 kW. Sono poi escluse diverse altre aree classificate "sensibili" nell'ambito del Ptcp, in particolare il crinale spartiacque principale che identifica il confine tosco-emiliano (ma non i crinali secondari). La cautela nell'individuazione dei fattori escludenti ha voluto indicare una volontà di favorire lo sviluppo di impianti, anche dove essi modificano il paesaggio, considerando questa trasformazione un segno caratterizzante di un nuovo modello di sviluppo energetico.

Analogamente si è operato per la fonte idroelettrica, riprendendo la del. di Gr. n. 1793 del 03/11/2008

"Direttive in materia di derivazioni d'acqua pubblica ad uso idroelettrico" che include nella valutazione anche gli impatti cumulativi legati alla presenza di più impianti lungo il corso d'acqua. Si segnalano come prioritari gli impianti idroelettrici collegati a manufatti ed opere esistenti. Per i sistemi di produzione cogenerativa da biomassa si introduce il principio della "filiera corta" (70% del fabbisogno ottenuto entro un raggio di 70 chilometri dall'impianto). Per gli impianti fotovoltaici a terra si escludono:

- a) le zone agricole qualificate di particolare pregio e/o nelle quali sono espressamente inibiti interventi di trasformazione non direttamente connessi all'esercizio dell'attività agricola;
- b) le opere che comportano impermeabilizzazione dei suoli e siti protetti di diversa natura.

L'esclusione non si applica agli impianti esclusivamente finalizzati alla produzione per autoconsumo, a quelli con potenza elettrica nominale fino a 20 kWp, a quelli realizzati sulle coperture degli edifici o fabbricati agricoli, civili, industriali o sulle aree pertinenziali ad essi adiacenti ed a quelli da realizzarsi in aree industriali dismesse.

L'elaborazione del Ptcp ha rappresentato un percorso lungo e complesso per l'amministrazione provinciale e per tutte le forze economiche e sociali coinvolte nel percorso partecipato che ha portato all'attuale testo. La parte dedicata alla sostenibilità energetica, per il suo carattere di novità e di innovazione, ha coinvolto molti portatori di interesse ed è il risultato di un ampio confronto. Molte specificazioni di maggior dettaglio, necessarie ad una più efficace applicazione delle prescrizioni, direttive ed indicazioni del Ptcp, sono state rinviate al piano settoriale sull'energia, in fase avanzata di elaborazione, anche al fine di poter essere aggiornate più facilmente rispetto alle scadenze lunghe del Ptcp.

*\*Provincia di Modena.*

*\*\*Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile di Modena*

#### Riferimenti bibliografici

1. Provincia di Modena: PRODEM studio di nuovi strumenti regolamentari degli enti locali atti ad agevolare l'applicazione di sistemi per il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili, 2006; <http://www.provincia.modena.it/allegato.asp?ID=117922>

2. Provincia di Modena, Assessorato Difesa del suolo e tutela dell'ambiente, Ufficio Energia; Piano d'azione per l'energia e lo sviluppo sostenibile della provincia di Modena (PAESS), 2002.

## Energia e sostenibilità: il quartiere San Rocco di Faenza

*Ennio Nonni\**

### Le città si espandono

Se l'obiettivo ineludibile è quello di un sempre maggior impegno nel recupero dell'esistente e nella densificazione urbana è, però, un dato di fatto che le città si stanno comunque ancora espandendo.

A ben guardare, i modelli teorici di riferimento delle nuove periferie non si discostano dalla città ideale di Le Corbusier, del 1929, e dalla Broadacre city di Wright del '34.

Il condominio verticale, senza radici storiche, non è però la risposta per i nuovi abitanti delle città europee e l'espansione rada è la negazione di un sistema socialmente ed ambientalmente sostenibile. Ecco perché è necessario, ora più che mai, dare nuova linfa ad un sistema insediativo che intervenga là dove l'architettura ha fallito; solo con un disegno urbano nuovo, che risponda alle più svariate esigenze di integrazione mediante una creativa continuità di pieni e vuoti, con un ritorno al livello del suolo, ottenuto con un processo in parte pianificato e in parte spontaneo, si formano quelle complessità che generano pian piano la "civitas".

### Ecoquartieri mediterranei: una risposta di integrazione

L'anacronismo della pianificazione razionalista, responsabile dell'estetica e della marginalità dei quartieri periferici, ha spostato l'attenzione della cultura urbanistica più avanzata sulla bellezza e organicità di molti insediamenti spontanei.

Di sicuro, l'autentica città europea non è razionale, non discende da un modello preconstituito: è il frutto di una sedimentazione di usi, di opportunità, di compenetrazioni fra culture, di necessità urbane, di ideali da rappresentare, tanto che il risultato complessivo non si identifica con un gesto progettuale coerente e decifrabile.

Per i nuovi quartieri mediterranei verrebbe da dire che le "favelas" hanno molto più da insegnare agli urbanisti di oggi del quartiere sperimentale Weissenhof di Stoccarda, del 1926. I centri storici europei sono a testimoniare questa formazione anticlassica e rappresentano tuttora la risposta insediativa più avvincente, che meglio favorisce l'integrazione economica sociale e culturale. Da queste soluzioni, derivate dalla storia, attualizzate dalla più vivace cultura contemporanea, occorre attingere per creare la città del futuro, quale mosaico di eco-quartieri mediterranei.

Se le sfilacciate periferie della prima generazione dovranno evolversi e maturare, attraverso operazioni di saturazione edilizia, di occupazione degli spazi fronteggianti le strade, di umanizzazione degli spazi pubblici e di alta sostenibilità energetica, è nei nuovi quartieri mediterranei che avverrà la sfida per un diverso modello insediativo, capace di soddisfare le esigenze di identificazione di una crescente popolazione multietnica. E' necessario acquisire la consapevolezza, a differenza di un recente passato, che la forma del quartiere, non è indifferente alle esigenze di socialità e sostenibilità. E' l'aspetto decisivo; e la risposta è una forma urbana compatta, fortemente radicata al suolo, che lascia il dovuto respiro anche ad esigenze espressive individuali e che si snoda in un'alternanza di pieni e vuoti, attribuendo alla piazza il ruolo di elemento generatore di spazio. Conseguentemente, la densità fisica rappresenta un insieme organico predisposto ad ospitare una popolazione eterogenea, con attività e funzioni diverse ai piani terra, in stretta relazione con un spazio pubblico dinamico. Solo questo sistema, complesso, denso e poroso, che guarda alla storia insediativa europea, in antitesi alla semplice addizione di isolate architetture si presta a raggiungere quel livello di sostenibilità totale che va ben oltre l'auspicato consumo energetico zero.

### Un eco-quartiere nasce dalla pianificazione

Un eco-quartiere può nascere solo da una pianificazione generale improntata alla innovazione e alla sostenibilità, in quanto l'architettura sostenibile e il risparmio energetico, riferiti al singolo progetto, sono operazioni che non hanno, di solito, alcuna incidenza sostanziale.

Un disegno urbano che si ispira a criteri estetici ed ecologici deve essere in alternativa al grigio modello funzionalista e razionalista che continua ad espandersi in gran parte delle periferie.

Quando il pensiero sulla città ha smesso di essere un atto di filosofia creativa ed è stato tradotto in zonizzazione a chiazze su una mappa, la città nata da quelle macchie immotivate è risultata grigia, segregata: in altre parole brutta. E' il risultato dell'assenza di idee sulla città, e, quindi, della scarsa efficacia dei tradizionali strumenti urbanistici, o quanto meno, della banalità con cui vengono redatti.

Siccome il brutto risultato finale è valutabile oggettivamente dai cittadini, ognuno attribuisce ad altri il mancato raggiungimento qualitativo.

### Il disegno urbano quale alternativa all'architettura soprammobile

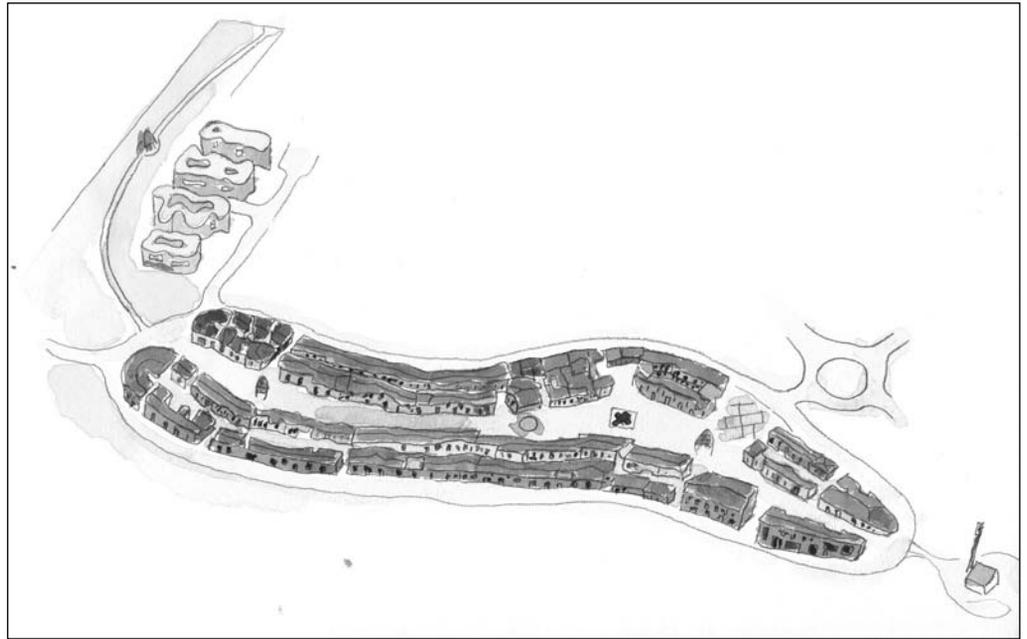
L'urbanistica della concretezza, dovunque la si applichi, deve affrontare pochi grandi problemi. Vediamoli:

- come ottenere dal privato, senza espropri, aree edificabili e per servizi;
- come realizzare quartieri belli, creativi, vivibili;
- come progettare quartieri a basso consumo energetico;
- come consumare meno terreno agricolo possibile e comunque dare una risposta molteplice alle esigenze insediative urbane

Traducendo in quattro titoli queste esigenze possiamo parlare di:

- accordo
- estetica
- sostenibilità
- densità

Le risposte che si danno spesso, ancora



oggi, riguardano quasi esclusivamente le procedure, le regole, le norme, che portano nella sostanza alla rinuncia al disegno della città; disegno che non è riconducibile a un fatto tecnico (figuriamoci ad un iter amministrativo!) bensì ad un gesto creativo fatto di attenzione e di diversità.

Il tentativo di evitare il progetto urbano rifugiandosi nell'architettura firmata (da salotto) acuisce i problemi poiché dirotta l'attenzione su un qualcosa di effimero, temporaneo, trascurando le reali questioni urbane. Per non rimanere ingannati da questa presunta medicina occorre affermare il valore primario del disegno urbano sostenibile e ricordarsi che l'urbanistica è creatività e che per attuarla con qualche certezza di risultato è necessario intraprendere le strade della sussidiarietà e della diversità.

### San Rocco: dieci punti per l'espansione urbana

L'eco-quartiere mediterraneo "S. Rocco", progettato nel rispetto dei principi della biourbanistica, è stato pensato come un luogo di incontro in cui forme di aggregazione abitativa contemporanea si affacciano su spazi pubblici composti da aree verdi, spazi di riposo, aree per la socialità di adulti e bambini.

Sono tipologie accorpate unite da un filo conduttore pubblico, che privilegia il rapporto degli edifici con gli spazi esterni di estensione; tipologie di altezze contenute (2/3 piani al massimo), piccoli condomini con tagli abitativi articolati, che favoriscano una dimensione urbana più consona all'integrazione sociale e culturale; occorre prendere atto che l'exasperazione costruttiva del condominio multifamigliare (se non in casi di particolare pregio) favorisce una sottile segregazione e costringe a situazioni abitative subite.

La rivisitazione della città storica e della locale tipologia costruttiva propone una aggregazione di edifici che si chiude attorno a piazze e slarghi collegati da percorsi; è una città a misura d'uomo, dove l'insieme e il particolare sono compresi in una scala di rapporto in cui ci si riconosce.

La filosofia del progetto non è quella di un gesto architettonico eclatante, ma di una sommatoria di piccoli spazi pubblici e di architetture spontanee che nascono dalla sensibilità e cultura dei cittadini che vedono la casa e l'ambito pubblico come un fatto unitario.

Prendiamo, ad esempio, la grande corte pubblica con le piazzette di aggregazione; non sono un vezzo progettuale costoso e senza senso, sono, invece, la lettura contemporanea della storia urbanistica più riuscita.

Le piazze vanno ideate per aggregare gli abitanti di tutto il quartiere. In una sorta di manifesto della sostenibilità delle nuove periferie, il quartiere risponde ai 10 punti della biourbanistica:

1. il clima acustico - un quartiere tranquillo;
2. la sicurezza sismica e urbana - un quartiere sicuro;
3. la sicurezza idraulica e il riuso delle acque - un quartiere che risparmia l'acqua;
4. sostenibilità e bioarchitettura - un quartiere ispirato al benessere;
5. compattezza e densità - un quartiere città;
6. caratterizzazione degli spazi pubblici e socialità - un quartiere di qualità;
7. le energie alternative alimentano il quartiere - un quartiere solare;
8. sistema di percorsi a misura d'uomo - un quartiere senza barriere;
9. un quartiere plurifunzionale - un quartiere integrato;
10. l'arte nel quartiere e la qualità urbana - un quartiere da scoprire.

*La sostenibilità non è solo energia*

Una superficie di 8,3 ettari per 950 abitanti distribuiti in 350 alloggi con una densità abitativa di 107 ab./ha: questo è il quartiere sostenibile S. Rocco.

Se il fabbisogno di energia termica in un quartiere tradizionale è di 150 Kwh/m<sup>2</sup>/anno a San Rocco, con il teleriscaldamento esteso a tutta l'area, è di 55, con un abbattimento della CO<sup>2</sup> del 60%.

L'illuminazione pubblica è alimentata da strutture fotovoltaiche, mentre il 38% del fabbisogno annuo di energia elettrica residenziale è prodotto con il fotovoltaico. Se il consumo di energia elettrica in un quartiere standard è di 40 Kwh/ m<sup>2</sup>./anno, a San Rocco è di 28, con un abbattimento della CO<sup>2</sup> del 30%.

Anche il consumo d'acqua rispetto ad un quartiere convenzionale è ridotto del 55% (da 199 l/ab./giorno a 90). Questa fredda esposizione di numeri, se assolve all'obiettivo del risparmio energetico non garantisce la vivibilità urbana; un bellissimo edificio isolato e a consumo zero in un quartiere insostenibile è un soprammobile ad

uso e consumo delle riviste patinate.

*La sostenibilità coincide con vivibilità*

Questa è l'unica via per uscire dal deserto delle periferie.

Acquisito il parametro del risparmio energetico e delle produzioni rinnovabili, alcuni obiettivi ineludibili sono:

- accorpamento del verde di quartiere con funzioni ecologiche e ricreative, al fine di realizzare, come in passato, grandi parchi urbani (lo standard di verde pubblico a San Rocco è di 46 mq/ab.);
- dare identità ai nuovi quartieri per far sorgere negli abitanti il senso di appartenenza ad un luogo, attraverso la realizzazione di piazze senza auto (a San Rocco sono pari a 5 mq/ab.);
- perseguire la gerarchia dei percorsi e tenere le auto ai limiti delle aree residenziali
- perseguire la compattazione volumetrica e la contiguità edilizia per favorire il rapporto fra spazio e abitante (a San Rocco 11.400 ab./kmq);
- favorire la sicurezza urbana con un mix di abitanti e di attività, associata ad una libertà espressiva che generi identità.

*\* Dirigente del comune di Faenza.*

## Nuovi parchi eolici tra Palermo, Agrigento e Trapani

*Filippo Schilleci\*, Paola Marotta\*\**

In linea con le indicazioni del Protocollo di Kyoto e gli obiettivi recentemente definiti a Bruxelles<sup>1</sup>, è ormai urgente provvedere al drastico taglio delle emissioni nocive derivanti dalla combustione del petrolio e degli altri combustibili fossili. In Italia, tra le diverse forme di produzione di energie rinnovabili, si sta, però, diffondendo esclusivamente l'eolico mentre la produzione di energia solare e le iniziative di risparmio energetico sembrano essere state lasciate in sospeso. Si assiste, dunque, a una proliferazione degli insediamenti degli impianti eolici, basata prevalentemente sull'iniziativa privata, senza alcuna preoccupazione sulle ricadute nell'assetto del territorio. Negli ultimi anni, nei territori delle province di Palermo, Agrigento e Trapani sono stati realizzati numerosi impianti di produzione di energia eolica. Se da un lato è possibile riscontrare un apporto positivo relativamente la risposta per la risoluzione dei problemi inerenti il cambiamento climatico, dall'altro si riscontrano ancora molteplici problematiche, non risolte, rispetto al rapporto con la conservazione, la valorizzazione e la tutela del paesaggio. I nuovi impianti, infatti, troppo spesso ricadono in aree ad alta vulnerabilità ambientale, alcune tutelate e vincolate, con la conseguente distruzione del valore paesaggistico dei luoghi. Nel 2006, per tentare di regolare tale materia, l'Assessorato regionale territorio e ambiente ha redatto una circolare<sup>2</sup> con la quale si è cercato di analizzare la problematica dell'impatto potenziale che gli impianti di produzione di energia eolica hanno sul paesaggio e sul patrimonio naturale e culturale dell'isola. Nelle more dell'approvazione del Piano energetico regionale siciliano, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, competente a rilasciare le autorizzazioni per l'installazione di impianti eolici, ha



emesso, dunque, proprie direttive in merito al rilascio dei provvedimenti di autorizzazione relativi ai progetti di parchi eolici. Purtroppo tale iniziativa si è vanificata; infatti i provvedimenti con i quali le Soprintendenze avevano rigettato alcuni progetti di parchi eolici particolarmente impattanti, sono stati annullati in seguito ai ricorsi al Tar delle società richiedenti le autorizzazioni. La “convinzione” è che il progetto per la realizzazione di un impianto eolico per la produzione di energia elettrica, secondo quanto si può leggere nelle motivazioni espresse nelle diverse sentenze del Tar, risponde a finalità di interesse pubblico, in linea con il protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni di gas serra. La magistratura, in pratica, si trova a colmare una lacuna della pianificazione territoriale, così come la mancanza di programmazione. E di fronte al contrasto tra un possibile vincolo paesaggistico e realizzazione di un impianto eolico, ha assunto una precisa linea di azione in base alla quale, i vincoli paesaggistici cadono di fronte alle finalità dell’interesse pubblico insite nei progetti di installazione dei pali eolici.

L’assenza di una integrazione tra la pianificazione territoriale, la pianificazione energetica e la localizzazione dei parchi eolici, pone diverse problematiche in un momento

delicato come quello dell’avvio della nuova stagione di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013.

In effetti la *Priorità 3 -Energia e ambiente*: uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo pone l’esigenza di accrescere la disponibilità di risorse energetiche mediante il risparmio e l’aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Di fronte a questa istanza occorre ribaltare la tendenza a realizzare i nuovi impianti secondo logiche funzionali e settoriali, facendoli ricadere, troppo spesso, in aree ad alta vulnerabilità ambientale e paesaggistica. Ci si deve chiedere, però, qual è il ruolo dell’urbanistica in questo nuovo “progetto” per il territorio? Quali possono essere le componenti nel processo di governo del territorio che possano rilanciare un’azione pubblica di difesa del paesaggio in Sicilia? Gli elementi sui quali basare le scelte, e fondare le politiche territoriali, non possono prescindere dal riconoscimento e dalla valorizzazione dei caratteri identitari e della “memoria” dei luoghi, oltre che dalla assunzione del ruolo strategico delle economie e delle aree verdi superstiti, anche in un’ottica di riconnessione ecologica che metta in rete risorse naturali, storico-antropiche e archeologiche.

La realizzazione di un impianto eolico può, e deve, essere intesa come un

progetto per il territorio e come una valorizzazione economica, sociale e culturale, assoggettata non più a regole di tutela imposte dall’alto, ma derivante da principi scaturiti da riflessioni partecipate e mirate ai luoghi e alla loro identità, oggi sempre più ignorata in nome di un progresso economico *insostenibile*.

A partire dal riconoscimento dei processi di trasformazione territoriale, si tratta di scoprire e sperimentare nuovi nessi tra progetti per il territorio e politiche di sviluppo locale, a partire dai valori identitari propri di ogni luogo.

Un interessante e utile percorso, a tal fine, è quello che passa attraverso una conoscenza e un’interpretazione dei luoghi e delle sue trasformazioni che guardi alle relazioni tra l’identità e i “supporti” fisici e culturali su cui si fondano; metodo che, partendo dalla valorizzazione delle risorse culturali e patrimoniali del territorio, fornisca un contributo alla localizzazione dei parchi eolici secondo un coerente processo di governo delle trasformazioni e secondo una logica di sviluppo sostenibile.

*\*Dipartimento Città e territorio, Università degli Studi di Palermo.*

*\*\* Dipartimento Città e territorio, Università degli Studi di Palermo.*

#### Note

1. In particolare il Protocollo di Kyoto, sottoscritto nel dicembre del 1997 ed entrato in vigore nel febbraio del 2005, prevede l’obbligo di operare una riduzione delle emissioni inquinanti in misura non inferiore al 5% rispetto alle emissioni registrate nel 1990 per il periodo dal 2008 al 2012. Si confronti inoltre Libro Bianco “Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili” (COM(97) 599def) che definisce strategie e azioni per una riduzione 20% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990.

2. Circolare n. 17 del 14/12/2006 dell’Assessorato per il Territorio e l’Ambiente e dell’Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali della Pubblica Istruzione della Regione Sicilia.

## Energia fotovoltaica nell'imolese

Daniele Mirri\*, Piergiorgio Mongioj\*\*

L'energia fotovoltaica (dal greco "phos" che significa "luce" e da "Volt", misura elettrica così definita in onore di Alessandro Volta, inventore della pila) sfrutta la capacità di alcuni semiconduttori, opportunamente trattati, di generare elettricità se esposti alla radiazione luminosa. Gli impianti fotovoltaici consentono, pertanto, di trasformare, direttamente e istantaneamente, l'energia solare in energia elettrica senza l'uso di alcun combustibile. Producono elettricità là dove serve, richiedono bassa manutenzione, non presentano emissioni nell'ambiente e offrono il vantaggio di poter essere costruiti "su misura", secondo le reali necessità dell'utente.

Questa risorsa, in riferimento a tempi riguardanti il futuro dell'umanità, può considerarsi illimitata (essendo la fonte primaria il Sole) e una fonte energetica per sua natura territoriale e distribuita. La quantità di energia solare che arriva sulla superficie terrestre e che può essere utile "raccolta" da un dispositivo fotovoltaico dipende unicamente dall'irraggiamento del luogo, a sua volta influenzato dalle condizioni climatiche locali (nuvolosità, foschia ecc.) e dalla latitudine (cresce cioè quanto più ci si avvicina all'equatore). In Italia, l'irraggiamento medio annuale varia dai 3,6 kWh/mq/giorno della pianura padana ai 4,7 kWh/mq/giorno del centro Sud e ai 5,4 kWh/mq/giorno della Sicilia. Se, quindi, le regioni ideali per lo sviluppo del fotovoltaico sono quelle meridionali e insulari, questi impianti, anche per la capacità che hanno di sfruttare anche la radiazione diffusa, possono essere installati convenientemente anche nelle zone più nordiche del Paese. Il costo per la loro realizzazione, ancora abbastanza elevato, diventa già oggi economicamente conveniente con forme di incentivazione finanziaria statali, in funzione di una previsione, inevitabile, di sempre maggior scarsità e onerosità delle fonti

energetiche fossili. Gli interventi che stanno caratterizzando come funzioni e come "immagine" il territorio dei dieci Comuni del Circondario imolese, riflettono le varie tipologie oggi disponibili che differiscono, anche notevolmente, a seconda del tipo di applicazione, delle condizioni d'installazione, delle scelte impiantistiche, del grado di integrazione nell'ambiente o nella struttura edilizia.

Si stanno diffondendo lungo quasi tutte le strade, ma ormai anche presso molti ambiti privati, specie rurali e per plurime necessità, i cosiddetti impianti "stand-alone", non collegati alla rete elettrica. Sono costituiti dai moduli fotovoltaici, dal regolatore di carica e da un sistema di batterie che garantisce l'erogazione di corrente anche nelle ore di minore illuminazione o di buio. Molto vantaggiosi nei casi in cui la rete elettrica è assente o difficilmente raggiungibile (spesso sostituiscono i gruppi elettrogeni) contribuiscono ad una evidente variazione nella fruizione delle segnalazioni stradali che si arricchiscono di frecce luminose di segnalazione di curve pericolose, di segnalatori e verificatori delle velocità di percorrenza, di segnali stradali con illuminazione, lampeggio, etc.

La sempre migliore resa luminosa di fonti quali le lampade LED (che emettono luce con scarsissima dispersione di calore e con bassissimo consumo energetico) ne favorisce l'uso anche per l'illuminazione di punti o incroci stradali pericolosi in situazioni periferiche. Il tipo di impianto "stand-alone" trova impiego anche per alimentare apparecchiature per il pompaggio dell'acqua (soprattutto in agricoltura), ripetitori radio, stazioni di rilevamento e trasmissione dati (meteorologici e sismici), apparecchi telefonici, impianti pubblicitari ed altri apparecchi difficili da collegare alla rete.

Gli impianti collegati alla rete (grid-connected) agiscono con duplice modalità: da un lato ci sono quelli che integrano la fornitura che la rete consegna all'utenza nei tempi e nelle potenze non sostenibili dal solo generatore fotovoltaico, dall'altro ci

sono i sistemi fotovoltaici che producono energia elettrica in surplus da trasferire alla rete oppure da accumulare. Sono impianti che spaziano da quelli centralizzati di grande potenza (come quello dell'Enea a Monte Aquilone in provincia di Foggia), ai piccoli sistemi distribuiti sul territorio con potenza non superiore a 20kWp. Gli impianti più diffusi hanno potenze tra 1,5 e 3kWp. Questi impianti vengono installati sui tetti o sulle facciate degli edifici, e contribuiscono a soddisfare la domanda di energia elettrica degli utenti.

Nel territorio del Circondario imolese la realtà cooperativa presente, spesso mediante l'utilizzo delle superfici di copertura dei propri stabilimenti, sta già investendo nella produzione di energia fotovoltaica per proprio utilizzo o per la cessione (come con il recente progetto di un impianto con produzione pari a circa 2 Mwh, su un terreno di circa 5 ettari in Località Zello ad Imola che sarà il maggiore dell'Emilia - Romagna) ed anche nella innovazione di materiali e strumentazioni per la loro fabbricazione (come nel caso delle piastrelle per facciate che generano energia fotovoltaica che vede interessate SACMI srl, Cefla srl ed Elettronica Santerno spa).

In parte grazie agli incentivi statali in essere, anche le pubbliche amministrazioni si stanno attivando sul fronte del fotovoltaico come quella di Imola che investe molto nelle scuole (asili nido o materne, ma anche nella nuovissima scuola media del quartiere Pedagna) nella bioarchitettura e nel risparmio energetico. Anche la locale Azienda per i Servizi alla Persona (estesa ai dieci Comuni del Circondario) si muove in tal senso: da ricordare l'impianto fotovoltaico realizzato per fornire energia elettrica da fonti rinnovabili alla comunità Il Sorriso, che si occupa del recupero delle tossicodipendenze e dell'ausilio alle donne e madri sole e in difficile condizione personale e sociale. L'opera è stata finanziata sia nell'ambito del sistema di incentivazione statale sia con il contributo della Fondazione Cassa di Risparmio di Imola. Grazie

agli incentivi e al risparmio ottenuto sulla bolletta elettrica, il costo iniziale viene ammortizzato in un periodo di circa 8 anni, mentre successivamente il bilancio diviene addirittura positivo. Il meccanismo d'incentivazione degli impianti fotovoltaici (denominato Conto Energia), è stato introdotto in Italia dal decreto interministeriale del 28 luglio 2005 ed è ora regolato dal decreto interministeriale del 19 febbraio 2007. Il Conto Energia remunera, con apposite tariffe incentivanti, l'energia elettrica prodotta dagli impianti fotovoltaici per un periodo di 20 anni e prevede anche un premio abbinato all'uso efficiente dell'energia negli edifici.

\*Albaprogetti.

\*\*Arko Associati.

## Geotermia a bassa entalpia nell'Amiata

*Gabriele Cesari\**, *Piergiorgio Mongioj\*\**, *Raffaella Manaresi\*\*\**, *Francesco Tinti\**

Il termine "geotermia" ha avuto origine all'inizio del secolo scorso proprio in Italia, quando il conte de Lardarel iniziò i primi esperimenti che permisero di trasformare in energia meccanica l'energia termica dei vapori caldi provenienti dall'interno della terra nella zona del Monte Amiata. Da quel momento si sviluppò una vera industria in grado di produrre energia elettrica, attraverso impianti sempre più sofisticati ed efficienti, che oggi trovano applicazione - e grandi prospettive future - in quelle aree del mondo interessate da anomalie geotermiche connesse all'assetto tettonico - strutturale delle stesse aree. In Italia la produzione di energia elettrica mediante geotermia ad alta entalpia avviene quasi esclusivamente in Toscana, nella zona di Lardarello e del Monte Amiata.

La geotermia a bassa entalpia sfrutta, invece, la costante temperatura che si riscontra in gran parte dei sottosuoli di territori esenti da anomalie termiche divenendo, come quella solare, una risorsa "inesauribile" e diffusa. Nella progettazione di un impianto geotermico a bassa entalpia si parte sempre dall'"alto", dal fabbisogno energetico dell'edificio e dalla scelta della centrale termica. Il sottosuolo, nelle modalità di geo - scambio progettate e dimensionate, si deve quindi adattare alle necessità dell'impianto interno scelto.

Qualsiasi tipo di terreno, in qualsiasi area geografica, può svolgere questa funzione. In base alla variabilità idrogeologica e geo - strutturale del sottosuolo, ovviamente con prestazioni termiche diverse che faranno optare per la scelta di un geo - scambiatore piuttosto che di un altro. Da qui l'importanza degli studi geologici preliminari alla progettazione dei campi geotermici e la necessità che essi entrino a far parte dei Quadri Conoscitivi alla base di ogni strumento

di pianificazione del territorio e, in particolare, della pianificazione strutturale.

In generale, e sonde geotermiche verticali sono le geo - strutture che meglio si adattano a qualsiasi tipo di terreno, per i seguenti motivi:

- interessano strati relativamente profondi (100-150 m), di conseguenza l'influenza superficiale delle variazioni stagionali è piuttosto limitata; in assenza di anomalie geotermiche locali le temperature del sottosuolo a tale profondità sono comprese tra 10 e 15°C, pari circa alla media della temperatura dell'aria esterna nella stessa area;

- sono composte da circuiti chiusi in cui scorre all'interno il fluido termovettore, quindi non è necessario un moto di acqua di falda e le problematiche ambientali (subsidenza, inquinamento e connessione tra falde sovrapposte, ecc...) vengono completamente evitati, qualora le sonde geotermiche siano realizzate a regola d'arte;

- sono riproducibili in serie in uno spazio limitato: i campi geotermici multi - sonda sono sempre in grado di dissipare / estrarre dal terreno le potenze termiche provenienti dalla centrale interna all'edificio.

La centrale termica è una macchina particolare, la pompa di calore, al cui interno è presente un ciclo frigorifero. Esistono diversi tipi di pompe di calore; quelle che sfruttano le proprietà termiche del terreno sono macchine acqua-acqua (oppure, meno comuni, acqua-aria). In tal caso si parla di pompe di calore geotermiche. Nel Circondario imolese una delle prime realizzazioni di geotermia a bassa entalpia ha trovato una particolare integrazione nel progetto e nella realizzazione di una nuova casa in legno, realizzata seguendo i criteri della bio - edilizia e con caratteristiche di alto rendimento energetico nella frazione di Sasso Morelli nel Comune di Imola su progetto architettonico di Raffaella Manaresi (Progetto : 2005-2007 - Costruzione : 2007 - 2008) Stante la particolare evenienza di un nuovo edificio realizzato con la massimizzazione delle convenienze energetiche, si è provveduto a

realizzare un sistema di monitoraggio per la verifica delle previsioni progettuali e per la valutazione delle reali prestazioni energetiche. Il sistema di monitoraggio è stato completato nel mese di gennaio 2009 ed è ora visibile on - line all'indirizzo web [www.brt.it/geo](http://www.brt.it/geo); inoltre, l'impianto di Sasso Morelli è stato recentemente inserito nel circuito europeo "Groundreach" che raccoglie le migliori realizzazioni di impianti a fonti energetiche rinnovabili (sito internet: <http://www.groundreach.eu>). Il dimensionamento dell'impianto geotermico ha tenuto in considerazione l'assetto idrogeologico dell'area in esame che è caratterizzato dalla presenza di una stratigrafia tipica di un contesto di pianura alluvionale, composta da un'alternanza di terreni fini ed impermeabili (argille e limi argillosi) e di terreni grossolani (sabbie e ghiaie) con elevata permeabilità, che ospitano i principali acquiferi. Sulla base delle caratteristiche geologiche e delle scelte progettuali per l'impianto di climatizzazione (che ha previsto l'integrazione con la fonte solare termica, in particolare per la produzione dell'acqua calda sanitaria), si è determinata la dimensione del "geo - scambiatore" composto da due sonde geotermiche verticali di tipo simplex (un tubo in andata ed uno in ritorno) del diametro di 40 mm. profonde 80 metri ciascuna. Nel mese di ottobre 2007 sono state effettuate le perforazioni, mediante la tecnica "ad acque perse", con foro completamente rivestito per garantire una perfetta tenuta idraulica tra falde sovrapposte sia nel corso della perforazione sia dopo l'installazione delle sonde. Il fabbricato realizzato, oltre che efficiente dal punto di vista energetico, consegue ulteriori spunti di valorizzazione in quanto "sano" per l'uomo e per l'ambiente, attraverso l'utilizzo di materiali da costruzione bio - compatibili ed eco - sostenibili e il mantenimento dei costi entro i limiti del mercato immobiliare locale, pur utilizzando materiali da costruzione di qualità e prestazioni energetiche superiori allo standard corrente della civile abitazione (in particolare la

tecnologia costruttiva in legno, per la buona qualità dei materiali, la tracciabilità di provenienza degli stessi, la forte industrializzazione del processo e i veloci tempi di montaggio).

Per coadiuvare i sistemi attivi e passivi per l'efficienza energetica del fabbricato nella progettazione architettonica si è condotta una specifica analisi dell'asse eliotermico che ha guidato la progettazione nella collocazione delle zone di maggior ombreggiamento / schermatura (portico) a protezione dei locali interni nella fascia sud - sud / ovest., nella collocazione della zona giorno della fascia più luminosa prevalentemente rivolta a sud e nella collocazione della zona notte nella fascia rivolta a nord - est, meno soleggiata e con illuminamento nelle ore mattutine. La struttura portante del fabbricato è stata realizzata con pareti in pannelli di multistrato di legno esternamente rivestiti da termo cappotto bioecologico in fibra di legno. Internamente alla parete portante è stata realizzata un'intercapedine per l'alloggiamento degli impianti chiusa da pannelli in fibrogesso tipo "Fermacell"; questa intercapedine interna contiene un ulteriore strato di isolamento costituito da pannelli di fibra di lino, materiale naturale ad alto potere coibente molto flessibile e quindi adatto a chiudere tutti gli interstizi tra gli impianti. Infine si è realizzato un manto di copertura di tipo ventilato coibentato con un pacchetto di 14 cm di fibra di legno. La struttura portante verticale ed orizzontale e tutti gli elementi di finitura in legno (infissi, pavimenti ecc.) sono stati realizzati con legnami con certificazione di origine, cioè provenienti da boschi a "taglio programmato". Gli impregnati e le tinteggiature sono di tipo naturale.

\*Geologo (Geo-Net).

\*\*Arko Associati.

\*\*\*Geo-Net.



## Un'alleanza tra fiere per il successo del comparto dell'emergenza

*Il Centro Fiera di Montichiari e Fiera Bolzano stringono l'accordo per il "Sistema delle Fiere dell'Emergenza, Antincendio, Protezione Civile e Soccorso". Ezio Zorzi, Direttore del Centro Fiera SpA e Reinhold Marsoner, Direttore di Fiera Bolzano SpA, ieri, 9 giugno 2009, hanno firmato l'accordo per questa nuova partnership.*

Il Centro Fiera di Montichiari e Fiera Bolzano sono i titolari organizzatori dei due eventi fieristici più importanti a livello nazionale, dedicati al comparto dell'emergenza, dell'antincendio, della protezione civile e del soccorso. Il Salone R.E.A.S. di Montichiari, in provincia di Brescia, collocato in un territorio che conta migliaia di volontari, è il principale appuntamento annuale, ed è giunto ormai alla sua decima edizione, mentre, la Fiera Civil Protect di Bolzano è un appuntamento biennale nato nel 2007, che mette in luce le potenzialità del territorio ed il suo know how nel campo della protezione civile. L'Alto Adige e il Trentino sono, infatti, province all'avanguardia in Italia in questo settore. Per garantire alle aziende espositrici un'offerta coesa, per evitare la dispersione di risorse organizzative ed economiche, per valorizzare e sviluppare al meglio il comparto dell'emergenza, la fiera R.E.A.S. e la fiera Civil Protect hanno dato oggi vita al "Sistema Fiere dell'Emergenza". Questa collaborazione darà un respiro internazionale alle nostre manifestazioni. In particolare, per quanto riguarda il comparto dell'emergenza, permetterà di promuovere all'estero e soprattutto nei paesi europei il "Sistema Fiere dell'Emergenza", al fine di acquisire espositori e visitatori buyer internazionali. Tale attività consentirà, nell'ottica della mission di marketing territoriale del Centro Fiera di Montichiari, di valorizzare la produzione delle aziende del territorio locale e nazionale. Fiera Bolzano rappresenta il miglior partner per questa collaborazione, essendo un ponte naturale verso il nord Europa", afferma Ezio Zorzi. Obiettivo del sistema fiere è sviluppare una serie di sinergie nella comunicazione verso i visitatori e gli operatori a livello nazionale per raggiungere con più efficacia il target delle manifestazioni e incrementare quantitativamente e qualitativamente il numero di visitatori presenti al R.E.A.S. e a Civil Protect, con conseguenti vantaggi per le aziende espositori. Inoltre, sono in programma iniziative specifiche per promuovere il "Sistema Fiere dell'Emergenza" all'estero, in particolare in quei paesi europei che hanno necessità di sviluppare le proprie strutture di protezione civile e di gestione dell'emergenza. Le sinergie tra i due eventi si estenderanno anche ad altri aspetti dell'organizzazione fieristica, quali la vendita spazi, la comunicazione verso gli espositori e l'elaborazione del programma collaterale.

# Il nuovo PRG per Napoli 1994 - 2004

Speciale doppia edizione

## INU Edizioni Srl

Casa editrice fondata  
dall'Istituto nazionale di urbanistica  
nel 1995

Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma - I

Tel.: [0039] 06 68195562 -- 68134341  
Fax: [0039] 06 68214773  
E-mail: inuprom@inuedizioni.it  
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@inuedizioni.it

## Una doppia edizione per il PRG di Napoli

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

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

**Sconto 20%**

Per i Soci INU e gli Enti:

**Sconto 30%**

## • COFANETTO

- *Introduzione al piano*, formato album cm. 21 x 29, pagine 64, illustrazioni a colori, cd-rom, tavola 1:25.000
- *Indirizzi, Variante occidentale* pagine 116, illustrazioni b/n
- *Variante generale, Relazione* pagine 320, illustrazioni b/n
- *Variante generale, Norme* pagine 252, illustrazioni b/n

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

## • CARTELLA

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

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

## La piazza di Quattro Venti a Roma

Chiara Ortolani\*

Oggi a Roma, come in molte altre realtà urbane, gli spazi aperti non ancora configurati, sia di cintura che interstiziali sembra non possano avere altro destino che quello di accogliere nuove cubature destinate a residenze, centri commerciali o parcheggi, che siano essi interrati, a raso o in silos. Lo spazio pubblico già configurato, inoltre, subisce una progressiva riduzione e frantumazione a favore di spazi privati anch'essi destinati, il più delle volte, a parcheggi, a causa del ruolo primario dell'auto tra le varie modalità di trasporto. Da questo è scaturita la distinzione, riguardante sia la denominazione che la progettazione, tra spazio pubblico, ossia piazze, giardini e parchi, e spazio viario, la strada, un tempo considerato spazio pubblico per eccellenza e luogo principe dell'incontro umano e oggi invece destinato esclusivamente al fluire delle auto. La conseguenza di questi fenomeni è la frantumazione dello spazio che non si esaurisce in sé ma è causa della successiva frantumazione e segregazione dei rapporti sociali. Lo spazio pubblico è divenuto una sorta di *arcipelago di isole* racchiuso in un *mare* di spazio privato in senso stretto o preda di quella che si può definire "privatizzazione automobilistica". Questo spazio, divenuto arcipelago, non è quindi più in grado di soddisfare le esigenze cardine dell'incontro occasionale, del gioco libero e della conoscenza del territorio in cui si vive in quanto questo viene attraversato senza essere conosciuto e senza che germogli un, seppur minimo, senso di appartenenza. Tale segregazione genera forme di segregazione sociale e di abbandono. La questione risiede quindi nel

come la piazza, la singola isola, possa essere ricostruita e possa tornare ad essere spazio comune. La parola *piazza* racchiude in sé un'immagine ed un concetto prima di tutto spaziale. Solo nel momento in cui essa viene vissuta, popolata, abitata, ossia solo quando la rappresentazione interna di chi la frequenta si appropria del territorio, un po' come fanno gli artisti quando raccontano i loro vissuti interni nelle loro opere d'arte, solo allora l'immagine della parola muta ed il suono si trasforma in *agorà*. La parola *agorà* nasce per rappresentare il luogo comune dove il popolo delle nascenti *polis* si raduna per scopi diversi ed in modo eterogeneo nella sua valenza letteraria stretta, cioè tra esseri umani che non appartengono alla stessa *gènea*, famiglia, stirpe, tribù. La *piazza* da luogo spaziale si trasforma così in *agorà*, luogo dell'adunanza civile. In seguito l'architettura si fa carico di definire lo spazio comune atto ad accogliere non solo gli incontri politici, ma anche gli scambi culturali, i tribunali, gli incontri pubblici per gli affari, i mercati. A fare corona all'*agorà* si costruiranno poi negozi in muratura ed attorno ad essa si svilupperà quella parte di città che, con le sue vie di comunicazione, legherà assieme le abitazioni delle varie tribù/famiglie fino ad allora separate. Anche in questo caso l'idea di un fare umano sociale diviene stimolo architettonico. Questa serie di trasformazioni è ben rappresentata nella vicenda che da due anni sta interessando l'area della stazione Quattro Venti nel quartiere Monteverde a Roma.

### Lo spazio

Circa due anni fa terminarono i lavori di realizzazione di tale stazione e gli equilibri spaziali e relazionali del quartiere cominciarono a mutare. Nel 1985 cominciarono i lavori che dovevano portare, per i mondiali del 1990, a ultimare la Stazione Quattro Venti relativa alla linea ferroviaria FR3 che collega Ostiense con Cesano. Appena nacque il cantiere, il primo intervento che venne realizzato fu l'abbattimento del Ponte Antonio Cesari che collegava le due parti di Monteverde Vecchio tagliato dal vallo ferroviario. La distruzione di questo ponte ha alterato le abitudini e le relazioni sociali tra coloro che si muovevano a piedi attraverso il quartiere, anziani e bambini abituati ad incontrarsi e a tornare da soli a casa grazie a quel ponticello. I lavori, anziché cinque, sono durati venticinque anni e intanto i bambini dell'epoca sono cresciuti e le relazioni interne al quartiere sono state stravolte. Nell'ottobre 2006 venne inaugurata e aperta la nuova stazione con una piazza antistante. Questa piazza ricollegava le due parti di Monteverde che erano state separate all'inizio dei lavori con la demolizione del ponte. Il rimanente spazio aperto dell'area ferroviaria rimase recintato e interdetto agli abitanti.

### L'agorà

Di questo spazio, la *piazza*, se ne appropriarono, in prima istanza, bambini e adolescenti che trovavano finalmente il luogo adatto per incontrarsi e giocare e ci si riversarono con palloni, pattini e



L'area della Stazione Quattro Venti

biciclette facendola divenire il luogo più accogliente del quartiere, un luogo nel quale ci si sente a proprio agio, un luogo centrale, un luogo bello pur essendo forse uno dei più spogli del quartiere. È accaduto quindi che la *piazza*, luogo spaziale, si è trasformata in *agorà*, luogo dell'adunanza civile. La nascita di relazioni, tra le persone e con lo spazio urbano, ha fatto nascere un grande interesse collettivo. Il quartiere si è appropriato di questa *agorà* per attività di ogni genere, dai compleanni alle feste di quartiere, e per incontri pubblici. Il "giornalino del quartiere" è divenuto luogo per dibattere sulla condizione attuale e futura di questo luogo. La voglia di possedere l'intero spazio aumentava, le recinzioni dell'area ferroviaria residua intorno alla piazza cominciarono a divenire inutili e ogni volta che venivano ricostruite tornavano a cadere per rimanere poi definitivamente a terra.

### Il luogo comune

La crescente pressione esercitata dagli abitanti e l'intenso dibattito sul regime proprietario dei suoli, il "Di chi è quest'area?" sono stati uno stimolo progettuale. A maggio dello scorso anno gruppi di utenti (abitanti, associazioni, gruppi informali, collettivi studenteschi ed altre realtà locali) hanno dato risposta a questa domanda affermando che tale spazio fosse di coloro che "quotidianamente" o meno lo vivevano, lo usavano e lo sentivano proprio e che la proprietà effettiva dell'area fosse qualcosa con la quale confrontarsi solo dopo la realizzazione di un progetto condiviso dal quartiere. Il motore di questo progetto è stata la volontà di appropriarsi dell'intera

area per consegnarla integralmente e definitivamente alla vita quotidiana degli abitanti del quartiere assegnandole forme e usi tali da permettere a questi di *ritrovarsi* al suo interno e riconoscersi in essa. Attraverso l'organizzazione di una rete, attraverso l'alternarsi di incontri operativi finalizzati alla realizzazione pratica del progetto e di incontri pubblici per allargare il grado di condivisione con il quartiere, è così scaturito il "Progetto popolare per l'area della stazione Quattro Venti". Tale progetto si pone, come finalità generale, quella di valorizzare la dimensione collettiva di questo spazio urbano cercando di salvarlo dal degrado, da una possibile cementificazione o trasformazione non condivisa dal quartiere ma anche quella di essere attori della vita degli spazi comuni, la quale riguarda i momenti del concepimento (*agorà*), della nascita (progetto) e della cura (luogo comune), proponendo: orti comuni curati dalle scuole primarie e da realtà locali, campi gioco gratuiti e autogestiti dalle scuole secondarie e da gruppi di ragazzi del quartiere, mercato contadino dei produttori locali, spazi per spettacoli, concerti e incontri pubblici all'aperto, aree verdi e piazze per il gioco libero dei bambini e l'incontro. Un'attenzione particolare è stata sempre riservata a bambini, adolescenti ed anziani, che rappresentano le fasce di età che più soffrono dell'organizzazione urbana odierna, affinché tale progetto potesse essere il veicolo per farli tornare ad essere partecipi della vita collettiva del territorio da loro abitato. Un progetto di questo tipo non avrebbe senso se questa piazza fosse solo un'isola e di conseguenza è nata la necessità di riannodare i fili tra

quest'area e il quartiere circostante e, attraverso questa, di riconnettere le due parti del quartiere che, durante il cantiere della stazione, durato venticinque anni, sono rimaste separate e che oggi risultano poco permeabili a causa del traffico veloce che interessa Viale dei Quattro Venti. Partendo dagli elementi già realizzati ossia la stazione e una pista ciclabile interrotta, si propone di migliorare l'accessibilità pedonale e di valorizzare la ciclabile stessa come elementi di base per promuovere la "mobilità dolce" per muoversi, esperire e conoscere il quartiere e di utilizzare il binomio treno-bicicletta per proporre un modo diverso di muoversi nella città. In questo modo la piazza, singolo elemento spaziale diviene il fulcro di movimenti che mettono in relazione persone e spazi differenti anche lontani tra loro. Questi movimenti fanno sì che quell'arcipelago, che rappresenta lo spazio pubblico della città contemporanea, torni ad essere un elemento unitario grazie alla riscoperta di luoghi, interposti tra le varie *isole*, che tornano ad essere vissuti: terre e, con loro, persone da tempo sommerse che tornano a riemergere.

*\*Dottorando, dottorato Università di Roma.*

## Centri storici vs Superluoghi

Giovanni Sergi\*

La nuova distribuzione geografica della popolazione e delle attività sul territorio nazionale sviluppata negli ultimi decenni ha reso possibile sviluppare dinamiche di recupero dei Centri Storici specie di dimensione piccola e media. Una nostra recente analisi su una serie di casi di politiche urbane evidenziano un panorama assai articolato, interessante e in forte sviluppo che permette di sperare che i Centri Storici di dimensione media e piccola possono diventare una importante risorsa per il riequilibrio di diversi sistemi territoriali. A nostro parere gli studi, le proposte e le suggestioni che fanno riferimento ai concetti di Classe Creativa, di Economia dell'esperienza e di Turismo culturale sembrano essere utili per costruire efficaci politiche di valorizzazione dei Centri Storici.

### Centri Storici e contesto territoriale

Il paesaggio urbano che si è venuto delineando in Italia negli ultimi anni è caratterizzato da una campagna sempre più intensamente urbanizzata e da nuovi elementi di urbanità che si coagulano intorno a luoghi ad alta accessibilità: snodi autostradali e ferroviari, autoporti ed aeroporti, grandi ospedali regionali, importanti sedi universitarie, centri di ricerca oppure centri commerciali o fiere di importanza regionale ed altro ancora. Molto è stato scritto su questi luoghi (o non luoghi) della nuova urbanità dove spesso il progetto di architettura urbana non solo non riesce a interpretare il contesto ma neppure le conseguenze spesso negative determinate da progetti attenti solo a discutibili e superficiali soluzioni formali. Probabilmente non è appropriato

continuare ad utilizzare il vecchio rassicurante termine di *sprawl* quanto piuttosto il nuovo termine di *superluoghi*. Siamo di fronte ad una sorta di lacerazione della rete storicamente consolidata dei rapporti tra luoghi urbani ed extraurbani che la pianificazione urbanistica e territoriale italiana ha cercato di tutelare e/o ricostruire in questi decenni. Oggi i Piani di Coordinamento Territoriale delle Province ma anche i più recenti sforzi per costruire moderne Armature urbane e territoriali anche attraverso forme di Governante multilivello hanno mostrato i loro limiti di efficacia (Properzi, 2008). Pensiamo che questo sia avvenuto anche per una difficoltà a comprendere le nuove forze in gioco quali marketing urbano, localismo e federalismo.

Tab. Valutazione del ruolo svolto da alcuni fattori nelle politiche di valorizzazione dei Centri Storici analizzati

Comune	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L
Stradella PV	11.500	oo	oo	o	ooo	oo	oo	o	o	o
Bardi PR	2.500	oo	o	o	o	oo	oo	ooo	---	o
Montegridolfo RN	949	oo	o	oooo	oo	oooo	o	---	o	o
Castelfalfi FI	3.439	oo	o	ooo	oo	oooo	o	o	---	ooo
S.Gimignano SI	7.400	ooo	o	oooo	oo	ooo	o	---	---	o
Corinaldo AN	5.170	oo	oo	oo	oo	ooo	o	o	o	o
Spoletto PG	38.000	oo	o	ooo	ooo	oo	ooo	oo	---	o
Montefalco PG	5.630	ooo	o	oo	o	ooo	o	o	---	o
S.Stefano S.AQ	160	oo	—	ooo	o	oooo	o	o	---	o

#### LEGENDA

Molto elevato oooo	A Abitanti residenti nel Comune	F Ruolo investimenti privati
Elevato ooo	B Area in sviluppo economico	G Ruolo investimenti pubblici
Medio oo	C Ruolo del terziario	H Ruolo nuove tecnologie
Limitato o	D Ruolo turismo	I Ruolo Università
Assente ---	E Ruolo strumenti urbanistici	L Ruolo partecipazione cittadini



Centro Storico di Stradella

Queste linee e punti di frattura dei sistemi territoriali italiani rappresentano probabilmente anche importanti opportunità per la costruzione di un nuovo paesaggio urbano che può trovare elementi di valore e di riequilibrio nella rete rappresentata dai piccoli e medi Centri Storici che diversamente dalle *gated cities* nordamericane (ad esempio la nuova città di Celebration progettata per 12.500 abitanti in “stile finto antico” da un gruppo di architetti newyorkesi per la Disney Corporation vicino ad Orlando, FL) contengono tutti gli elementi di un antico e consolidato modello di convivenza civile.

Non a caso recenti teorizzazioni e suggestioni (Florida, 2005) che hanno riscontrato una certa attenzione ma anche forti perplessità da parte degli ambienti del *planning* italiano danno un sostegno alle ipotesi di considerare ormai possibile un recupero del sistema dei piccoli e medi centri storici italiani.

### **Alcuni primi risultati dai nove casi di studio esaminati**

In riferimento ad una ricerca scientifica di Ateneo in corso nel dipartimento DARDUS dell'Università Politecnica delle Marche<sup>1</sup> è stata sviluppata un'analisi sul campo riferita ad alcune caratteristiche delle politiche per il recupero di alcuni Centri Storici localizzati in diversi contesti<sup>2</sup>.

Tutti i Centri Storici esaminati sono caratterizzati da qualità morfologiche e storico artistiche di buona o elevata qualità e da dinamiche di abbandono della popolazione accentuate o vicine all'abbandono totale.

La selezione dei casi di studio è avvenuta cercando di individuare diverse e significative tipologie di politiche di intervento. I diversi casi di studio hanno permesso di evidenziare, allo stato attuale della nostra indagine alcuni elementi di un certo interesse:

1. Gli strumenti urbanistici classici non riescono di solito ad attivare rilevanti processi di recupero anche se di buona

qualità e ben gestiti (Stradella, Montegridolfo, San Gimignano);

2. Emerge l'importanza e l'efficacia di politiche di sviluppo economico capaci di valorizzare le risorse locali (Bardi, Montefalco, Spoleto);

3. In alcuni casi il ruolo di un imprenditore privato ha avuto effetti molto rilevanti spesso utilizzando competenze, tecnologie avanzate, approcci culturali di notevole spessore (Bardi, Montegridolfo, Santo Stefano di Sessanio);

4. Il ruolo del turismo emerge con tutta la sua importanza in diversi casi. In alcuni casi si tratta di esempi virtuosi (Santo Stefano di Sessanio, Corinaldo, Spoleto) in altri casi il turismo mostra i suoi aspetti critici o decisamente negativi (San Gimignano, Castelfalfi);

5. Nel caso di Castelfalfi il rilevante programma di investimenti di una società tedesca operante nel settore del turismo ha obbligato l'Amministrazione comunale a sperimentare interessanti pratiche di partecipazione.

### Centri Storici e Classe Creativa

Richard Florida ha proposto recentemente (Florida, 2005) un metodo di interpretazione di nuovi possibili tendenze di sviluppo del sistema economico, basandosi sull'assunto che l'economia e la società, in particolare nei Paesi occidentali, siano sempre più caratterizzate dalla creatività e dalla capacità di produrre conoscenze, idee ed innovazione. Ne deriva anche l'ascesa di una nuova classe dirigente definita dallo studioso americano come Classe Creativa e composta da individui impegnati in attività professionali strettamente connesse con la creatività.

*"Scienziati, docenti universitari, scrittori, architetti, ricercatori..."*. Florida lega lo sviluppo economico delle regioni o delle città alle scelte di localizzazione della Classe Creativa che *"...preferisce luoghi diversi, tolleranti ed aperti alle nuove idee..."* Viene posto l'accento sull'importanza della città (di diverse dimensioni) come luogo fondamentale per lo sviluppo della Classe Creativa. Tuttavia per far sì che essa trovi terreno fertile per svilupparsi è necessario che nelle città e nei luoghi in cui opera siano presenti tre fattori: Talento, Tolleranza e Tecnologia. La Classe Creativa si svilupperà in città dove la tolleranza verso la diversità permette di sperimentare nuovi modelli di convivenza. In base allo studio del Creativity Group Europe risulta che nel 2001 la Classe Creativa italiana è di quasi quattro milioni e trecentomila persone. Esiste ed è in forte crescita uno strato di popolazione dotato di forte mobilità localizzativa e fortemente interessato a vivere e a lavorare in luoghi dove siano realmente presenti alcuni fattori riassumibili in Qualità territoriale, Tecnologie e Tolleranza. Le scelte di questi gruppi possono essere determinanti per il recupero di senso e di significato per almeno una parte dei nostri Centri Storici.

### Centri Storici ed economia della conoscenza

L'offerta di prodotti culturali, la valorizzazione di città e paesaggi da

parte della letteratura, del cinema e della comunicazione televisiva sono in grado di far conoscere e di promuovere la giusta valorizzazione di luoghi che aspettano forse soltanto l'attivazione di forme di marketing urbano e territoriale sostenute dalle forme adatte di comunicazione. I problemi di non semplice soluzione che devono essere affrontati per individuare nuovi ruoli adeguati per i Centri Storici italiani hanno portato a nuove proposte di un certo interesse formulate da economisti che vedono nella competizione tra i sistemi di offerta del territorio, città e sistemi di città, una chiave interpretativa stimolante per giungere a formulare nuove politiche per i Centri Storici italiani. Quale può essere il futuro dei sistemi di offerta (operatori pubblici e privati di diversa dimensione) che agiscono nei Centri Storici? Non potendo competere sul prezzo per ovvi motivi localizzativi (scarsità di spazi etc.) i sistemi di offerta dei Centri Storici dovrebbero competere sulla qualità collocandosi sulla fascia alta del mercato.

Possono fare leva sulla qualità ambientale, sulle attrattività storico-culturali e sulla vocazione ad essere il fulcro naturale della vita della città. Le possibili strategie di offerta per i sistemi di offerta che agiscono nel Centro Storico potrebbero essere i seguenti:

- Aumentare l'attrattività dei servizi come il commercio, l'artigianato etc. Vale a dire attività commerciale al dettaglio + intrattenimento e attività commerciale al dettaglio + cultura etc.
- Mettere in scena esperienze. Eventi per il mondo degli affari (fiere, convegni etc.) eventi per il tempo libero (sagre, feste tematiche, carnevali etc.). Turismo per affari e turismo *leisure* (cultura, enogastronomia etc.)
- Sostenere ed ospitare le attività formative ai diversi livelli: Università, Master, Scuole per stranieri, Scuole per artigianato artistico etc.

### Proposte di Legge per i Centri Storici

In Parlamento sono oggi in discussione quattro progetti di legge che si

pongono come obiettivo quello della valorizzazione dei Centri Storici di media e piccola dimensione.

Riportiamo di seguito l'elenco valido ad oggi.

Proposta di Legge d'iniziativa del deputato Tommaso Foti "Disposizioni per la riqualificazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia" presentata il 29 aprile 2008.

Proposta di Legge d'iniziativa dei deputati Iannuzzi, Realacci, Lupi etc. "Riqualificazione e recupero dei centri storici" presentata il 30 aprile 2008.

Proposta di Legge del deputato Iannuzzi "Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei centri storici" presentata il 30 aprile 2008.

Proposta di Legge d'iniziativa dei deputati Bocci, Viola, Marantelli etc. "Disposizioni per la riqualificazione e la rivitalizzazione dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia" presentata il 22 maggio 2008.

\* Università Politecnica delle Marche-Ancona.

#### Note

1. Università Politecnica delle Marche RSA 2007 "Metodologie per il recupero dei Centri Storici nell'Italia centrale" Giovanni Sergi responsabile scientifico, Dipartimento ARDUS

2. I Centri Storici analizzati sono stati : Stradella PV 11.500 ab. Bardi PR 2.500 ab. Montegridolfo RN 949 ab. Castelfalfi (Comune di Montaione) FI 3.439 ab. San Gimignano SI 7.400 ab. Corinaldo AN 5.170 ab. Spoleto PG 38.000 ab. Montefalco PG 5.630 ab. Santo Stefano di Sessanio AQ 160 ab.

## Percorso di partecipazione per l'area Boero a Genova Molassana

Franca Balletti\*, Silvia Soppa\*\*

Il ricorso a percorsi di democrazia partecipativa oltre ad avere ricadute positive sia in termini di qualità delle trasformazioni fisiche del territorio che rispetto alle modalità di formazione e di sviluppo del processo decisionale, abbia valore in sé, al di là degli esiti del processo. Per i soggetti locali, il ruolo di protagonisti nelle decisioni che riguardano il proprio ambiente di vita contribuisce alla crescita di fiducia nelle istituzioni e in loro stessi come “progettisti” del proprio futuro e contestualmente attiva il senso di comunità e di appartenenza e forme innovative di riconoscimento delle identità locali; per i soggetti pubblici, il passaggio verso modelli di democrazia partecipativa apre a forme più profonde di conoscenza dei problemi del territorio ed a modalità diverse di “acquisizione del consenso” che se possono, in prima battuta, essere interpretate come perdita di potere, consentono invece nel tempo di superare i conflitti in maniera più stabile ed efficace e di effettuare scelte che rispondono più compiutamente alle attese degli abitanti.

### L'esperienza del progetto Boero

Il percorso di partecipazione che riguarda l'area del colorificio Boero in Valbisagno assume alcuni caratteri peculiari che lo differenziano dagli altri sperimentati nell'area genovese. Innanzitutto si tratta della prima esperienza promossa direttamente

dalle istituzioni locali (il Comune – Assessorato alla Città Partecipata - ed il Municipio Valbisagno) con il coinvolgimento della Facoltà di Architettura\*\*\*. Nei pochi casi fino ad ora sviluppati l'interazione con la popolazione ha riguardato momenti di consultazione più che di decisione effettiva nella costruzione delle politiche urbane (Contratti di quartiere, Urban, Agende XXI); altre occasioni sono state proposte e sviluppate soprattutto dagli abitanti che, solo in un secondo tempo e in diversa misura, sono riusciti a coinvolgere le istituzioni locali per costruire un “progetto” realizzabile e sostenibile anche dal punto di vista economico. Altre condizioni differenziano questo processo dai percorsi di partecipazione, che Giancarlo Paba definisce “radicali”, nei quali l'intero percorso risponde a requisiti metodologici capaci di condurre dalla costruzione condivisa del quadro conoscitivo e interpretativo del territorio alla definizione delle scelte progettuali. Nel caso della Boero, siamo in presenza di un progetto di trasformazione del comparto industriale, reso disponibile dal trasferimento del colorificio oltre Appennino, che non ha trovato la necessaria condivisione da parte della Circoscrizione Media Valbisagno (di recente diventata Municipio). Nonostante l'iter di approvazione avesse raggiunto uno stadio avanzato, con la presentazione in Conferenza dei Servizi, l'Amministrazione

comunale ha sospeso la procedura e proposto l'attivazione di un percorso di condivisione teso a recuperare il dialogo con gli abitanti sulle scelte funzionali e formali alla base del nuovo insediamento, rimettendo in particolare in discussione la qualità e l'assetto degli spazi pubblici compresi nell'area produttiva e le relazioni tra questa ed il quartiere di Molassana. La stessa proprietà, consapevole che il processo di partecipazione avrebbe consentito di riattivare il percorso interrotto, ha accettato di ridiscutere il disegno progettuale, dimostrandosi favorevole ad accogliere e sviluppare gli indirizzi emersi dal confronto pubblico, pur nel rispetto dei parametri urbanistici fissati dal Puc. Un ulteriore condizionamento è stato dato dai tempi ristretti assegnati all'interazione coi cittadini che ha comportato la semplificazione e l'accelerazione delle fasi di ascolto, di sintesi e di rielaborazione in senso “progettuale” di quanto emerso dalle assemblee pubbliche, dai questionari distribuiti, dalle interviste agli interlocutori privilegiati. Il percorso di partecipazione per l'Area Boero si è quindi caratterizzato per l'attenzione ai seguenti aspetti:

- l'essere articolato in diverse fasi aventi ognuna un preciso risultato da perseguire, al fine di rispondere alla tempistica molto ristretta consentita al processo partecipato;
- l'aver predisposto un momento di approfondimento tecnico di conoscenza degli elaborati di piano, di progetto e di programmazione le

cui previsioni rientrano nella nuova organizzazione dell'area, attraverso: la divulgazione delle previsioni del Puc, dei contenuti del Contratto di Quartiere e l'elaborazione di tavole di individuazione di risorse, valori e criticità del territorio interessato;

- l'aver sperimentato diverse forme di coinvolgimento degli abitanti: dalla somministrazione dei questionari, alle interviste a testimoni privilegiati, all'individuazione di abitanti accreditati, all'elaborazione anche visiva delle esigenze sentite dalla popolazione attraverso il coinvolgimento della scuola materna;
- l'aver scelto di riservare - in considerazione dell'esigenza di concentrare in un periodo molto breve il percorso - ai soggetti liberamente accreditati, agli interlocutori privilegiati e agli attori tecnici e istituzionali la fase di predisposizione delle "linee guida";
- l'aver previsto forme di pubblicizzazione sia di livello locale (locandine, volantini disponibili anche presso i pubblici esercizi), sia di livello urbano, attraverso i giornali di maggiore diffusione;
- l'effettiva rielaborazione delle soluzioni progettuali delineate in precedenza dalla proprietà sulla base delle linee-guida condivise e la verifica - attraverso tavoli tecnici e momenti assembleari - della coerenza del nuovo progetto con gli indirizzi delineati.

#### **Alcune considerazioni**

Il percorso di partecipazione ha evidenziato la necessità di una riflessione più complessiva sul ruolo della Valbisagno nel quadro dell'assetto globale della città, con l'obiettivo di far assumere a questo territorio i caratteri di qualità urbana che dovrebbero costituire l'elemento unificante per tutti i cittadini, a prescindere dal quartiere in cui hanno scelto di vivere. In particolare, è emersa la richiesta di verificare la compatibilità della previsione di nuove residenze nell'area Boero rispetto alla crescita del peso insediativo che già comportano altre iniziative edilizie in corso nella

Vallata o, più in generale, l'esigenza di definire uno scenario strategico delle trasformazioni territoriali in corso, previste o ipotizzate, coerente con la qualificazione della situazione ambientale, paesaggistica, sociale e funzionale della Vallata. A questo fine è stata proposta la costituzione di un "tavolo di concertazione", aperto ai soggetti istituzionali e alla comunità locale, finalizzato a delineare scelte di piano e di progetto capaci di perseguire una visione condivisa degli assetti futuri, anche sulla base dell'esperienza maturata attraverso il processo di Agenda 21, colto da molti abitanti come una grande opportunità, ma poi rimasto sostanzialmente senza esiti concreti, con la conseguenza inevitabile di una riduzione di fiducia nella possibilità di incidere sulle scelte dell'Amministrazione comunale. L'esperienza permette, inoltre, di fare alcune riflessioni di carattere generale che riguardano l'efficacia dell'approccio partecipativo rispetto a scelte di carattere progettuale rilevanti a scala di quartiere e di città, come la necessità di inserire quale parte dell'iter progettuale le prassi partecipative quantomeno nei programmi finanziati con risorse pubbliche o nei progetti aventi evidenti ricadute sulla qualità di vita della collettività e l'utilità di organizzare in modo stabile l'attività di sostegno culturale e informativo, per sviluppare conoscenza sui temi della città, soprattutto quando si affrontano progetti per la città del futuro. Nello stesso tempo è emersa con grande evidenza la capacità del percorso di "generare partecipazione"; infatti, quello che inizialmente è stato percepito da tutti i soggetti coinvolti, abitanti e istituzioni, come un ostacolo al processo partecipato - il confrontarsi con un progetto maturo - ha determinato, mano a mano che i tavoli di consultazione si andavano consolidando, un quadro di riferimento reale con cui confrontarsi. Questo atteggiamento conferma la capacità dei processi partecipativi di lavorare su un progetto concreto; anzi, il confronto con il progetto

permette di rompere *"la gabbia dell'analisi interminabile e della discussione infinita; il progetto è una forma di positiva 'impazienza della conoscenza' [...]* i progetti, parziali o compiuti, immediatamente realizzabili o di scenario, materializzano le trasformazioni desiderate, consentono di vedere il futuro, ancorano la speranza della comunità alla fisicità concreta dello spazio espressa nel disegno, nel plastico, nel progetto vero e proprio".

La risposta definitiva sull'efficacia del processo attivato per l'Area Boero è demandata alla fase finale dell'elaborazione progettuale, attualmente in corso, rispetto alla quale sarà necessario "mantenere alta" l'attenzione dei soggetti locali, ma anche alla capacità delle Amministrazioni di far convergere sull'area centrale di Molassana altre risorse finanziarie, in grado di completare il disegno complessivo di riqualificazione che comporta interventi infrastrutturali e di servizio di complessità e costo maggiore rispetto a quanto attribuibile agli oneri di urbanizzazione relativi all'intervento privato. A questo proposito è interessante la partecipazione del Comune di Genova al bando della Regione Liguria per il finanziamento dei Programmi Operativi Regionali con un Progetto Integrato finalizzato appunto a risolvere in modo più compiuto i nodi critici che il processo di partecipazione ha evidenziato. Hanno influenzato, senza dubbio, i risultati del processo in termini di *qualità della partecipazione*, due fattori in particolare:

- le caratteristiche del progetto, che nel caso specifico è contraddistinto da una notevole complessità. A titolo esemplificativo si richiamano: il contraddittorio tra interessi pubblici e privati; l'avvio del momento partecipativo in fase già avanzata del progetto; i tempi ristretti nei quali costruire il confronto e ridare fiducia agli abitanti; la rilevanza di "scala urbana" delle scelte relative all'Area Boero;
- la convinzione politica dei proponenti il percorso partecipativo.

Si tratta della prima esperienza complessa di partecipazione affrontata dal Comune di Genova per un'area industriale destinata a riconversione residenziale e a servizi, per la quale il percorso ha messo in evidenza la necessità di costruire un *background esperienziale*, nel quale assumano un ruolo fondamentale per la buona riuscita del processo l'impiego continuativo di risorse umane e materiali.

In sintesi, pur non configurandosi come una forma di partecipazione "radicale", il percorso ha segnato un momento di discontinuità rispetto alle modalità di costruzione delle scelte consolidate, costituendosi come "buona pratica" da attivare, in futuro, a monte della definizione delle funzioni e dei caratteri progettuali in territori strategici per la città.

\* Docente, Facoltà di Architettura di Genova.

\*\* Dottoranda Facoltà di Architettura di Genova; segretario di sezione Inu Liguria.

\*\*\**Il gruppo di lavoro del Dipartimento Polis - di cui hanno fatto parte Silvia Soppa, Daniela Rimondi, Erik Belgiovine, Manuela Lastrico - è stato coordinato da Franca Balletti e, per gli aspetti sociologici, da Antida Gazzola, docente in sociologia urbana.*

## FUTURE CITY - FUTURE BAUHAUS

### CALL FOR PAPERS

Bauhaus past, present, future:  
Context of the civic – the City as context.

How can the idealist heritage of the original Bauhaus help meet the challenges of contemporary civic life?

An International Symposium for critical reflection on the founding of the original Bauhaus in Weimar, 90 years ago.  
Bauhaus-Universität Weimar, 5th – 7th November 2009

Please send your abstract (max. 500 words) to:

Prof. Dr. Frank Eckardt

Bauhaus-Universität Weimar

Frank.Eckardt@archit.uni-weimar.de

Applications close: 1st August 2009

The conference will be sponsored by the German Scientific Community.

2009 commemorates the 90th anniversary of the creation of the original Bauhaus in Weimar.

In this context, over the coming year, the Bauhaus-Universität Weimar will discuss the history, current state and future of the Bauhaus's original core ideas in collaboration with many partners.

The planned conference, an international symposium, should create a space for reflection on the state of contemporary architecture and city planning in the face of current challenges.

Proceedings will also be dedicated to the question of whether the Bauhaus can now deliver leading edge transnational ideas for urban living.

The symposium program critically reflects on the central aspects in the history of the Bauhaus and its potential for revival and renewal.

These aspects are: Bauhaus and the City; The Bauhaus as an urban Utopia; Structure/Design à la Bauhaus for city living; City/Architecture as project and craft; Urban development and the personification of architecture; The City as transdisciplinary research; The Unity of method and design; From International Style to globalised city.

The symposium will be supported and framed by international experts from the fields of architecture, city planning and city research. Room for debate will be made possible on eight central themes through the Call for Papers, which will attract participants from all disciplines for four parallel Workshops.

Members of the Scientific Committee: John Clammer (Urban Program of the United Nation University, Tokyo), Yuri Kazepov (Vice-President of the International Association of Urban Sociology), Kate Nesbitt (Princeton University), Rob Atkinson (President of the European Urban Research Association), Wim Salet (President of the Association of the European Schools of Planning), Gerd de Bruyn (Head of the Basics of Modern Architecture and Design Institute (IGMA) in the Faculty of Architecture and City Planning at the Universität Stuttgart), K. Michael Hays (Harvard University).

Further information: <http://www.future-bauhaus.de>

## Campi Flegrei

a cura di Emanuela Coppola\*, Fabrizia Bernasconi\*

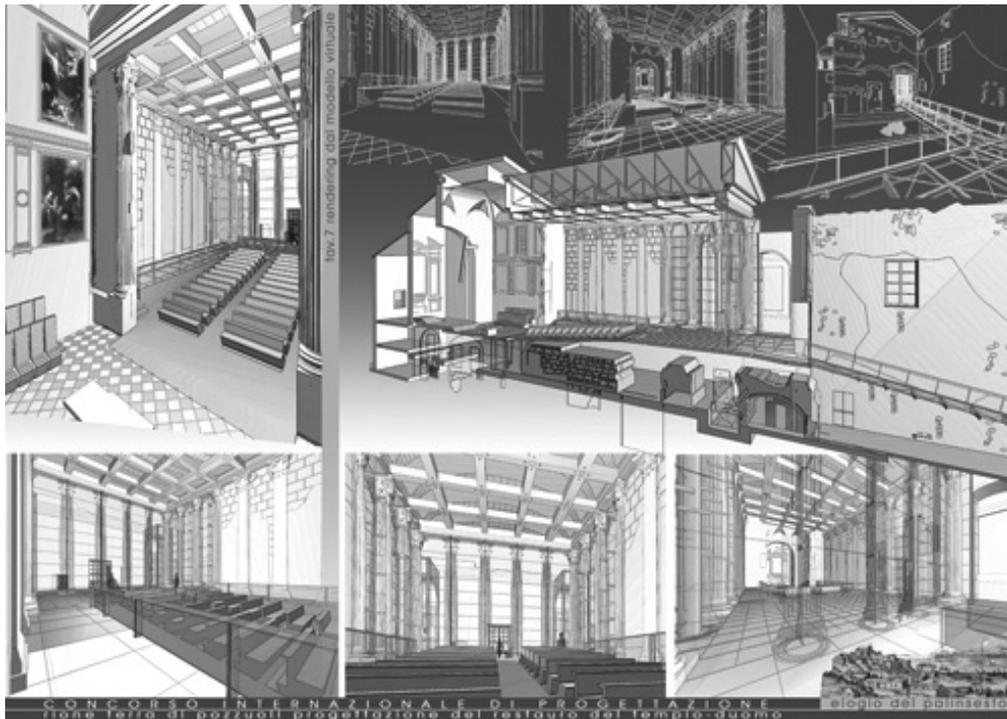


Lo strumento dei Progetti Integrati (Pit) ha rappresentato la modalità di attuazione dei programmi di sviluppo dell'ultimo Por 2000-2006. Il Pit Campi Flegrei ne rappresenta una delle esperienze d'eccellenza in Campania e il ripercorrerne il progetto di sviluppo ci porta a riflettere in generale sull'eredità lasciataci da questi strumenti oltre a condurci in un viaggio virtuale in uno dei luoghi mitologici più antichi della nostra

penisola: i Phlegrei Campi, un territorio straordinario ad ovest di Napoli caratterizzato dalla presenza diffusa di elementi morfologico-paesaggistici e storico-culturali, nonché mitologici basti pensare alla sola presenza del Lago d'Averno, considerato dagli antichi l'entrata all'Oltretomba (nell'Eneide di Virgilio è da qui passa anche lo stesso Enea).

\* Redazione Inu Campania

Quest'area geografica, ricadente amministrativamente nei comuni di Bacoli, Monte di Procida, Pozzuoli, Procida e Quarto-, è stata contraddistinta negli ultimi cento anni dalla realizzazione di un consistente polo industriale (Olivetti, Alenia, Pirelli, Sofer, Italsider, Cementir) che ha assicurato -fino gli inizi degli anni '80- buoni livelli occupazionali in cui le preesistenze naturali ed archeologiche venivano percepite più come vincolo che non come occasione di sviluppo. I Campi Flegrei rappresentano, inoltre, un unicum anche per la loro origine vulcanica essendo nella zona sono tuttora riconoscibili almeno ventiquattro tra crateri ed edifici vulcanici, alcuni dei quali presentano manifestazioni gassose effusive (area della Solfatarata) o idrotermali (ad Agnano, Pozzuoli, Lucrino), nonché causa del fenomeno del bradisismo che nel 1538, tra il 28 settembre e il 3 ottobre, portò alla formazione del Monte Nuovo, il vulcano più recente d'Europa, oggi oasi del Wwf insieme al cratere degli Astroni. Antica zona termale, sono ancora rinomate le Terme di Agnano, quelle Puteolane ed infine Lucrino, e lo sviluppo termale è la finalità di un altro progetto integrato che investe anche questo territorio- il Pit Filiera Termale. Dal punto di vista storico, Pozzuoli fu il porto di Roma fino a quando l'imperatore Traiano non costruì quello di Ostia Antica. Numerose sono le testimonianze di epoca romana, fra cui l'antico mercato (Macellum) chiamato "Tempio di Serapide", il Tempio di Augusto, grandi



Elogio del palinsesto. Marco Dezzi Bardeschi, vincitore concorso architettura del Tempio-Duomo.



Cuma, Antro Sibilla.

edifici termali, tratti di strade romane, ampie necropoli monumentali, e ben due anfiteatri di cui l'Anfiteatro Flavio è il terzo più grande d'Italia. Inoltre l'area di Baia, ricadente nel comune di Bacoli, rappresentava il luogo di soggiorno prediletto dell'aristocrazia romana e di diversi imperatori, che qui venivano a dilettarsi tra mare e otium edificandovi lussuose ville di soggiorno e numerosi impianti termali. Attualmente l'antica Baia è parzialmente sommersa dal mare a causa del bradisismo: per le numerose presenze archeologiche sottomarine, recentemente il golfo di Baia è stato dichiarato area marina protetta ed istituito il Parco sommerso di Baia. Alcuni monumenti particolarmente significativi sono stati oggetto di scavi subacquei: degno di menzione è il Ninfeo di Punta Epitaffio la cui ricostruzione, completa delle sculture marmoree rinvenutevi, è visibile nel Museo Archeologico dei Campi Flegrei situato nel Castello Aragonese di Baia. Degno di nota è anche l'antica Misenum, villaggio sorto in epoca romana, sede dell'importante flotta pretoria dell'imperatore. La spiaggia di Miliscola a tutt'oggi conserva nel suo nome il ricordo degli allenamenti che vi svolgevano i marinai romani (*militum*

*schola*). A nord di Miseno, su di un isolotto nel Lago Fusaro, si trova la graziosa Casina Vanvitelliana fatta costruire nel XVIII secolo dal re Ferdinando IV di Borbone come casina di appoggio alle sue battute di caccia alle folaghe o di pesca sul lago. Ed ancora l'antica città di Cuma, la colonia greca più antica in Magna Grecia, famosa fin dalle origini in quanto sede dell'oracolo ove vaticinava la Sibilla Cumana. Dell'antica città, poco scavata, è visitabile la parte bassa della città di epoca romana, con l'area del Foro ed i relativi edifici pubblici, la Crypta Romana, e soprattutto l'acropoli con l'antro della Sibilla ed i templi di Apollo e di Zeus. Fa da porta alla città lo splendido Arco Felice, un monumentale arco in laterizi di epoca romana costruito nel taglio che i romani effettuarono nella collina, attraverso il quale l'antica via Domiziana entrava in Cuma. Un taglio simile lo abbiamo a Montagna Spaccata, dove l'antica via Consolare Campana proveniente da Pozzuoli e fiancheggiata da numerosi edifici sepolcrali di epoca romana, penetra nel cratere di Quarto, dove è situato l'omonimo centro abitato di origini romane. Siglando nel marzo del 2001 l'Accordo Quadro di Programma sui



Casina Vanvitelliana.

Beni Culturali, in attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma tra Stato e Regione Campania del 16 febbraio 2000, la Regione Campania ha definitivamente assunto la politica di valorizzazione dei beni culturali come fattore strategico dello sviluppo locale e la maggiore scommessa a livello regionale è stata proprio quella del *Pit Grande Attrattore Culturale Campi Flegrei*. Questa forte esperienza del Pit sta provando a cambiare il volto i Campi Flegrei, e apre ad una nuova fase di visione e utilizzo del territorio e delle sue straordinarie risorse.

## Descrizione del Piano

a cura di Emanuela Coppola, Fabrizia Bernasconi

Il *Pit Campi Flegrei* rappresenta una delle esperienze d'eccellenza in termini di programmazione, partecipazione e realizzazione in Campania. Esso rappresenta uno dei più unitari e coerenti progetti di nuovo sviluppo che ha visto realizzati 100 interventi: tutti integrati, tutti completati o in via di completamento. Molti di essi rappresentano esempi di *best practice* di livello europeo come il percorso archeologico di Rione Terra, il recupero della cattedrale di Pozzuoli avvenuto attraverso un innovativo concorso internazionale di progettazione, il castello di Baia - che con le sue 54 sale è diventato uno dei maggiori musei archeologici del nostro Paese -, lo stadio di Antonino Pio. Ma sono state tante e qualificate le attività ricettive che si sono potute realizzare con il cofinanziamento regionale del Pit, dal potenziamento delle infrastrutture civili alla qualificazione del tessuto imprenditoriale, soprattutto nel campo dei servizi, del turismo e dell'artigianato.

Il *Pit Grande Attrattore Culturale*, ha assunto come motto "Re-tour nei Campi Flegrei", una chiara evocazione del tour dei viaggiatori del Settecento ma anche la prefigurazione di uno *scenario* a cui tendere volto alla realizzare di uno straordinario itinerario archeologico, architettonico e paesaggistico che sia motore per la crescita del sistema culturale, ricettivo e produttivo dell'area flegrea. Azioni strategiche per raggiungere lo scopo sono quelle per il restauro, la riqualificazione e la valorizzazione di alcuni dei grandi poli di visita (Pozzuoli, Baia, Miseno, Monte di Procida, Fusaro, Cuma, Lago d'Averno, Quarto), per il miglioramento della conoscenza del patrimonio materiale e immateriale del territorio e, infine, per lo sviluppo dell'imprenditoria locale con il potenziamento del sistema ricettivo, dell'artigianato tradizionale, del restauro e dei servizi turistici. Il progetto di Pit punta alla riconversione dell'attuale, inadeguato, modello di sviluppo territoriale dei

Campi Flegrei, imperniato sul turismo giornaliero metropolitano, balneare e dello svago" attraverso:

1 - il restauro e la valorizzazione del Patrimonio archeologico, culturale e naturale flegreo.

2 - la realizzazione di una innovativa "infrastrutturazione culturale" capace di attrarre flussi turistici nazionali ed internazionali: un "Grande Itinerario di visita" (Retour), fisicamente percorribile e fruibile in 4 giorni - secondo il modello innovativo dello *Slow Tour* - che raccorderà in maniera integrata e affascinante, (attraverso percorsi pedonali, sentieri natura, piste ciclabili, grotte e percorsi ipogei, trekking subacqueo), le grandiose emergenze archeologiche, naturali e paesistiche ed i grandi poli di visita turistico culturali (Rione Terra, Pozzuoli, Baia, Miseno, Fusaro, Cuma etc.), da sempre conosciuti, amati e studiati in ambito nazionale e internazionale (*Grand Voyage*) ma attualmente sparsi frammentariamente nel territorio e non



Nisida Posillipo.

adeguatamente valorizzati.

3 – la realizzazione di un sistema di iniziative ed eventi, capaci di accompagnare lo sviluppo del sistema culturale dell'area e promuovere la nuova immagine del Territorio.

4 – la riconversione e l'ulteriore sviluppo sostenibile del sistema turistico, ricettivo e produttivo locale in chiave strettamente collegata al grande patrimonio culturale e naturale esistente. Superando i tradizionali antagonismi che spesso distinguono l'attività istituzionale, nell'ambito dell'Accordo di Programma, le Soprintendenze e gli Enti locali interessati hanno saputo associare il recupero di punti notevoli, come nel caso del Tempio di Serapide o della casina vanvitelliana sul Fusaro, alla valorizzazione dei contesti culturali ed ambientali di riferimento. Gli interventi di recupero e valorizzazione riguardanti ampie porzioni del territorio storico comprese nel Parco Archeologico del lago di Averno e della grotta di Cocceio, nel Parco archeologico subacqueo di Baia, nel Parco Archeologico di Cuma, nell'area del castello aragonese di Baia, siano stati progressivamente integrati, attraverso l'azione svolta dal Tavolo di Concertazione, con il sentiero archeologico, naturalistico e paesistico del Parco monumentale di Baia, la riqualificazione dell'arenile di Baia, le passeggiate naturalistiche a Monte di Procida, stabilendo "le linee" significative di un nuovo itinerario di fruizione turistica, fisicamente percorribile. Approvato lo Statuto, l'Ente Parco ha immediatamente attivato le risorse finanziarie messe a disposizione dalla Misura 1.9 del Por proponendo una serie di numerosi progetti materiali ed immateriali capaci di coniugare la dimensione culturale del territorio con quella ambientale e naturalistica. Sono entrate così a far parte dell'articolato itinerario di fruizione dei Campi Flegrei l'Oasi di Montenuovo, la Foresta demaniale di Licola, i Fondi di Baia, il Parco monumentale di Baia, il Promontorio di Capo Misero con il Santuario degli uccelli, il costone tufaceo lungo la marina di Torrefumo a Monte di Procida. Nell'ambito dei propri compiti istituzionali, l'Ente Parco ha consolidato l'approccio integrato caratteristico. Il percorso del Progetto

Integrato è stato rafforzato da una serie di azioni immateriali che hanno contribuito nel tempo a far conoscere diffusamente il Pit, i suoi obiettivi ed i suoi contenuti ed a consolidarne la condivisione della strategia, tra i cittadini, nelle scuole, nel sistema associativo e con le piccole imprese flegree. La nascita di un distretto culturale, obiettivo di lunga scadenza, passa anche attraverso il disvelamento ed il rafforzamento di questo tessuto di soggetti, protagonisti dello sviluppo locale spesso trasparenti, dispersi, ma ricchi di creatività e di quelle energie propositive fondamentali per alimentare quel processo di crescita collettiva che è alla base della nascita di un distretto. Nella definizione della strategia di intervento del PI-Gac "Campi Flegrei", la concentrazione degli interventi e la concertazione istituzionale e socio-economica hanno rappresentato elementi fortemente innovativi, tanto da poter sostenere che questo PI ha introdotto un modello innovativo di governance attraverso sia la creazione di un Tavolo di Concertazione, caratterizzato da una forte partecipazione del territorio alla programmazione degli interventi, che da una positiva integrazione delle azioni che sono state "pensate" in una logica sistemica e funzionale al conseguimento dell'Idea Forza. Le istituzioni locali, che, già nella fase di programmazione, sono state chiamate a svolgere un ruolo da co-protagonista nel processo di sviluppo del territorio, sono passate, così, dalle tradizionali attribuzioni caratterizzate da forti aspetti burocratici, al nuovo impegno di collaborazione e progettazione dell'innovazione. Allo stesso modo cittadini e stakeholders sono stati sollecitati a svolgere un ruolo attivo e partecipe al processo di attuazione del PI. Per facilitare questo

percorso di transizione dal vecchio al nuovo modello di governance - oltre a dare rilevanza ai fattori economici dello sviluppo e ad adottare nuovi strumenti di attuazione delle politiche territoriali - si è ritenuto indispensabile intervenire con azioni mirate anche sui fattori immateriali che concorrono allo sviluppo di un territorio: le risorse umane e la loro capacità di attuare l'innovazione. Raccogliere informazioni e dati sui diversi processi e fenomeni attivi nell'area flegrea, utilizzare strumenti ad hoc per la loro analisi e diffusione, accrescere il livello di conoscenza delle persone e delle organizzazioni presenti sul territorio e utilizzare questa opportunità nella ricerca di strategie per lo sviluppo, sono stati gli obiettivi che il Tavolo di Concertazione ha programmato e che si è prefissato di conseguire attraverso l'attuazione di progetti immateriali. Sono stati, così, attuati progetti finalizzati a raccogliere informazioni e dati sui diversi processi e fenomeni attivi sul territorio, ad utilizzare strumenti per la loro analisi e diffusione (Ricerca-Azione, Animazione e sensibilizzazione), a formare/informare i dipendenti delle pubbliche amministrazioni locali (Aggiornamento professionale per addetti della amministrazione locale), a formare lo staff manageriale pubblico e privato che, una volta terminate le azioni di restauro e miglioramento programmate nell'ambito del PI-Gac "Campi Flegrei", dovrà occuparsi, con modalità diverse, della gestione del Grande Itinerario di visita Re-Tour (La.Pis), ad aggiornare/acquisire le competenze degli addetti al settore dei Beni Culturali (formazione professionale), a informare e sensibilizzare i cittadini (azione presente in tutti i progetti immateriali). Le azioni di animazione territoriale della

Il tavolo di Concertazione è composto dalla Regione Campania – Assessorato al Turismo ed ai Beni Culturali, dalla Provincia di Napoli, dalla Direzione Regionale per i Beni e le Attività Culturali, dalla Sovrintendenza per i Beni Archeologici delle Province di Napoli e Caserta, dalla Sovrintendenza per i BBP PSAE di Napoli e Provincia, dalla Sovrintendenza Speciale Polo Mussale Napoletano, dal Presidente Giunta regionale Campania – delegato all'attuazione L. 80/84, dal Parco dei Campi Flegrei (dal febbraio 2005), dal Commissario per l'attuazione L. 80/84, dall'Azienda Autonoma Cura Soggiorno e Turismo di Pozzuoli, dai Comuni di Bacoli, Monte di Procida, Pozzuoli, Quarto. Il progetto è approvato con Dgr n. 710 del: 20/02/2003. Responsabile regionale è Francesco Escalona, attualmente presidente del Parco Regionale dei Campi Flegrei.

## I numeri del Pit

26 Incontri di Progettazione-Valutazione-Approvazione  
65 Incontri del Tavolo di Concertazione  
13 Incontri del Tavolo Tecnico

80 interventi di restauro e valorizzazione hanno interessato:  
14 Parchi Archeologici - 1 Parco Archeologico Sommerso - 1 Parco Naturalistico - 1 Museo Archeologico con n. 54 nuove sale espositive - 1 Complesso Borbonico, comprendente 3 edifici recuperati ed adibiti a sale espositive ed il recupero di un giardino storico, di una lecceta e di una banchina. - 2 Anfiteatri Romani - 1 Stadio Romano antico - 1 Macellum di epoca imperiale - 1 Foro romano - 2 Ville Imperiali - 2 Necropoli - 2 Edifici di epoca vicereale - 1 Tempio-Duomo - 1 Recupero di centro antico - Rione Terra

### 26 realizzazioni ex-novo

1 Giardino botanico - 1 Intervento di Riquilificazione ambientale della costa e di riconnessione urbana - 5 Interventi di recupero e riconnessione Urbana - 2 Musei virtuali e mediateca - 2 Biblioteche/mediateca civiche tematiche sui valori dell'area flegrea e sul paesaggio - 3 Centri di accoglienza al visitatore - 1 Centro da adibire a laboratorio teatrale - 7 Passeggiate naturalistiche - 4 percorsi circumlacuali

### 10 Eventi di promozione territoriale

2 Mostre Iconografiche sul paesaggio flegreo - 1 Concorso Internazionale di restauro e progettazione - 1 Mostra-Evento Internazionale di Architettura - 1 Workshop internazionale di architettura - 5 Eventi di richiamo internazionale

### 11 Prodotti editoriali

9 Cataloghi illustrativi sull'attuazione in itinere del PIT - 2 Pubblicazioni multimediali

60 Km di percorsi e sentieri recuperati  
2 percorsi naturalistici costieri - 2 percorsi circumlacuali - 4 percorsi naturalistico-ambientali

### 74 Km di superficie riquilificata

2 Programmi di Sostegno all'attività imprenditoriale dell'Area: (TOTALE Ammesso a Finanziamento € 374.681,60)  
Potenziamento del sistema ricettivo dei Campi Flegrei - Potenziamento del sistema produttivo nel campo dell'artigianato tradizionale, del restauro e dei servizi turistici.

### 27 Azioni di Divulgazione dei risultati raggiunti

10 mostre sugli interventi del PIT - 3 Convegni - 14 Focus Group

3 programmi di divulgazione e conoscenza degli Obiettivi del PIT  
ArteAscuola - rivolto ai giovani studenti flegrei  
Animazione e Sensibilizzazione - rivolto ai cittadini, al mondo associazionistico ed imprenditoriale.

Assistenza tecnica alle organizzazioni no profit nel settore della cultura e del tempo libero

2 Programmi per l'aggiornamento e la formazione di personale specializzato alla Gestione del territorio del PIT:

Lapis - Laboratorio del Progetto Integrato di Sviluppo dei Campi Flegrei

Aggiornamento Professionale per gli addetti alle PPAA locali

### 1 Attività di ricerca

Ricerca-Azione - Attività di ricerca ed elaborazione di risultati raggiunti nel medio-periodo per la progettazione di un Piano di Gestione

6 Azioni Pilota Innovative per la gestione del sistema e/o di parti del sistema.

Progettazione di 6 Itinerari Pilota "Culturmed".

Progettazione del "Manuale di Gestione" degli Itinerari Pilota, attuazione.

Elaborazione del Programma Attuativo di Gestione del Territorio del PIT, nel corso dell'attività di formazione ed approfondimento dei percorsi "Lapis" e "Aggiornamento professionale per addetti alle P.P. A.A. locali".

"Re-Tour a Baia. Un itinerario in cantiere" - 28/29 ottobre 2005- (prima sperimentazione della gestione del "Grande Itinerario", attraverso "un caleidoscopio di iniziative" autorganizzate ed autofinanziate dai seguenti partners del III settore:

- ACLI Campi Flegrei

- Associazioni del territorio (Calliope Onlus, Veliscola, Le ali di Dedalo; Associazione Lux in Fabula)

- Cooperativa Baios, Cooperativa, Nuova Amena Baia; Cooperativa Sociale Città dell'Essere;

- Proloco Baia

- Gruppo artistico Ex Enroe

- Associazione ornitologi Italia Meridionale

"Re-Tour nei Campi Flegrei. Un itinerario in cantiere" - Campania ARTECARD 2006 -

(sperimentazione di visita del "Grande Itinerario" del "Re-Tour" attraverso l'apertura dei Cantieri in corso - Promossa dall'assessorato al Turismo e con il coinvolgimento di oltre 60 Associazioni).

Itinerario Sperimentale di Qualità "Re-Tour nei Campi Flegrei" attualmente in corso e promosso dall'Assessorato Regionale al Turismo e Beni Culturali per la diffusione della conoscenza dei valori dell'area. Sono coinvolti:

- Provincia di Napoli

- 4 Comuni Flegrei

- SCABEC - Società di servizi

- CitySseeSing

*A cura dell'arch. Virginia Russo - staff di assistenza tecnica del Progetto Integrato*

Misura 3.19 sono state avviate sin dal 2003 con l'esperienza pionieristica del progetto ArteAscuola che più di recente, diversamente articolato, è stato realizzato anche in altri territori dei Grandi Attrattori Culturali, mentre le azioni di formazione e di aggiornamento professionale, partite successivamente, sono state attuate nel corso degli ultimi anni e tra queste in particolare il progetto di Aggiornamento professionale per addetti alla P.A. locale ed il progetto La.Pis (Laboratorio del Progetto Integrato di sviluppo) che hanno svolto il delicato compito di documentare la realizzazione delle altre due Misure e di traghettare il territorio flegreo dall'esperienza della prima programmazione Por alle prime azioni della nuova programmazione 2007-2013.

I risultati di quanto si è fatto saranno pienamente misurabili nel tempo ma intanto, da quanto si è finora realizzato, dagli approcci e dagli strumenti con cui si è intervenuti per sensibilizzare il territorio e per "formare" i giovani inoccupati e gli

addetti ai lavori scaturiscono alcune riflessioni di cui bisogna e bisognerà tener conto per continuare ad operare in modo proficuo. In accordo con le più recenti correnti di pensiero sullo sviluppo economico e sulle politiche per promuoverlo, i Pit hanno avuto il merito soprattutto di dare particolare attenzione al territorio, alla cultura in esso prevalente, alle conoscenze locali trasmesse nel tempo, alle risorse materiali e immateriali presenti. Sicuramente ha rappresentato un vantaggio nella costruzione del piano di sviluppo il chiaro carattere multidisciplinare e il superamento della contrapposizione tra sviluppo dall'alto o dal basso, trainato dal mercato o dall'intervento dello Stato. L'esperienza ha mostrato che nello sviluppo economico è essenziale l'apporto della popolazione interessata, che deve sentirsi protagonista del proprio benessere economico e sociale. Il ruolo dello Stato deve orientarsi ad individuare quelle economie esterne e quei possibili vantaggi derivanti da una collaborazione tra gli attori, tanto

locali che non, senza però sostituirsi ai privati come accadeva nel passato, ossia svolgendo funzioni che non gli sono proprie.

Ma non dimentichiamo il forte legame dei Pit con i Patti territoriali che hanno rappresentato negli anni novanta una prima embrionale esperienza di pianificazione dello sviluppo costruita attraverso l'individuazione di aree geografiche dove le economie di agglomerazione e la flessibilità produttiva derivante dalla capacità di collaborazione delle imprese, grazie al sistema di rapporti sociali (capitale sociale) ed all'azione favorevole delle istituzioni locali politiche, economiche e finanziarie, erano individuate come i fattori base per lo sviluppo. I Pit sono stati considerati come una possibilità di continuare tale programmazione negoziata, anche se essi sono confezionati rielaborando più tradizionali tecniche di analisi e di pianificazione attraverso la costruzione di un programma di sviluppo più efficiente in quanto più integrato e multisettoriale.

## Le dimensioni del Pit

La superficie territoriale complessiva dell'area dei Campi Flegrei è di circa 75 kmq di cui il 61% urbanizzato. I quattro Comuni componenti il Pit hanno una popolazione di quasi 163.000 abitanti con una densità media di 2.478 ab/kmq.

La dinamica occupazionale è piuttosto negativa come dimostrano i valori del tasso di disoccupazione e del tasso di occupazione.

I comuni costieri di quest'area hanno costituito, in passato, una delle più grandi aree di localizzazione industriale del Paese. Le maggiori industrie italiane, dall'Olivetti alla Pirelli, dall'Italsider all'Alenia, hanno costruito stabilimenti, collocandoli tra Bagnoli e Bacoli, che hanno modificato profondamente sia l'assetto urbanistico dell'area, sia la sua situazione socioeconomica.

La lunga fase di presenza industriale, oltre cento anni, ha condotto ad esiti divergenti per quanto riguarda la



La chiesa Cattedrale – Tempio di Augusto a Pozzuoli.

diffusione produttiva e la cultura del lavoro; la presenza industriale, infatti, ha generato effetti importanti, dando luogo ad una notevole concentrazione di saperi e professionalità.

I dati dei censimenti confermano però la perdita ormai avvenuta della specializzazione industriale dell'area.

I risultati di quanto si è fatto saranno pienamente misurabili nel tempo ma intanto, da quanto si è finora realizzato, dagli approcci e dagli strumenti con cui si è intervenuti per sensibilizzare il territorio e per “formare” i giovani inoccupati e gli addetti ai lavori scaturiscono alcune riflessioni di cui bisogna e bisognerà tener conto per continuare ad operare in modo proficuo. In accordo con le più recenti correnti di pensiero sullo sviluppo economico e sulle politiche per promuoverlo, i Pit hanno avuto il merito soprattutto di dare particolare attenzione al territorio, alla cultura in esso prevalente, alle conoscenze locali trasmesse nel tempo, alle risorse materiali e immateriali presenti. Sicuramente ha rappresentato un vantaggio nella costruzione del piano di sviluppo il chiaro carattere multidisciplinare e il superamento della contrapposizione tra sviluppo dall'alto o dal basso, trainato dal mercato o dall'intervento dello Stato. L'esperienza ha mostrato che nello sviluppo economico è essenziale l'apporto della popolazione interessata, che deve sentirsi protagonista del proprio benessere economico e sociale. Il ruolo dello Stato deve orientarsi ad

Tab. 1 – I Comuni ed il territorio del P.I.

Comune	Superficie (kmq)	Popolazione <sup>(1)</sup>	Densità abitativa
Bacoli	13,29	27.296	1.995
Monte di Procida	3,65	13.286	3.517
Pozzuoli	43,21	83.146	1.823
Quarto	14,17	39.227	2.579
<b>TOTALE</b>	<b>74,32</b>	<b>162.955</b>	<b>2.478</b>

<sup>(1)</sup> dato 2008

Tab. 2 – Tassi indicatori del mercato del lavoro –Anni 1991-2001

Aree	Attività		Occupazione		Disoccupazione		Disoccupazione giovanile	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Bacoli	39	40,57	29,33	28,59	41,5	29,52	73,8	71,14
Monte di Procida	32,1	35,87	21,67	24,45	47,7	31,85	76,3	76,28
Pozzuoli	39,9	44,07	28,7	30,07	44,4	31,78	74,1	43,93
Quarto	38	48,15	30,76	32,09	42,9	33,35	72,1	72,84
Napoli	38,7	43,63	28,48	30,14	42,7	30,90	74,6	71,27
<b>Campania</b>	<b>39</b>	<b>43,8</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>38,4</b>	<b>26,95</b>	<b>68</b>	<b>65,59</b>
ITALIA	42,2	48,56	42,94	42,94	17,8	11,58	35,8	33,28

Tab. 3 – Unità locali e addetti

AREE	Unità locali			Addetti		
	1991	2001	Var. %	1991	2001	Var. %
Bacoli	992	1.268	27,8	5.386	4.632	-14,0
Monte di Procida	465	546	17,4	1.490	1.358	- 8,9
Pozzuoli	2.935	4.277	45,7	17.768	21.944	23,5
Quarto	1.014	1.514	49,3	2.849	4.464	56,7
Area Pit	5.406	7.605	40,7	27.493	32.398	17,8
Napoli	128.516	172.922	34,6	645.018	690.830	7,1
<b>Campania</b>	<b>269.903</b>	<b>338.672</b>	<b>25,5</b>	<b>1.168.856</b>	<b>1.247.714</b>	<b>6,7</b>

individuare quelle economie esterne e quei possibili vantaggi derivanti da una collaborazione tra gli attori, tanto locali che non, senza però sostituirsi ai privati come accadeva nel passato, ossia svolgendo funzioni che non gli sono proprie. Ma non dimentichiamo il forte legame dei Pit con i Patti territoriali che hanno rappresentato negli anni novanta una prima embrionale esperienza di pianificazione dello sviluppo costruita

attraverso l'individuazione di aree geografiche dove le economie di agglomerazione e la flessibilità produttiva derivante dalla capacità di collaborazione delle imprese, grazie al sistema di rapporti sociali (capitale sociale) ed all'azione favorevole delle istituzioni locali politiche, economiche e finanziarie, erano individuate come i fattori base per lo sviluppo. I Pit sono stati considerati come una possibilità di

continuare tale programmazione negoziata, anche se essi sono confezionati rielaborando più tradizionali tecniche di analisi e di pianificazione attraverso la costruzione di un programma di sviluppo più efficiente in quanto più integrato e multisettoriale.

#### Leggi di riferimento

	Oggetto	Atto
01	Por Campania 2000-2006 Asse 2 – Beni Culturali Accordo di Programma Quadro in materia di BBAA con il Ministero	Dgr n. 963 del 02/03/2001
02	Intesa istituzionale di programma tra il Governo e la giunta. Accordo di Programma – Quadro	Apq 02/03/2001
03	Intesa istituzionale di programma tra il Governo e la giunta. Accordo di Programma – Quadro	Apq 02/03/2001
04	Por Campania 2000-2006 asse 2 – misure 2.1 – 2.2 – 2.3 – progetti integrati – modifica alla deliberazione n 3500/2001	Dgr n. 5251 del 19/10/2001
05	Documento di orientamento strategico	Dos 3.7.2001
06	Scheda generale del progetto integrato Campi Flegrei	Scheda generale
07	Regione Campania – A.G.C. Ecologia Tutela dell'Ambiente Disinquinamento e Protezione Civile	Parere ambientale
08	Regione Campania – nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Por – progetti integrati esito finale di valutazione	Parere Nvvip del 18/02/2003
09	Parere Nvvip del 18/02/2003; Presa d'atto del parere del Nvvip e approvazione	Dgr n. 710 del 20/02/2003
10	Accordo di Programma per l'attuazione del programma degli interventi dei Progetti Integrati	Ap 2003
11	Approvazione del Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione tra la Regione Campania e le Soprintendenze territoriali del Ministero BBAA per il finanziamento dei progetti inclusi nell'Accordo di Programma Quadro del 2 marzo 2001, nell'ambito del Por Campania 2000-2006, Asse II, Misura 2.1 – Fers (Con allegati)	Dgr n. 2524 del 06/08/2003
12	Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia	N.V.V.I.P. aggiornamento 2005
13	Approvazione programma di interventi a valere sulla misura 1.9 del Parco Regionale dei Campi Flegrei – Procedura monosettoriale	Dgr n. 2044 del 28/12/2005
14	Inserimento interventi per assegnazione risorse aggiuntive di cui alla Dgr n. 2374/04	Dgr n. 115 del 14/02/2006
15	Sostituzione e modifica interventi	Dgr n. 758 del 16/02/2006
16	Modifica Dgr 710/03. Sostituzione e inserimento nuovi interventi	Dgr n. 1769 del 10/11/2006
17	Inserimento interventi finanziati con ribassi d'asta.	Dgr n. 1926 del 30/11/2006
18	Presa d'atto e Riapprovazione Programma di interventi a valere sulla misura 1.9 del Parco Regionale dei Campi Flegrei – Procedura monosettoriale – Modifica alla Dgr n. 2044 del 28/12/05 – Con Allegato.	Dgr n. 1232 del 13/07/2007

## Intervista a Francesco Escalona\*

Emanuela Coppola, Fabrizia Bernasconi

**Il Pit Grande Attrattore Culturale Campi Flegrei raccoglie i frutti anche della precedente esperienza del Patto territoriale, quali affinità tra gli strumenti?**

Il Pit *Grande Attrattore Culturale Campi Flegrei* sicuramente ha goduto dell'esperienza precedente del Patto territoriale e ne ha raccolto i frutti. Il Patto ha costruito un patrimonio di esperienza enorme ma era un programma di sviluppo strutturato più sull'aiuto all'impresa e meno sulla costruzione di infrastrutture. Questo gap è stato recuperato con il Pit, anche se il coinvolgimento delle imprese resta determinante e rappresenta un'alleanza naturale in quanto il soggetto privato diventa interprete della strategia.

**Un progetto di sviluppo per un territorio degradato ma dalla storia incredibile, una scommessa difficile. Quali sono stati gli ostacoli da affrontare, i vincoli da rimuovere, i problemi da risolvere e quali i punti di forza nel percorso di realizzazione del Pit?**

Sicuramente la forza del Pit è stata l'aderenza tra quello che si faceva e quello che ci si aspettava dal territorio. Devo dire che molto si era già costruito con il Patto ma poi i 130 business plan presentati con quell'esperienza e mai istruiti hanno prodotto un diffuso malcontento che ha portato i singoli comuni dei Campi Flegrei a rinnovarsi alle successive elezioni.

Fortunatamente il Pit con l'avvio dei

primi cantieri ha riaperto quell'entusiasmo che si stava via via disperdendo. A ciò ha contribuito anche la visione integrata e la continuità politica offerta dalla Regione: la nascita del Parco Regionale e la mia nomina a Presidente ha rappresentato una volontà coerente di proseguire sulla via tracciata e di investire su questo territorio anche con ulteriori risorse. I problemi affrontati più difficili sono stati relativi al superamento della mentalità industriale, come fonte di sviluppo per questo straordinario territorio, e la questione dell'abusivismo diffuso. Purtroppo la ricostruzione pubblica si è fermata con Monteruscello - tuttavia non sufficiente - e avversata dalla popolazione dei Campi Flegrei sia per la lontananza dai centri consolidati che per i collegamenti difficoltosi. Di contro il Tavolo di Concertazione ha rappresentato una grande svolta nella *governance* unendo, nei Pit, l'approccio ad uno sviluppo *bottom up* con quello *top-down*. Siamo riusciti a far votare insieme i consigli comunali ed è stata una grande soddisfazione. Anche se questo è avvenuto grazie all'abbondanza di risorse che offerte al territorio, non è stato tradito il principio della "concentrazione delle risorse" del QCS.

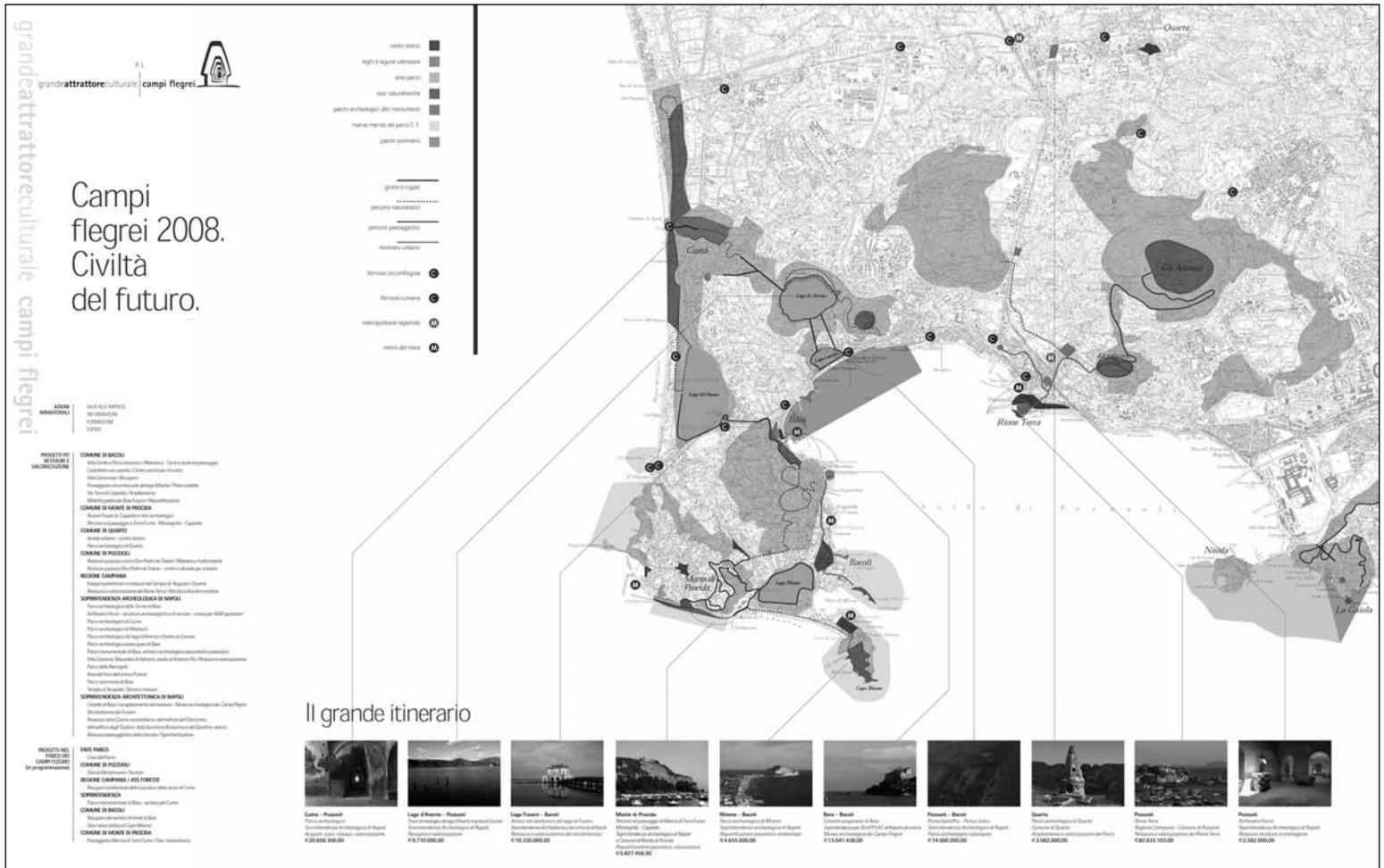
**Uno dei maggiori problemi riscontrato dai Progetti Integrati è la dilatazione dei tempi di progettazione che spesso ha compromesso la buona riuscita degli**

**stessi. Ciò tuttavia non sembra essere stato un problema per il Pit Campi Flegrei.**

Infatti per me questa rappresenta un'affermazione falsa. Anzi devo dire che lo strumento di progetto integrato nel nostro caso ha reso possibile l'approvazione -ad esempio- di conferenze di servizi in due giorni. Certo all'inizio l'innovatività dello strumento ha rappresentato un problema che però è stato superato velocemente. Sono invece stati fattori esterni allo strumento integrato a dilatare i tempi ad esempio il pagamento alle imprese per i problemi di cassa della Regione Campania che bloccava di tanto in tanto i pagamenti.

Devo dire che un problema poteva essere la presenza sul territorio di molti vincoli ma la nostra volontà di proporre azioni coerenti con il Piano paesistico, unitamente alle risorse disponibili, ha reso le nostre azioni sostenibili. Ed è stato ottimo anche il rapporto con la Sovrintendenza archeologica che ci ha approvato 110 progetti in quattro anni, interventi che erano tutti collegati fisicamente (come nel caso del Lago d'Averno, Monte Nuovo, la Grotta di Cocceo) ma anche l'integrazione tra questi progetti fisici con quelli di formazione e gli eventi ha portato a promuovere all'esterno il territorio e a far capire all'interno l'importanza e il valore dei siti presenti sul territorio.

**I Pit sono stati definiti come la più grande sfida del Mezzogiorno: quella**



Carta strategica progetto.

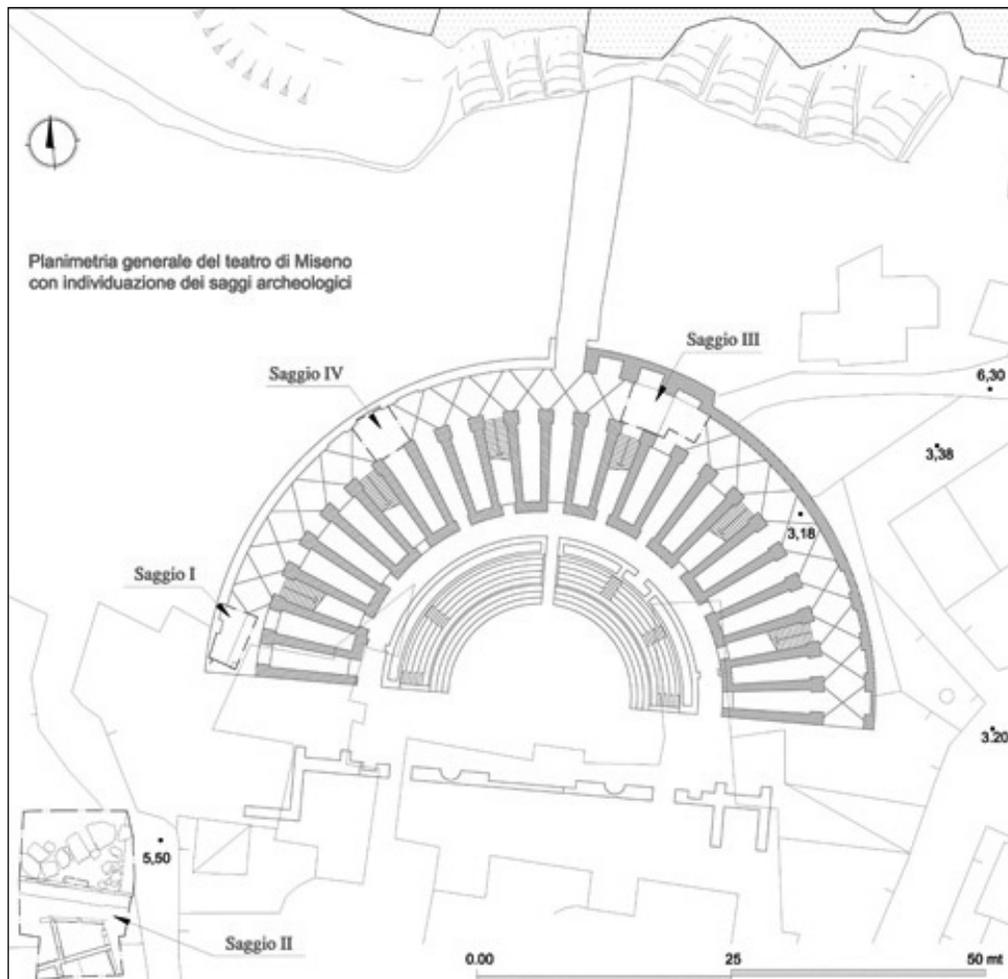
di rendere, rispetto al passato, i territori meno ostili alle ragioni dello sviluppo. In qualità di attivatore da svariati anni di processi di sviluppo percepisci che si stia riuscendo a vincere le diffidenze dei diversi attori nei processi di sviluppo? Il box relativo ai numeri del Pit ci aiuta a comprendere cosa concretamente ha prodotto questa esperienza integrata come promozione di sviluppo. Ad esempio, in termini di Eventi di Promozione territoriale, sono stati realizzati 10 grandi eventi (2 Mostre Iconografiche sul paesaggio flegreo, 1 Concorso Internazionale di restauro e progettazione, 1 Mostra-Evento Internazionale di Architettura, 1 Workshop internazionale di architettura, 5 Eventi di richiamo internazionale) ma significativo è anche il dato dei Prodotti editoriali (ne sono stati realizzati 11, di cui 9 Cataloghi illustrativi sull'attuazione in itinere del Pit e 2 Pubblicazioni

multimediali) e delle 27 azioni di divulgazione dei risultati raggiunti. Mi piace sottolineare l'importanza che ha avuto lo strumento del Focus Group quale strumento utile alla tempistica, a garantire la continuità, a scandire il ritmo del Pit in maniera dinamica con incontri programmati ogni due mesi. I FG hanno rappresentato un utile appuntamento e occasione di incontro tra i diversi attori locali che nel tempo hanno imparato a conoscersi e a lavorare insieme: da rilevare infatti il fenomeno del consorzio delle imprese (albergatori, imprese, ecc.) Ecco affrontiamo il rapporto tra la programmazione integrata quale strumento di sviluppo privilegiato nella vecchia programmazione 2000-2006 e la nuova programmazione 2007-2015. La continuità è un elemento strategico ed il mega-Progetto Baia di Napoli, che è un Pirap (Progetti integrati

rurali Aree protette) nell'ambito della nuova programmazione, nasce da due precedenti esperienze di Pit - Grandi attrattori Culturali, Campi Flegrei e Pompei. È fondamentale vedere il valore aggiunto dato dai programmi integrati come procedimento di governo del territorio che consiste nel pianificare in parallelo con più stati di avanzamento. Con i Pirap, per poter erogare i finanziamenti, la Regione Campania richiede che i progetti siano coordinati all'interno di un quadro unitario: gli interventi finalizzati all'adeguamento della dotazione infrastrutturale e di servizi dovranno essere compatibili, anzi sinergici con quelli di conservazione, tutela e valorizzazione delle risorse storico-culturali, ambientali e paesaggistiche. Attraverso l'attuazione "collettiva" delle misure si intende ottimizzare l'efficacia delle politiche di sviluppo per la salvaguardia ambientale delle



Parco archeologico di Cuma – Progetto Kyme.



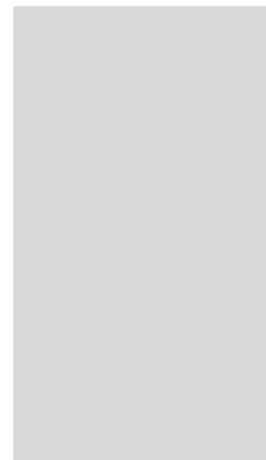
Parco archeologico di miseno, Teatro romano e Sacello degli Augustali.

aree protette e per il miglioramento della qualità della vita delle rispettive popolazioni.

La programmazione regionale 2007-2013 individua i Parchi quali “dimensione prioritaria” di sviluppo e come soggetti promotori ed attori di sviluppo integrato tra ambiente, turismo, agricoltura e cultura, anche al fine di conferire la giusta rilevanza al ruolo dei piccoli comuni nel contesto delle realtà e delle economie rurali particolarmente rappresentate nelle aree parco. Gli Enti Parco sono individuati, quindi, quali capofila dei partenariati PIRAP, abilitati alla presentazione delle proposte progettuali integrate per le rispettive aree di competenza.

Il problema dei Pirap, invece, è che sono ancora poco chiari soprattutto nelle risorse che impegnano ed è stato un peccato sfumare nella nuova programmazione l’esperienza maturata con i Pit che hanno contato sì esperienze di fallimento ma anche di ottime. È complicato infatti comprendere perché si preferisca portare ad esempio i Pit andati male piuttosto che ripartire da quelli di successo come quello dei CF, assurdo ricominciare la programmazione daccapo. Probabilmente la potenza dello strumento può aver intimorito i pochi spazi che questi strumenti lasciano alla contrattazione politica, è un errore culturale! Una ultima riflessione che voglio fare è sui piani di gestione che rappresentano una nuova frontiera su cui riflettere in quanto i monumenti si devono guadagnare da vivere e ciò può avvenire solo con l’indispensabile partecipazione dei privati e all’interno di una visione sistemica di un progetto integrato.

\* Coordinatore responsabile del P.I.



---

# una finestra su: Anversa

a cura di Marco Cremaschi

La città di Anversa e i diversi enti responsabili (tra cui l'Autorità Portuale, proprietaria dell'area) hanno deciso di attivare un processo di trasformazione dell'intera area prospiciente il fiume, per creare una nuova immagine di questo spazio così particolare. L'obiettivo è quello di usare la necessità di interventi infrastrutturali (la messa in sicurezza della banchina ottocentesca e la realizzazione di una barriera di protezione alta oltre due metri) come occasione per il ridisegno di questo spazio pubblico chiave nell'immagine e nell'identità collettiva della città: ridisegnare lo spazio simbolico della città e superare il concetto di mero elemento infrastrutturale (la barriera di protezione) integrandolo in un disegno di spazio pubblico e paesaggio urbano.

## Riqualificare il lungofiume

Loris Antonio Servillo\*

Il lungo fiume attraversa e mette in relazione le diverse fasi espansive della città nella sua interezza, rappresentando così un taglio nella struttura urbana e nella sua storia. La relazione simbolica tra città e fiume, la dialettica tra le attività urbane e quelle portuali, il rapporto tra tessuto edilizio e andamento del corso del fiume sono fattori determinanti per le caratteristiche socio-economiche e per l'identità della città. È da questa angolatura che va interpretato il processo attivato per la trasformazione del lungo fiume di Anversa, e non solo la trasformazione fisica di uno spazio di circa sei chilometri per una profondità di cento metri lungo le acque dello Scheldt.

### *Il paradosso degli usi*

Le attuali condizioni del lungo-fiume derivano dalle successive evoluzioni delle sue attività portuali, a cui è sempre stato dedicato. L'attuale configurazione risale al diciannovesimo secolo, quando per esigenze funzionali al porto, fu demolita una parte importante del centro storico e costruita una banchina più stabile. L'obiettivo era quello di dotare la città di uno spazio ampio, funzionale alle moderne attività portuali, abbattendo la parte del denso tessuto edilizio più prospiciente al fiume e sostituendola con spazi e attrezzature dedicate alla

logistica: aree per lo stoccaggio della merce, macchinari per il movimento merci, stabilimenti proto-industriali, linee ferroviarie. Allo stesso tempo, la nuova banchina in muratura avrebbe garantito la protezione dai fenomeni di innalzamento del livello dell'acqua e una maggiore agilità nell'attracco delle navi mercantili.

La protezione della città dalle piene fluviali è ovviamente un tema centrale. Le acque risentono delle dinamiche del Mare del Nord e hanno un'ampia oscillazione che si ripete più volte al giorno. Inoltre il livello dell'acqua è soggetto ai repentini innalzamenti dovuti alle precipitazioni stagionali che mettono costantemente a rischio inondazione la città. Una successiva barriera di protezione -alta 1,35 metri- è stata eretta nel dopoguerra tra la città e l'area portuale: un muretto di cemento continuo, che separa nettamente le due aree, intervallato da varchi chiudibili meccanicamente. La dismissione dell'area portuale e il trasferimento di tutte le attività nella zona a Nord sono avvenute alla metà del secolo scorso e sono l'effetto del potenziamento del porto che ha trasformato la città in uno dei principali scali del traffico internazionale di merci. Basta osservare l'area in una foto satellitare sul web per cogliere la sua estensione in relazione alla dimensione dell'area urbana.

In questo processo, il lungo-fiume è diventato uno spazio urbano ibrido, in cui aree dismesse si alternano agli spazi funzionali al porto, ed a aree



Vista aerea del lungo fiume di Anversa, in particolare a ridosso del centro storico



Due scene completamente diverse dell'uso attuale del lungo fiume



La barriera di protezione edificata nel dopoguerra, con gli scavalchi pedonali e gli accessi a chiusura meccanica

dedicate ad eventi temporanei. Oltre alla funzione logistica a scala urbana, ospita parcheggi e spazi per attracco delle navi da crociera, ma è anche il luogo ideale per attività pubbliche, in particolare d'estate.

Questo spazio è reso unico dalla mancanza di una chiara codificazione del suo uso: dalla passeggiata romantica al barbecue informale, i cittadini di Anversa vivono questo spazio come un luogo extraurbano ma paradossalmente in città, dove poter usufruire di un paesaggio insolito ma unico, una specie di valvola di sfogo, una terra di nessuno in cui fuoriuscire dall'atmosfera urbana. Ripulito dalle strutture legate alla produzione e alla logistica, ma separato dalla città dal muro di protezione e da un'importante arteria di transito, l'area ha dunque molteplici funzioni, immerse in un'atmosfera di dismissione che offre una cornice per certi versi fascinosa.

#### La barriera protettiva

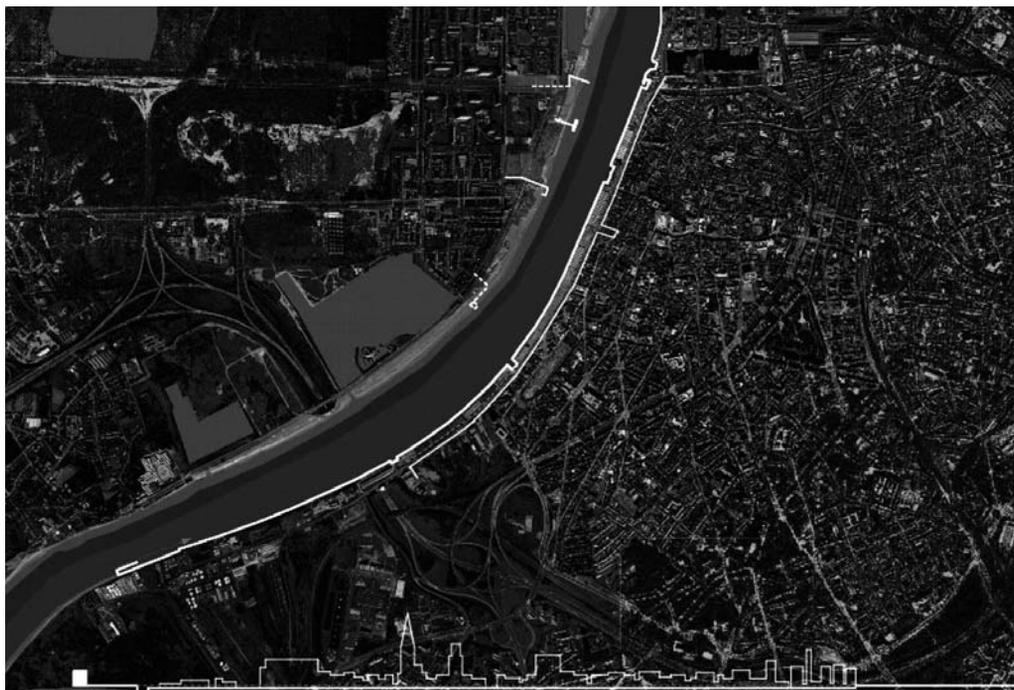
La causa principale dell'avvio del recente processo di trasformazione del lungo fiume è ancora il tema della protezione dalle inondazioni. Nel 2005, infatti, è stata approvata la revisione del *Sigma Plan*, il piano di protezione del sistema fluviale del Fiume Scheldt e

dei suoi estuari. Il nuovo piano, originariamente redatto nel 1977 dopo un'importante alluvione a seguito della quale il fiume era esondato per più di 450 km, introduce nella recente versione un nuovo e più completo sistema di gestione dell'area fluviale. Il documento prende in considerazione il progressivo innalzamento del livello del mare dovuto ai cambiamenti climatici a scala globale e valuta la possibilità di un evento catastrofico su un orizzonte temporale di più secoli. Sulla base di questa stima, è stato previsto un sistema combinato di aree libere di esondazione, anche all'interno della conurbazione metropolitana, e di innalzamento di barriere protettive il cui costo totale, fino al 2030, è previsto intorno a poco meno di 900 milioni di euro. Per quanto riguarda il sistema di protezione della parte più centrale dell'area metropolitana di Anversa, il piano prevede un innalzamento della barriera protettiva di altri 90cm, per contenere la piena di un evento catastrofico che può avvenire in un arco temporale di 300 anni. Questo, comporterebbe una barriera alta 2,25 metri in totale, che causerebbe la totale separazione fisica e visiva dal lungo fiume.

#### Il piano strutturale

La trasformazione si inserisce in un quadro di coordinamento dato dal Piano Strutturale della città, curato da Bernardo Secchi e Paola Viganò. A seguito della decisione del Governo Fiammingo di richiedere l'adozione di Piani Strutturali alle proprie municipalità (1999), il piano ha assunto esplicite indicazioni strategiche attraverso le quali coordinare le dinamiche trasformative e alcuni progetti chiave. La risposta data dal Piano di Aversa, approvato dal governo Fiammingo nel 2006, è articolata su due livelli: un sistema di politiche "general", basate su regole, azioni e strumenti riguardanti l'intera città, e un sistema di politiche "attive", contenenti gli assi delle grandi trasformazioni che dovrebbero riguardare l'area metropolitana.

Le "politiche attive" del piano consistono a loro volta in cinque macrotemi, che introducono dei concetti spaziali sui quali si basa la ristrutturazione del sistema urbano: la "spina dura", le "spine morbide", la cintura verde, la rete minore e i centri urbani, e infine la vivibilità lungo i canali. Di questi elementi il primo riguarda le aree in cui si concentrano i potenziali trasformativi della città, mentre il secondo e il terzo definiscono



Vista aerea della città, con in evidenza l'estensione del lungo fiume oggetto di concorso e lo skyline della città vista dal fiume

un sistema di aree verdi attorno e radiali alla città. Proprio l'area del lungo fiume è considerata la spina portante della trasformazione delle città, la "spina dura". Concentra il potenziale trasformativo della città e le dà la possibilità negli anni a venire di ridefinire la propria immagine e la propria identità.

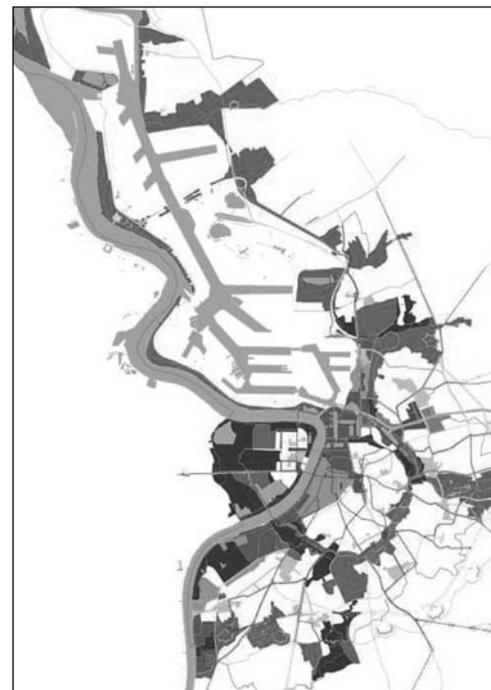
#### *La competizione progettuale*

Alla luce di tutto ciò, il processo di trasformazione del lungo fiume di Anversa è appena iniziato ma appare interessante per una serie specifica di punti: gli aspetti legati al processo decisionale, il ruolo della figura istituzionale del *Bouwmeester*, le scelte dell'amministrazione e le caratteristiche del progetto vincitore. Il primo dei grandi elementi di interesse è la scelta di utilizzare la pratica concorsuale per definire il master plan con il quale gestire la trasformazione di un'area di questa portata. Una scelta in due fasi, che ha visto 5 gruppi internazionali elaborare le diverse proposte di progetto. Alla base di questa scelta stava la convinzione che fosse necessario evitare il semplice intervento tecnico dell'innalzamento della barriera

protettiva, sottoponendo invece la ridefinizione dell'intera area ad una competizione mirata. Viene da aggiungere, infatti, che non si è trattato del tipico pavido tentativo di utilizzare lo strumento del concorso di idee, ma una vera e propria competizione finalizzata alla trasformazione dell'area.

Questo aspetto consente anche di porre l'accento sulla figura del *Vlaams Bouwmeester*, una sorta di "architetto regionale" deputato al controllo e al rafforzamento della pratica concorsuale nei grandi progetti e al perseguimento della qualità architettonica. È un ruolo svolto da un professionista di alto prestigio che sovrintende l'organizzazione e la gestione dei concorsi pubblici di urbanistica, architettura e paesaggio con il compito di garantirne la qualità, il rispetto della meritocrazia e la presenza di giovani gruppi.

Di fatto tale ruolo prevede la gestione e il coordinamento della raccolta di candidature, articolate in curriculum e dichiarazione di intenti progettuali, sulla base della pubblicazione periodica di una lista di concorsi promossi dai diversi enti che decidono volontariamente di essere coordinati a



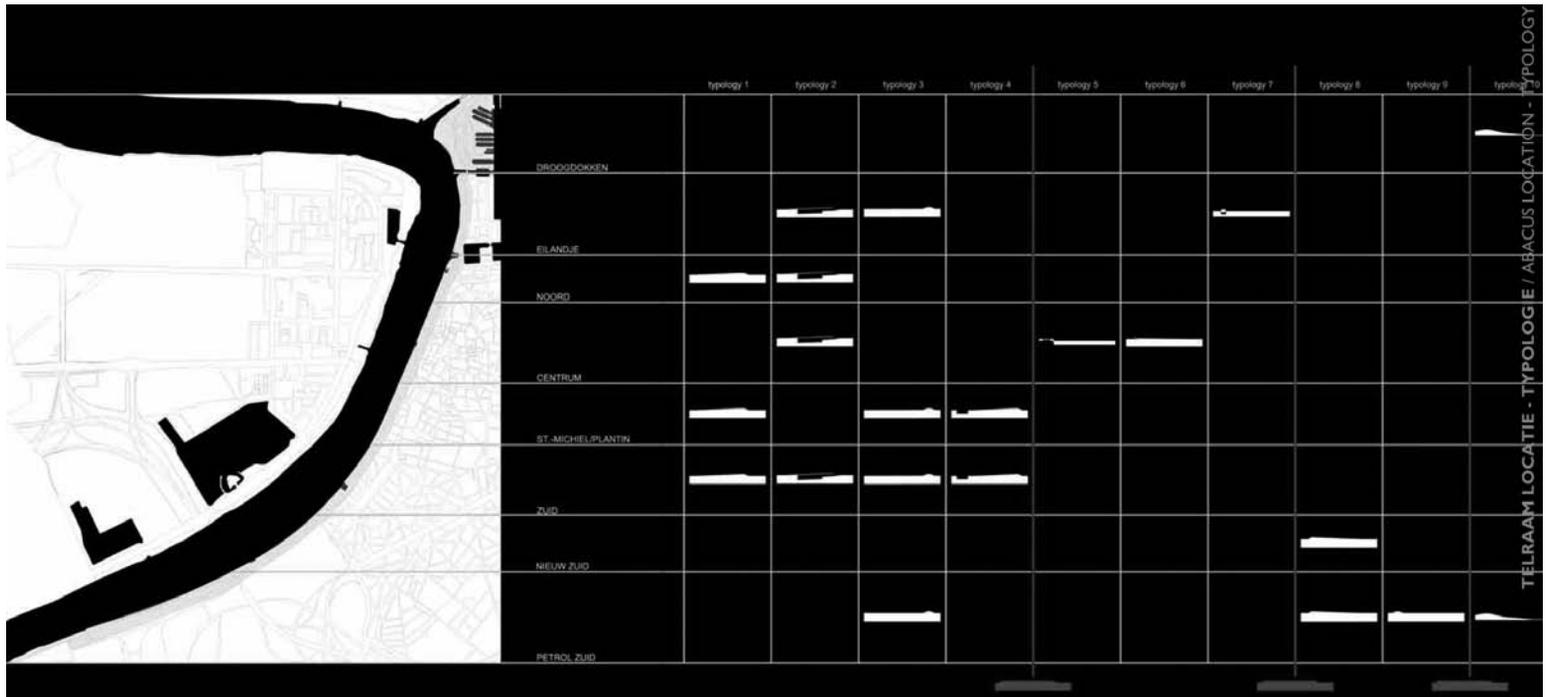
Una tavola dello Structure Plan: si possono notare la spina "dura" lungo il fiume e le spine "morbide" che partono dall'anello "verde" tangenziale al centro storico

livello regionale da questa figura istituzionale. Al *Bouwmeester* spetta il compito di fornire all'amministrazione bandente un numero massimo candidature a seconda dell'importanza del concorso, scelte sulla base della pertinenza del curriculum e dell'approccio metodologico. L'amministrazione ha successivamente la possibilità di ridurre il numero dei concorrenti, i quali verranno ammessi alle due fasi successive e rimborsati per il lavoro svolto.

Nel caso di Anversa, il comitato di gestione (in cui sono confluite tutte le autorità pubbliche interessate) ha scelto per le due fasi successive 5 gruppi internazionali: i West 8, olandesi; gli SSS3, gruppo internazionale con base in Olanda; Secchi e Viganò, italiani e autori del master plan della città; lo studio BAU, dello spagnolo Jean Busquets; e lo studio portoghese PROAP, a coordinamento di un team internazionale.

Dalle 5 proposte presentate sono emersi due orientamenti opposti:

- da un lato, ricongiungere il lungo fiume alla città, connettendolo non solo attraverso il ridisegno del tessuto delle nuove attività, ma anche attraverso la localizzazione di attività



L'abaco delle possibili combinazioni nelle macro aree. (fonte: PROAP)

intense e dinamiche, con funzioni sia a scala urbana sia elementi di riconnessione con il tessuto adiacente; - dall'altro lato, mantenere uno spazio di decompressione della tensione urbana, spazialmente definito, separato e complementare, con una sua funzione di loisir legato alla rarefazione e al senso di apertura dei suoi spazi.

La scelta è caduta sul secondo gruppo di proposte, decidendo di privilegiare l'area come un vuoto programmatico, uno spazio intermedio tra fiume e città in continuità con la funzione odierna. Di questo orientamento facevano parte sia la proposta Secchi-Viganò che quella PROAP, che mostravano anche l'utilizzo di alcuni riferimenti culturali comuni pur con una sostanziale differenza in termini di flessibilità programmatica e cioè nella capacità di mantenere la potenzialità strategica coniugandola con la flessibilità delle soluzioni prospettate, in grado di poter reggere un processo di trasformazione lungo, con scenari differenti.

#### Il master plan

La proposta vincente (PROAP, a capo di un gruppo di cui fanno parte lo studio di architettura WIT, belga e i D-recta, società di gestione italiana), assume la barriera di protezione come elemento

di strutturazione del paesaggio urbano. Il progetto è concettualmente basato su un abaco di possibili soluzioni secondo le quali la riorganizzazione dello spazio e dei movimenti topografici integra edifici-barriera, pontili movibili, parcheggi sotterranei, spazi sopraelevati, attività in superficie e interrate con le quali si declina il tema "barriera". In tal modo l'area si caratterizza secondo un'articolazione ricca e complessa, lungo la quale le aree asciutte e quelle temporaneamente e potenzialmente bagnate definiscono un nuovo paesaggio a scala metropolitana, con una propria immagine e una propria topografia. L'elemento che contraddistingue questa soluzione è la sua potenzialità strategica. Il progetto assume come fatto incontrovertibile la complessità dello scenario, in termini di attori coinvolti e di differenti esigenze funzionali e spaziali, la fattibilità economica come elemento chiave del progetto e l'impossibilità di una realizzazione in tempi brevi dell'intero scenario. A fronte di questa instabilità di processo, la proposta non è stata configurata come soluzione finale ma come metodo progettuale applicabile a porzioni specifiche, da implementare secondo un dialogo aperto con gli attori coinvolti e trasformabile a

seconda del quadro economico e delle esigenze. Complementare al disegno, infatti, la proposta ha previsto una fase implementativa di tipo concertato, basato sull'abaco delle soluzioni prefigurate.

Il master plan vincente quindi rappresenta più un punto di partenza che una soluzione definitiva, con tutti i rischi che questo significa. Se da un lato l'amministrazione ha avuto modo di definire questa scelta come una "nuova" attitudine a tracciare solo la traiettoria del prossimo futuro, lasciando aperte le possibili configurazioni, dall'altro lato appare un rischio aperto alle possibili manipolazioni, alla tentazione di cedere a progetti speculativi per far quadrare il bilancio economico, alla possibilità di snaturare il progetto complessivo in piccoli comparti. Visto però da un altro punto di vista, verrebbe da chiedersi se questi rischi non siano presenti comunque in presenza di un progetto "concluso" e se non corrano il rischio di avere effetti più dirompenti se non riportati all'interno del processo decisionale in modo da darne legittimità e trasparenza.

\* Dottore di ricerca, Katholieke Universiteit Leuven

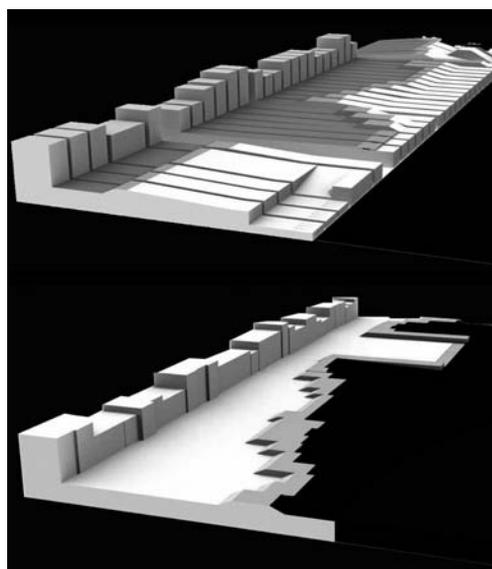
## Processo e strategie per una nuova identità urbana

di L. A. S.

Il caso di Anversa è ricco di aspetti interessanti, che varrà la pena seguire nelle sue fasi successive. L'intervista a Philippe Teughels, *programme leader* dell'area fluviale del Dipartimento di Pianificazione di Anversa, ed a Margot Van De Put, che si occupa specificatamente dell'area di concorso, offre spunti di riflessione sul processo di gestione di grandi progetti di trasformazione, sul tema della governance urbana, ma anche sulla politica di valorizzazione delle pratiche concorsuali.

*Quali criteri ha adottato la giuria per la valutazione delle differenti proposte?* Una caratteristica specifica dei concorsi coordinati dal *Vlaams Bouwmeester* consiste nel fatto che la selezione non si fa giudicando direttamente un progetto e/o uno scenario proposto, ma che si arriva al progettista più adeguato attraverso una prima valutazione delle proposte metodologiche e degli approcci all'area di progetto.

Data la complessità del processo, nel caso di Anversa questo tipo di selezione è stato particolarmente



Due scenari differenti combinando le diverse sezioni tipo: in alto in condizioni normali, in basso simulando una situazione di piena. (fonte: PROAP)

pertinente. Per la trasformazione del lungofiume era necessario un progettista che non fosse solo in grado di sviluppare una visione solida e convincente come elemento unificante del progetto, ma che avesse anche un forte senso per il processo. La giuria ha selezionato un team che si è mostrato in grado di gestire la complessità del luogo con una grande sensibilità per le sue caratteristiche, senza fissare in modo rigido delle soluzioni specifiche nella fase del concorso.

Alcune considerazioni strategiche sono state valutate necessarie per la scelta finale del progettista:

Il gruppo di progetto del Master Plan avrebbe dovuto essere in grado di interagire continuamente con altri gruppi che in parallelo stanno portando avanti studi specifici e di settore (esigenze funzionali, mobilità, fattibilità tecnico-economica, etc.); L'elaborazione del Master Plan avrebbe dovuto passare attraverso una fase negoziale con i diversi attori coinvolti, portatori di specifici interessi. Il Master Plan avrebbe dovuto fornire una base per un accordo tra i vari enti pubblici coinvolti concernente le modalità di realizzazione e la ripartizione dei costi e profitti del progetto.

La trasformazione del lungofiume è un progetto con un orizzonte temporale medio-lungo; l'elaborazione del Master Plan costituisce solo una prima fase. Il Master Plan andava quindi considerato come uno strumento strategico che garantisse la coerenza degli sviluppi futuri ma che lasciasse anche margini di interpretazione, soprattutto nelle aree di sviluppo a più lungo termine, per le quali i programmi sono ancora poco definiti. Margini che possono essere letti come indicazioni strategiche per altri eventuali progettisti che successivamente si occuperanno di definire gli aspetti esecutivi.

*Che tipo di valutazione è stata fatta per la proposta del gruppo guidato dai PROAP?*

Attraverso l'uso di sezioni tipologiche che definiscono le diverse declinazioni fisiche della barriera di protezione, il team dei PROAP è riuscito a dimostrare come sia possibile



Due visioni di progetto alternative, che mostrano alcuni possibili esiti finali. (fonte: PROAP)



Simulazioni del nuovo paesaggio urbano. (fonte: PROAP)

trasformare la barriera da vincolo a opportunità di progetto. La proposta si basa, infatti, su un uso versatile del lungofiume e il tema dell'innalzamento della protezione diventa un elemento di strutturazione del paesaggio, con ambiti diversi a seconda del contesto.

Attraverso questo approccio il gruppo di progetto è riuscito a dare un'idea del nuovo paesaggio e del futuro spazio urbano, ma senza arrivare ad uno scenario definito per le varie aree. Questo è stato valutato come ottimo punto di partenza per un processo aperto che verrà in parte guidato dall'interazione con tanti attori e dalle indicazioni degli studi settoriali.

*C'erano della perplessità a riguardo, o timori a proposito del processo aperto configurato dal progetto?*

La giuria era ben cosciente della necessità di un approccio particolare per gestire le continue interazioni con altri studi e dell'importanza di una componente strategica nel Master Plan. Nonostante ciò, la scelta per la metodologia "aperta" dei PROAP non è stata una scelta facile. Al contrario di altre proposte, questa non permetteva di visualizzare un risultato finale per il lungofiume, facendola quindi apparire un azzardo. La giuria ha considerato profondamente le potenzialità e i rischi di tale approccio. La decisione finale è stata presa con diverse precauzioni e dopo un'interrogazione supplementare ai vari gruppi durante la quale il team dei PROAP ha guadagnato fiducia, dimostrando l'utilità dello strumento proposto legato ad un'interpretazione accurata delle esigenze concrete del luogo.

*Quali sono state le condizioni poste dal comitato per le fasi successive?*

All'inizio del processo c'erano tante questioni aperte e pochi elementi definiti, in particolare per gli aspetti funzionali. Una volta accettato l'incarico si è chiesto al gruppo di progetto una riduzione delle incertezze attraverso delle proposte concrete in funzione di specifiche premesse e di presupposti ben definiti. In questo modo è stato avviato il processo ed è partito il dialogo tra stakeholder.

*Ci sono fasi partecipative già presenti, con il coinvolgimento attivo dei cittadini? Sono previste per la definizione dello scenario complessivo?*

Secondo l'opinione dell'amministrazione cittadina conviene organizzare la partecipazione pubblica intorno ad una visione equilibrata e solidamente argomentata - in questo caso un Master Plan

approvato dall'amministrazione. Di conseguenza saranno organizzate delle fasi di partecipazione diretta solo quando si tratterà di definire gli aspetti dei singoli progetti all'interno della cornice del Master Plan.

*In definitiva, è stata appropriata l'idea quella di considerare insieme la trasformazione dell'intero lungofiume e la costruzione della barriera protettiva? Non ha ritardato la costruzione della barriera; oppure è possibile separare (in termini temporali) la costruzione della protezione da quella della creazione di un nuovo paesaggio urbano?*

In termini di timing potrebbe essere possibile o addirittura conveniente distinguere la costruzione della barriera dalla trasformazione dello spazio pubblico. A livello processuale però i vantaggi di un approccio integrato sono evidenti.

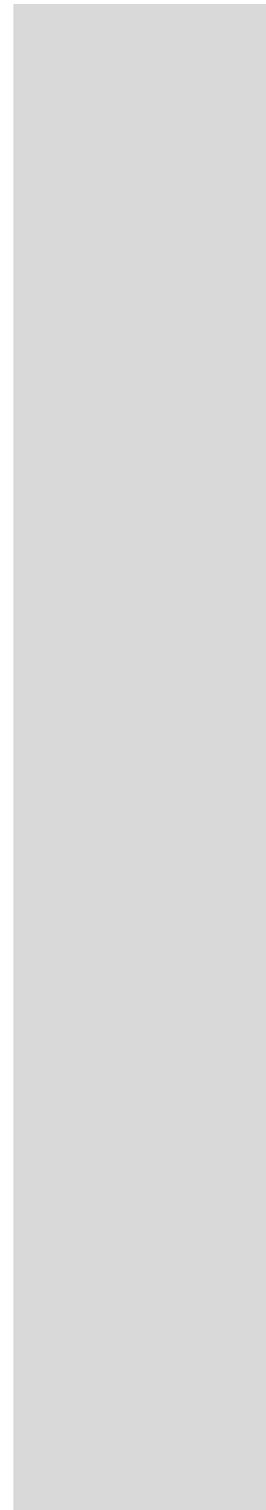
Innanzitutto perché il progetto per lo spazio pubblico e quello per la barriera di protezione si sostengono reciprocamente: senza progetto urbano sarebbe impossibile ottenere un ampio supporto pubblico per il rialzamento della barriera; al contrario, l'incontestabile urgenza della barriera costituisce una spinta potente nel portare avanti il processo.

In secondo luogo non esistono soluzioni già precostituite per la barriera di protezione in un contesto altamente urbano come il lungofiume di Anversa. In questo ambiente sensibile e ricco di significato bisogna sviluppare soluzioni di misura, che sarebbero impossibili senza un progetto integrato che coinvolga i diversi responsabili.

*La strategia proposta dal gruppo vincitore si inserisce adeguatamente nel contesto economico e politico della città di Anversa? Qual è il valore aggiunto di tale strategia?*

L'affermazione chiave del gruppo di progetto ricorda che il lungofiume di Anversa "non va consumato interamente dalla generazione attuale". Alcune aree si possono dettagliare oggi, altre richiedono ampi margini per le future necessità. Questo punto di vista coincide con la realtà economica e politica di Anversa

dove sono presenti molti luoghi dalle alte potenzialità ma mancano opportuni programmi funzionali. Tutto ciò è dato anche dal fatto che il lungofiume si estende ai margini di alcune aree periferiche la cui destinazione effettiva verrà determinata solo in un orizzonte temporale più lungo. La metodologia dei PROAP propone uno strumento appropriato per gestire i negoziati tra i numerosi attori coinvolti e garantire che non vengano stravolti i principi generali anche in una prospettiva medio-lunga.



## Scenari e flessibilità del progetto

di L.A.S.

La gestione del progetto di Anversa è esemplificativa della tensione tipica tra strategie e flessibilità. Questa tensione si riversa con evidenza sul processo di attuazione e sui modi di gestione.

Una prima fase di lavoro si è conclusa con un documento che definisce il tipo di programma e la tipologia della barriera di protezione da inserire nelle varie aree. È stata definita una prima suddivisione del lungofiume, mettendo in risalto le sfumature e le specifiche differenze delle varie aree, circoscrivendo così i margini degli scenari per gli studi settoriali. Nella fase successiva sarà fondamentale verificare le proposte ad un livello più dettagliato e definire aspetti e interventi riguardanti la gestione del traffico e del trasporto pubblico.

La discussione sulle modalità di avanzamento si è spostata all'interno dell'amministrazione, per fissarne le priorità politiche. La redazione del Master Plan dovrebbe concludersi alla fine di quest'anno e subito dopo dovrebbe partire la definizione di un primo lotto di intervento.

L'amministrazione è intenzionata a fare in modo che il primo intervento si concluda entro le elezioni del 2012. Le aspettative sono alte, perché il progetto avrà chiaramente un valore simbolico. A tale proposito si è scelto di lavorare su un progetto di spazio pubblico, rimandando ad una seconda fase gli interventi più corposi di carattere pubblico-privato. L'area in questione è a Sud della zona più prospiciente il centro storico, dove il tema del "terrain vague" sarà centrale. La stabilizzazione del muro ottocentesco e la messa in sicurezza, per le quali c'è già un cospicuo stanziamento da parte della Regione Fiandre per il periodo 2010-13, partiranno subito dopo.

Si è invece deciso di abbandonare l'intenzione di confrontare diversi

scenari d'insieme. Data la complessità del processo è risultato più appropriato proporre uno scenario unico di massima, con una certa flessibilità per le specifiche aree.

Man mano che si procede e che le proposte diventano più concrete, la tensione tra l'intenzione di creare un lungofiume di carattere pubblico e il livello d'investimento richiesto per realizzare le infrastrutture si fa più pronunciata. Questo costituisce uno dei maggiori fattori di pressione sulle scelte decisionali riguardanti le poche aree dove vengono considerati possibili consistenti sviluppi per investimenti privati.

Una zona particolarmente contesa si trova all'estremità sud, in passato occupata dall'area portuale ed oggi abbandonata, eccezion fatta per le poche industrie per il trattamento di petrolio ancora esistenti. In quest'area bisognerà conciliare delle ambizioni divergenti, tra cui la creazione di un percorso per pedoni e ciclisti lungo il fiume, integrato al paesaggio valorizzando e ristrutturando l'attuale zona a vegetazione spontanea; e lo sfruttamento del potenziale di sviluppo, attraverso la costruzione di una banchina a servizio della vicina area per attività logistiche multimodali, che richiami attività produttive e terziarie.

Dal punto di vista tecnico, un aspetto critico è dato dall'importanza del lungofiume nella rete viaria urbana, e in particolare dalla strategia generale di distribuzione delle aree di parcheggio. Vi è un discreto numero di aree di sosta a ridosso del centro storico - a pagamento e gratuiti - che verrà abolito o spostato. In parte bisognerà creare dei parcheggi alternativi, in parte si auspica un *mental shift* verso il trasporto pubblico.

Nella proposta generale prevale sempre la continuità del carattere pubblico. La ricerca di aree dove sviluppare programmi generando profitti economici importanti non è uno scopo di per sé. Ciò non impedisce di tentare una massimizzazione dei profitti in alcune specifiche aree, rispettando i parametri urbanistici definiti dal

Master Plan. In ogni caso il rientro economico non è proporzionale al costo del progetto.

### Riferimenti bibliografici

Willems D., Vandenbroucke T. (2007), "The Spatial Policy Quest in Antwerp. 1970-2006", in Albrechts L., La Greca P., Van den Broeck J. (a cura di), *Urban Dialogue*, Isocarp, New Goff, Ghent, pp. 146-170.  
Borret K., Teughels P. (2007), "Redevelopment of Antwerp's Quays", in *Topos*, n.59, pp.93-97.

a cura della Redazione di Forum PA

## Valorizzazioni immobiliari e trasformazioni urbane

Massimiliano Roma\*

Forum PA nel 2009 ha consolidato la via del cambiamento, già intrapresa lo scorso anno, per diventare la "Mostra convegno dell'innovazione nella PA e nei sistemi territoriali". La sezione espositiva, le Officine organizzate dagli espositori e la sezione dei convegni classici: numerose sono state le occasioni per amministrazioni e aziende di incontrarsi per fare sistema e migliorare la governance delle trasformazioni urbane e della gestione e valorizzazione dei patrimoni pubblici.

Nella sezione espositiva la Provincia di Savona ha proposto un'idea di sviluppo sostenibile del territorio con il Piano strategico della Città delle Bormide e i due progetti ad esso collegati: la connessione logistica della Val Bormida con la piattaforma dei porti di Savona e Vado e la riorganizzazione del comparto energetico.

La Camera di Commercio di Chieti ha presentato la realizzazione del Centro espositivo e di Servizi attraverso la riqualificazione dell'ex Foro Boario: un'opera che copre una superficie complessiva di 70.000 mq e che ha l'obiettivo di dotare il territorio di una struttura polivalente dedicata alle manifestazioni promozionali e alle

Terza edizione del "Premio best practice patrimoni pubblici"  
(promosso e organizzato da Forum PA e Terotec)

### PROGETTI VINCITORI

#### Sezione "GESTIONE PATRIMONI IMMOBILIARI" a livello locale

Azienda Ospedaliera Universitaria Federico II di Napoli

Gestione e manutenzione degli impianti tecnologici con la realizzazione di un impianto di cogenerazione e di interventi di risparmio energetico

*impresa partner:* Cofathec Servizi spa

#### Sezione "GESTIONE PATRIMONI IMMOBILIARI" a livello territoriale

Azienda Usl di Modena

La Componente "Energia" nella gestione integrata del patrimonio di un'AUSL provinciale

*impresa partner:* Consorzio Programma Energia spa, Siram spa

#### Sezione "GESTIONE PATRIMONI IMMOBILIARI" a livello nazionale

Consip SpA

Servizio Integrato Energia

*impresa partner:* ASM Energia e Ambiente srl, CNS - Consorzio Nazionale Servizi sc, Cofathec Servizi spa, Elyo Italia srl, Siram spa

#### Sezione "GESTIONE PATRIMONI URBANI"

Comune di Rimini

Facility Management del Patrimonio Edilizio

*impresa partner:* Manutencoop Facility Management spa

Provincia di Torino

Ottimizzare le risorse e tutelare l'ambiente la razionalizzazione delle sedi degli Uffici provinciali

*impresa partner:* Secap spa

#### Sezione "VALORIZZAZIONE PATRIMONI URBANI"

Comune di Modena

Teleriscaldamento-energia pulita per il territorio

*impresa partner:* Hera spa

#### "Menzioni speciali" del Premio

Camera di Commercio di Chieti

Realizzazione ed avviamento del Centro espositivo e di Servizi della Camera di Commercio di Chieti

*impresa partner:* Cargini srl

Comune di Rovereto

Servizio Gestione Calore

*impresa partner:* Teckal srl

INPDAP

Fondo Senior - Fondo Comune di Investimento Immobiliare di tipo chiuso

*impresa partner:* FIMIT SGR spa

ITEA spa - Istituto Trentino Edilizia Abitativa

La gestione di immobili di edilizia residenziale pubblica e il risparmio energetico

*impresa partner:* Cofathec Servizi spa



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

attività congressuali.

Sul fronte della lotta alle infiltrazioni criminali degli appalti pubblici merita attenzione la nuova Stazione Unica Appaltante della Provincia di Reggio Calabria, una struttura speciale che, in sinergia con il nucleo operativo per le opere pubbliche costituito dalla Prefettura di Reggio Calabria, esplica le procedure di gara per tutti i lavori di importo superiore a 150.000 euro. Le Regioni non hanno fatto mancare il loro contributo sul tema del governo del territorio, in particolare la Puglia che, con il nuovo Sistema Informativo Territoriale, ha messo al centro la condivisione della conoscenza per la gestione e la trasformazione intelligente del territorio, e la Sicilia che ha presentato le proprie iniziative di valorizzazione del patrimonio immobiliare per creare sviluppo. Nella sezione dei convegni classici di FORUM PA, gli eventi clou si sono tenuti il 13 e 14 maggio: il convegno "Il governo del territorio fra legge di principi e politiche pubbliche", in collaborazione con INU, e il Terzo Forum Nazionale sui Patrimoni Immobiliari Urbani Territoriali Pubblici, in collaborazione con Terotec. Questo secondo evento ha avuto due obiettivi: esplorare gli attuali scenari

di sviluppo dei processi di gestione e valorizzazione dei patrimoni immobiliari, urbani e territoriali pubblici, analizzandone e interpretandone i problemi "aperti" e le dinamiche tendenziali; individuare e porre in risalto le esperienze, le proposte e i progetti più innovativi promossi e sviluppati in partnership tra enti pubblici e operatori privati, con particolare attenzione, quest'anno, alla sostenibilità energetico-ambientale dei progetti.

In questa direzione, sono stati posti al centro i processi, gli strumenti e i servizi innovativi del settore, presentati e discussi direttamente attraverso le esperienze sul campo da parte di Enti Pubblici. Esperienze, queste, selezionate e valutate da un'apposita Commissione di esperti, che ha poi assegnato i premi della terza edizione del "Premio Best Practice Patrimoni", promosso da Terotec e FORUM PA. Vi presentiamo i progetti vincitori e una sintesi dei temi emersi dalla tavola rotonda del Terzo Forum Nazionale sui Patrimoni Immobiliari Urbani Territoriali Pubblici.

\*FORUM PA - Responsabile Area Enti Locali, Patrimonio e Risorse energetiche.



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



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

## Patrimoni pubblici: come affrontare la crisi

a cura della Redazione di Forum PA

Il Terzo Forum Nazionale sui Patrimoni Immobiliari Urbani Territoriali Pubblici, che si è svolto il 14 maggio scorso a Roma all'interno di FORUM PA '09, ha offerto l'occasione per lanciare il progetto di un tavolo permanente di lavoro della "partnership pubblico-privato", per affrontare le sofferenze indotte dalla crisi economica anche nel mercato dei servizi rivolti ai patrimoni pubblici. Il progetto - annunciato dal direttore di Terotec, **Silvano Curcio**, nella sessione pomeridiana dell'evento, che ha ospitato una tavola rotonda tra rappresentanti della committenza pubblica e delle imprese - sarà presentato ufficialmente nei prossimi mesi: si tratta di un laboratorio, promosso da FORUM PA e Terotec, che prenderà il nome di "PATRIMONI PA NET - Pubblico e privato per gestire e valorizzare".

Questo nuovo strumento di lavoro nasce con due obiettivi: diffondere una cultura e una prassi manageriale del programmare e governare consapevolmente ed eticamente i processi di esternalizzazione dei servizi rivolti ai patrimoni pubblici, potenziando l'idea e la filosofia della partnership pubblico-privato; rappresentare e condividere istanze e problematiche irrisolte del mercato dei servizi che, in questo momento di crisi, sembrano assumere una dimensione ancora più rilevante.

La tavola rotonda del 14 maggio è stata una sorta di primo appuntamento, un punto di partenza in questo percorso, avviato da FORUM PA e Terotec, che mira a promuovere e presidiare il confronto tra i due operatori del mercato: le committenze (specialmente quelle pubbliche) e le imprese, anche attraverso le loro associazioni di categoria. PATRIMONI PA NET si concretizzerà, quindi, nella realizzazione di: tavoli di lavoro orientati al problem solving;

workshop di formazione e informazione; occasioni di comunicazione, incontro e confronto fuori dagli schemi classici; eventi e premi per conoscere, valorizzare e condividere best practice settoriali, approcci, linee guida, standard e modelli di riferimento; ricerche e studi mirati sull'innovazione e sulla partnership per il mercato dei servizi.

Il ritardo culturale della PA italiana, la semplificazione del quadro normativo, la progettazione e il controllo della qualità dei servizi e degli appalti, le regole etiche del settore, il ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni: questi alcuni dei temi, considerati rappresentativi delle problematiche del mercato dei servizi per i patrimoni pubblici, che sono stati affrontati nella tavola rotonda del 14 maggio e che saranno poi oggetto di un esame più approfondito all'interno di PATRIMONI PA NET.

Il confronto è partito dal tema del **ritardo culturale delle pubbliche amministrazioni**: a fronte di alcune best practice settoriali (ne sono un esempio i progetti vincitori del "Premio Best Practice Patrimoni Pubblici"), Curcio ha ricordato, infatti, che il contesto nazionale è caratterizzato da una PA spesso non all'altezza del sempre più complesso ruolo a lei richiesto per il corretto sviluppo dei processi di gestione e valorizzazione dei propri patrimoni, una risorsa fondamentale specialmente in tempi di crisi e di tagli ormai costanti delle finanze delle amministrazioni pubbliche. Sono molte le criticità segnalate in questo senso dagli operatori del mercato dei servizi integrati: non conoscenza quali-quantitativa del proprio patrimonio da parte della PA; incapacità di esercitare le funzioni di programmazione e controllo dei processi di esternalizzazione adottati; inadeguata e imprecisa formulazione dei bandi di gara e dei capitolati; basi d'asta non congrue; commissioni non preparate a valutare le offerte; preponderanza della valutazione del prezzo nella scelta delle offerte, che invece dovrebbero essere giudicate

soprattutto in termini di progettualità e qualità.

Queste difficoltà sono causate da un problema esclusivamente culturale o anche di natura tecnico-organizzativa-gestionale? In altre parole, le PA non sono coscienti del proprio nuovo ruolo, oppure non sono in grado di esercitarlo? E, una volta appurata la natura di questo ritardo, che tipo di azioni possono essere promosse per consentirne il superamento? Ecco qualche spunto emerso dalla discussione.

**Gianni Verga**, Assessore al Patrimonio e alla Casa del Comune di Milano, ha sottolineato il **problema della professionalità**, che spesso manca e non solo all'interno della PA. Se è vero che "la vera miniera delle amministrazioni locali è il patrimonio", come titolava un seminario che si è svolto a Milano circa un anno e mezzo fa, gli operatori devono capire che si sta affermando una concezione diversa, per la quale il patrimonio non va soltanto amministrato in modo trasparente e serio, con i parametri tradizionali, ma va anche valorizzato. Il pubblico operatore deve farsi promotore di un processo che porti risorse all'amministrazione, si deve passare da una burocrazia tradizionalmente refrattaria e che sta in qualche modo "dietro lo sportello" a una burocrazia promotrice di iniziative. Per ottenere questo, è necessario estendere le professionalità nel settore e attuare un forte processo di comunicazione delle esperienze e di preparazione della nuova classe dirigente, perché è da qui che passa la trasformazione del modo di essere della PA.

**Paolo Pigni**, membro del Comitato Direttivo dell'ANDIGEL, l'Associazione Nazionale Direttori Generali Enti Locali, ha concordato sul fatto che in Italia splendide esperienze di valorizzazione e gestione del patrimonio si inseriscono in un contesto ancora immaturo e, quindi, si deve prendere spunto da queste esperienze per far crescere competenza e conoscenza. Non bisogna, però,

copiare le best practice nel senso scolastico e negativo del termine, ma avviare un percorso di vera crescita culturale e di cambiamento. Quello che, secondo Pigni, dovrebbe fare PATRIMONI PA NET è svolgere un'azione di formazione, ma anche creare un luogo in cui, senza doversi rivolgere a consulenti esterni, le associazioni, la PA, le imprese, possano definire seminari, presentare esperienze, portare dati e numeri, creare stimoli per poter partire.

La PA, quindi, deve crescere. Che contributo possono offrire a questa crescita soggetti come la storica Consip e la più giovane Intercent-ER, spesso accusate – come ha ricordato Silvano Curcio – di essere “madrì tecnocratiche che viziano troppo i propri bambini”, ovvero le pubbliche amministrazioni, attraverso convenzioni già pronte in cui basta inserirsi passivamente? E' possibile sostenere le pubbliche amministrazioni, affinché siano in grado di produrre esse stesse gare tagliate su misura per loro?

La visione di Consip, rappresentata da Marco Gasparri (Responsabile Aree Real Estate ed Energia), è che rendere le PA in grado di bandire le proprie gare autonomamente è sicuramente una via, ma una via alternativa è dare loro gli strumenti per gestire al meglio beni e servizi. Bisogna tenere conto del fatto che le PA medio piccole, ma anche quelle grandi, hanno un problema, che inizia dalla conoscenza del proprio patrimonio immobiliare, passa per l'elaborazione di strategie sostenibili, per arrivare alla gestione di strumenti quali i fondi immobiliari, che possono essere una fonte di entrate. Secondo Gasparri, oggi le PA si devono concentrare sul loro core business, che è governare al meglio, e decentrare altre attività, complesse e lunghissime, su cui probabilmente non hanno le competenze adatte.

La visione di Intercent-ER (l'Agenzia per l'Acquisto di Beni e Servizi della Regione Emilia Romagna), rappresentata dal dottor Costa, è che la preparazione di una gara, ad esempio per global service, richiede

professionalità, competenza e tempo, anche perché la gestione della gara è diventata molto complessa. Il problema non è solo di formazione, ma è anche un problema organizzativo, perché, ha sottolineato Costa, è strutturalmente difficile tenere aggiornata e competente una struttura di 1/2/3 persone che hanno anche compiti molto ampi all'interno dell'amministrazione, soprattutto se medio-piccola. Il ruolo di Intercent-ER, ha concluso Costa, non si limita alla sola pubblicazione della convenzione, ma prosegue con l'assistenza ai Comuni nella fase di preparazione all'adesione alla convenzione stessa e nella scelta dei servizi di cui l'ente ha bisogno.

Sul tema del ritardo della PA, quindi, da una parte è emersa una necessità di formazione e acquisizione di competenze, dall'altra è stata sottolineata l'importanza di coinvolgere dirigenti e funzionari. Curcio ha evidenziato, infatti, la presenza di una cesura, di una discrasia tra il progetto politico e la sua attuazione operativa, tra la parte politica e la parte strutturale delle pubbliche amministrazioni (dirigenti e i funzionari).

Inoltre, non tutti si sono mostrati concordi sul tema del ritardo della PA. Ad esempio secondo Ivan Cicconi, Direttore di ITACA, l'Istituto per l'Innovazione e la Trasparenza degli Appalti - Associazione Federale delle Regioni e delle Province Autonome, e presidente della Centrale di committenza della Regione Calabria, il problema in Italia non sta tanto nel ritardo culturale e neanche nelle norme e negli istituti contrattuali previsti, bensì in un dato strutturale: la tendenza ad esternalizzare attività mantenendole sotto il controllo pubblico, ma gestendole attraverso società di diritto privato. Cicconi sottolinea, inoltre, come la classe politica detenga un potere enorme, quello di nomina su circa 15mila società, che sono controllate direttamente o indirettamente dal potere pubblico, per cui si origina un problema di concorrenza sleale di queste società nei confronti delle altre

e la mancanza assoluta di controllo sui partiti politici.

Altro punto problematico sollevato all'interno del dibattito è quello che riguarda le gare pubbliche d'appalto, impantanate “tra mero formalismo e caccia all'errore”, secondo la definizione di Curcio.

E' stata sottolineata la proliferazione eccessiva delle norme che regolano l'affidamento degli appalti pubblici di servizio, e il gran numero di ricorsi al TAR e al Consiglio di Stato, che bloccano di fatto le gare e il mercato. Ad un puntuale rispetto della norma giuridica dovrebbe corrispondere la scelta del miglior contraente per la PA, sia in termini economici che anche e soprattutto qualitativi. Al contrario, la garanzia dello svolgimento di una procedura formalmente ineccepibile sta diventando sempre più un dato a sé stante, rispetto al quale il risultato della scelta del contraente più idoneo all'esecuzione delle prestazioni rappresenta di fatto un aspetto accidentale.

La domanda emersa è: come individuare meccanismi di affidamento che consentano di coniugare legalità ed efficienza? Il legislatore può intervenire non solo per garantire le regole della concorrenza tra le imprese, ma anche per salvaguardare le esigenze di qualità reale degli appalti? In questo senso, si è parlato della proposta, recentemente avanzata da alcune PA, di introdurre nella fase di aggiudicazione delle gare di servizi un indice reputazionale, attraverso cui premiare con un punteggio ad hoc le imprese che hanno ben operato con le PA. Una provocazione, perché attualmente, come ha ricordato Curcio, l'attuale struttura delle nostre norme non sembra consentire l'adozione di un criterio del genere, che peraltro porrebbe anche la questione dell'oggettivizzazione della “reputazione” delle imprese. Ma il problema rimane: se le imprese vogliono puntare a una competitività basata sulla qualità, questa deve emergere nelle gare d'appalto. Come? I

prossimi tavoli di lavoro di PATRIMONI PA NET dovranno affrontare anche questo tema.

A questo proposito, **Vincenzo Albonico**, rappresentante del Comitato dell'Area "Servizi Integrati agli Immobili ed alle Infrastrutture" di Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, oltre che Presidente di AGESI, l'Associazione Imprese di Facility Management ed Energia, ha sottolineato la tendenza dell'Italia a legiferare in maniera eccessiva, complicando le cose invece di semplificarle, e la tendenza a spendere tempo e risorse enormi in ricorsi al Tar.

Secondo **Franco Tumino**, rappresentante del TaiiS, il Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi e presidente della ANCST Legacoop, l'Associazione Nazionale Cooperative di Servizi, ancora una volta il problema è di mentalità: all'interno degli attuali dispositivi di legge ci sarebbero già i meccanismi per favorire una gestione degli appalti in chiave qualitativa, ma non sempre all'adozione di specifiche regole seguono poi comportamenti coerenti con queste. Tumino, riprendendo le osservazioni di Cicconi, ha evidenziato come, in Italia, il primo fenomeno patologico sia quello per cui una parte rilevante di attività vengono sottratte al mercato attraverso affidamenti in house, cioè diretti, senza procedure di gara, che nella maggior parte dei casi sarebbero illegittimi.

Altri problemi evidenziati: la prevalenza di piccole e medie imprese, che non riescono a introdurre processi organizzativi e figure professionali della qualità necessaria a gestire i servizi in modo efficiente; una grande quantità di committenza (23mila stazioni appaltanti, più o meno il doppio della media europea), per cui è difficile pensare che si possa garantire l'efficienza dei processi decisionali delle gare. Per avere un mercato più regolato, in cui la sostanza corrisponda alla forma, bisognerebbe da una parte migliorare l'assetto qualitativo del mercato dell'offerta, dall'altra mettere mano all'insufficienza delle competenze

interne della PA per la valutazione delle offerte.

Secondo **Paolo Pigni**, invece, sarebbe molto importante introdurre un sistema che consenta di qualificare in maniera più esplicita le referenze di chi partecipa a gare pubbliche. **Matteo Marino**, rappresentante del Comitato Permanente Settore Pulizie Professionali e presidente AFED, Federazione delle Associazioni di Filiera del Settore Pulizia Professionale e Igiene Ambientale, ha rimandato a momenti di approfondimento e dibattito di taglio più tecnico per la produzione di proposte, specialmente sul fronte della qualità degli appalti.

Ultimo tema affrontato, quello del **ritardo dei pagamenti delle PA**.

Curcio ha ricordato un'indagine del TaiiS, secondo cui l'Italia occupa il secondo posto in Europa tra i Paesi con i maggiori ritardi di pagamento da parte delle PA. Rispetto a una media europea di 70 giorni circa, nel nostro Paese si arriva a 140 giorni di ritardo. Se poi si guarda al settore sanitario, le Asl fanno registrare ritardi medi di oltre 320 giorni, con punte addirittura di 840 giorni! Il mancato pagamento entro i termini previsti ha due ricadute: sull'operatività e le prospettive di superamento della crisi da parte delle imprese, che sono costrette a indebitarsi e rinunciano ad investire per far fronte alla carenza di liquidità; sul livello di qualità dei servizi che le PA possono richiedere in una situazione del genere.

Quali sono le cause endogene e i meccanismi distorti che provocano questo fenomeno specificamente italiano? E quali possono essere gli interventi per attenuare, se non risolvere, questa criticità che risulta ancora più accentuata in presenza dell'attuale crisi economica?

Su tutte queste questioni la tavola rotonda del 14 maggio ha lanciato spunti di discussione e sollevato alcuni dei problemi che si frappongono a un corretto e sano sviluppo del mercato dei servizi per i patrimoni, senza proporre soluzioni,

ma rimandando a momenti di dibattito e approfondimento che potranno trovare la sede ideale nei tavoli di PATRIMONI PA NET, di cui saranno protagonisti le committenze, specialmente pubbliche, le singole imprese e le loro associazioni di categoria.

# Crediti e debiti urbanistici

## Strumenti di attuazione e rendita fondiaria

Ezio Micelli\*

La nuova generazione di strumenti di attuazione dei piani urbanistici può essere considerata come un insieme di strumenti che organizzano in modo innovativo la ripartizione della rendita fondiaria. Tuttavia, la definizione degli strumenti attuativi promossi sotto le spesso generiche locuzioni di perequazione urbanistica, accordi con i privati, programmi integrati di intervento, merita un più approfondito esame allo scopo di evidenziare come in realtà si possano ritrovare logiche economiche e impostazioni di piano radicalmente diverse tra loro.

1. La perequazione urbanistica elimina la distinzione tra aree destinate allo sviluppo immobiliare privato e aree destinate alle attrezzature e alle infrastrutture pubbliche: in questo modo, il piano non distingue più aree beneficiarie della rendita fondiaria e aree alle quali viene riconosciuto un indennizzo che azzerà (o perlomeno riduce sensibilmente) il plusvalore riconosciuto alle altre proprietà. Con la perequazione urbanistica, tutte le proprietà beneficiano di una quota di edificabilità di cui è espressione il nuovo indice perequativo. Se si assume costante l'edificabilità del piano, tale indice sarà inevitabilmente più contenuto dell'indice tradizionalmente attribuito alle aree edificabili: il numeratore - espressione dell'edificazione prevista - non cambia, mentre il denominatore cresce in quanto somma delle aree destinate a edificazione privata e di quelle a destinazione pubblica. Meno

edificabilità, dunque, ma ripartita tra tutti i proprietari interessati dalla trasformazione della città. E' utile considerare il duplice effetto economico di una simile innovazione. La perequazione produce una superiore equità nella distribuzione della rendita fondiaria tra le proprietà: il plusvalore determinato dalle scelte del piano viene allocato in modo sostanzialmente eguale tra le aree interessate da processi di sviluppo, poco importa se pubblici o privati. Il secondo effetto è di rilievo per l'efficienza allocativa del piano urbanistico. La perequazione urbanistica consente l'acquisizione delle aree destinate alla città pubblica a valore nullo: in altre parole, l'amministrazione riconosce meno rendita alla proprietà rispetto all'impiego degli strumenti tradizionali di attuazione del piano, poiché non viene più riconosciuta alcuna indennità di esproprio agli immobili destinati allo sviluppo di attrezzature e infrastrutture pubbliche. Con le parole dell'economia pubblica, se la rendita costituisce la capitalizzazione delle esternalità derivanti dalle decisioni del piano, allora la perequazione può essere considerata uno strumento che recupera, correttamente sotto il profilo economico, benefici esito di scelte e investimenti pubblici. La perequazione può dunque essere considerata uno strumento per la soluzione di alcuni noti *fallimenti di mercato* nell'ambito dello sviluppo urbano. Il tema è del resto ben noto alla cultura urbanistica e al legislatore.

Si noti come in questo senso la perequazione opera nel solco della legge 10/77, istitutiva degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria: anche in quel caso, sotto il profilo economico, la norma del legislatore riportava all'amministrazione quota del valore esito degli investimenti effettuati dalle amministrazioni locali e di cui in precedenza beneficiava esclusivamente la proprietà immobiliare.

2. Nell'ambito della città consolidata, l'amministrazione può non essere interessata all'acquisizione di suoli: le aree centrali, più che di suoli destinati a funzioni collettive spesso impossibili da recuperare, risultano deficitarie di opere e servizi il cui finanziamento è reso delicato dalle condizioni della finanza locale. In simili contesti, la perequazione appare poco utile non già perché inefficace, quanto perché gli obiettivi dell'amministrazione non sono perseguibili attraverso uno strumento di natura squisitamente fondiaria e immobiliare. Se infatti la perequazione appare decisiva nell'ambito di piani centrati sulle dotazioni ambientali, essa appare strumento di minore utilizzabilità in contesti in cui la risorsa fondiaria sia già disponibile e il problema sia invece rappresentato dallo sviluppo dei contenuti pubblici del piano con opere e interventi. I piani integrati di intervento rappresentano gli strumenti grazie a cui provvedere non solo all'acquisizione delle aree necessarie

alla città pubblica, ma anche alla realizzazione di opere ed eventualmente alla loro gestione nel tempo. Sotto il profilo economico, i piani integrati condividono con la perequazione un medesimo schema di finanziamento della città pubblica per mezzo di un prelievo di rendita di cui altrimenti sarebbe esclusiva beneficiaria la proprietà privata. Nei programmi integrati, la variazione del potenziale di edificazione è infatti accordata dalla amministrazione alla proprietà immobiliare nel quadro di accordi che prevedono che quest'ultima si faccia carico dei costi sociali indotti dalle volumetrie private realizzate, concorrendo quindi al finanziamento delle infrastrutture e delle attrezzature necessarie allo sviluppo della città pubblica. A rigore, il caso dei programmi integrati di intervento rappresenta sotto il profilo dello scambio economico la forma più generale di accordi in cui l'amministrazione e i privati convengono circa la ripartizione del plusvalore fondiario: una parte a beneficio dei privati e una parte a finanziamento delle opere e degli interventi funzionali allo sviluppo della città pubblica, nella forma di suoli, opere o servizi.

3. Pur condividendo uno schema economico con diverse analogie, perequazione e programmi integrati di intervento presentano profonde diversità che meritano di essere sottolineate. La messa a punto della perequazione è di norma organica all'elaborazione del piano urbanistico, poco importa se di impostazione tradizionale (il Prg) oppure nelle nuove forme del piano strutturale od operativo. Le regole a fondamento dello sviluppo pubblico e privato delle aree di trasformazione urbanistica sono fissate dunque nell'ambito dello sviluppo generale del piano. L'equità di trattamento delle posizioni proprietarie è resa possibile di norma da un processo in cui sono assicurate ampie forme di partecipazione e il cui esito riguarda la totalità delle aree interessate dallo sviluppo immobiliare: sotto il profilo economico, le regole di ripartizione della rendita sono stabilite

in modo organico al progetto di città che un'amministrazione intende promuovere, fissando per tutti i proprietari criteri di attribuzione di volumetrie edificabili e di contribuzione al finanziamento della città pubblica attraverso la cessione di suoli.

Nel caso dei programmi integrati di intervento, l'amministrazione procede caso per caso con accordi il cui successo è funzione delle forze relative e della disponibilità dell'amministrazione come del privato/developer. Senza entrare nel merito di uno stile di pianificazione che si affida all'incrementalismo delle scelte rinunciando alla pretesa di una visione di carattere unitario, è utile concentrare l'attenzione sui rapporti economici che un simile atteggiamento determina. L'attribuzione di un potenziale volumetrico in aggiunta all'edificabilità esistente rappresenta l'esito di un negoziato il cui legame con forme di elaborazione di strategia o pianificazione generale ha carattere contingente e non necessario. Poiché per l'amministrazione è centrale il raggiungimento di obiettivi di carattere economico e finanziario - la realizzazione di un intervento, la possibilità di impiegare per altri scopi risorse finanziarie - la coerenza rispetto a documenti di carattere urbanistico e ambientale appare un obiettivo paradossalmente non prioritario.

Si noti come il tema dell'equità tra proprietari viene meno, mentre emerge il primato dell'efficacia e dell'efficienza finanziaria dell'azione amministrativa, e in particolare la capacità di minimizzare l'impiego di risorse finanziarie pubbliche.

4. Con i programmi integrati, le amministrazioni hanno rapidamente verificato la possibilità di scambiare edificabilità con opere, e in alcuni casi, con veri e propri flussi finanziari a proprio favore. La relazione tra pubblico e privato, anche condotta nel pieno rispetto delle norme e di una corretta valutazione dei rispettivi benefici, può condurre nondimeno a effetti perversi dell'azione amministrativa di cui è necessario

sottolineare la rilevanza.

Nei programmi integrati il tema dell'attribuzione di diritti edificatori è spesso subordinato al raggiungimento di obiettivi di ordine economico e finanziario: in questo modo non solo l'equità tra proprietari viene meno, ma lo stesso senso del piano rischia di essere radicalmente in discussione. La conformazione delle proprietà non è più tesa a promuovere il massimo benessere sociale (attraverso la minimizzazione delle esternalità negative o la creazione di beni pubblici capaci di esternalità positive), ma è subordinata al raggiungimento di obiettivi sostanzialmente diversi e potenzialmente conflittuali. È il caso di molte amministrazioni che prima determinano gli obiettivi di natura infrastrutturale (o meramente finanziaria) e quindi fissano le volumetrie private da accordare alle proprietà.

Si assiste così all'inversione della sequenza tra progetto e risorse: il reperimento di queste ultime è precedente rispetto alla volontà di attribuire forma e funzioni dello sviluppo della città. L'effetto è di una discutibile trasformazione degli obiettivi stessi della pianificazione, in questo modo trasformata da strumento di regolazione delle proprietà e di programmazione dei contenuti della città pubblica in leva di natura parafiscale, in cui la prerogativa della conformazione dei diritti edificatori diviene decisiva per ottenere risorse in forma di interventi o di flussi finanziari in favore dell'amministrazione.

5. La schematizzazione tra perequazione e programmi integrati è funzionale a rappresentare diverse modalità di gestione dei piani, ma nelle esperienze degli enti locali formule ibride sono frequenti. Piani perequativi possono avvicinarsi allo stile di gestione per mezzo dei programmi integrati. Alcune amministrazioni possono articolare l'impiego della perequazione tra piano strutturale e operativo di modo da consentire la massima flessibilità e libertà nella seconda fase della determinazione delle scelte

urbanistiche. In questo modo, discontinuità significative nella formulazione delle regole perequative possono distinguere il succedersi dei piani a contenuto operativo attenuando l'equità nei processi di redistribuzione del plusvalore. Una seconda tendenza, di segno opposto, è quella di assicurare omogeneità di comportamenti dell'amministrazione, legando la flessibilità degli indici allo sviluppo immobiliare privato a precise regole sotto il profilo del prelievo di valore e dei contenuti urbanistici di carattere pubblico da promuovere. E' il caso di alcune amministrazioni del Veneto che hanno promosso regolamenti interni nei quali hanno fissato le regole di ripartizione del valore tra pubblico e privato e le funzioni pubbliche da promuovere con gli accordi con i privati.

In simili esperienze si misura la sperimentazione dei nuovi piani, in cui le amministrazioni perseguono, a volte senza dichiararlo, obiettivi diversi e a volte tra loro confliggenti. E' tuttavia utile ricordare come alcuni obiettivi, implicitamente sottesi all'azione di alcune amministrazioni, sono semplicemente estranei alla cultura e alla logica della pianificazione: trasformare i piani in strumenti per sussidiare la diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali significa snaturarne il senso, in favore di interpretazioni forse comprensibili, ma non per questo giustificabili.

\* *Iuav, Venezia.*

## Master UrbAm: Tavola Rotonda su Edilizia ed Urbanistica per il Commercio

*Piera Pellegrino\**

Con l'emanazione del Decreto Bersani<sup>1</sup> viene archiviata la legge n. 426 del 1971, che ha regolato il settore commerciale per quasi trenta anni, introducendo un modo innovativo di interpretare il ruolo del commercio nella città e, più in generale, del territorio. Il tema dell'integrazione tra pianificazione e programmazione commerciale, in virtù della stretta interconnessione esistente tra i due settori, impone di affrontare la questione del rapporto tra competitività economica e aree urbane considerandole come due facce della stessa medaglia.

Le problematiche legate a tale integrazione sono state messe in luce nella tavola rotonda "Edilizia ed Urbanistica per il commercio. La localizzazione delle grandi e medie strutture di vendita e dei mercati" organizzata dal Master UrbAm<sup>2</sup>, coordinata dal direttore del Master, prof. V. Mazzarelli, dove hanno partecipato l'Assessore alle "Politiche per le attività produttive, lavoro e litorale" del Comune di Roma, *dott. D. Bordoni*, il presidente della Confcommercio Roma e Confcommercio Lazio, *dott. C. Pambianchi*, esperti del settore, *arch. A. Montenero*, *avv. G. Imbergamo* (già docenti del Master UrbAm) e *dott. C. Mazzieri* (esperto commercialista), e rappresentanti di enti pubblici a diversi livelli, *dott. D. Cesarini Sforza* (dirigente area "Commercio" della Regione Lazio), *dott. M. Menichini* (direttore Dipartimento VIII "Politiche per le Attività produttive" del Comune di Roma), *avv. R. Rocchi* (avvocato dell'Avvocatura del Comune di Roma).

I relatori hanno sottolineato i mutamenti in atto nel settore commerciale che stanno determinando un impatto rilevante sull'organizzazione urbana e territoriale: riduzione dei punti di vendita tradizionali soprattutto nei centri urbani, crescente articolazione delle forme distributive con l'integrazione di nuove funzioni complementari, realizzazione di grandi contenitori in aree periurbane dotate di grande accessibilità viaria che determinano un grado elevato di polarizzazione con rilevanti flussi di clientela.

Il fenomeno della regressione degli esercizi di prossimità può essere rallentato ripensando il ruolo delle attività commerciali nei centri urbani e concretizzando interventi di riqualificazione urbana finalizzati a migliorare il livello di qualità della vita negli aggregati urbani. Una condizione, la qualità, essenziale per riproporre l'integrazione tra commercio al dettaglio e città, allo scopo di mantenere elevata la loro forza di attrazione. Si è posto inoltre l'accento sulle carenze degli enti preposti a gestire il settore del commercio e della pianificazione urbanistica alla luce del decreto Bersani, approfondendo in primo luogo le problematiche legate alla programmazione a livello territoriale che ha il compito di assicurare lo sviluppo equilibrato delle diverse tipologie distributive. In secondo luogo sono state approfondite le problematiche legate alla scarsa predisposizione da parte degli enti locali del Piano del Commercio, strumento di programmazione e pianificazione settoriale che affronta le tematiche commerciali relazionandole all'urbanistica, all'assetto del sistema dei trasporti, alla tutela ambientale.

Con la Tavola Rotonda il Master UrbAm ha offerto l'opportunità di riflettere sui modi di utilizzare le potenzialità di governo e di valorizzazione delle attività commerciali in rapporto con gli strumenti di programmazione e pianificazione a disposizione di amministratori, tecnici e operatori privati.

*\*Dottoranda del Dottorato di ricerca di Pianificazione Territoriale e Urbana*

1. Decreto Legislativo 31.03.1998 n.114, avente ad oggetto "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio".  
2. Il seminario è stato organizzato il 26 giugno 2009 dal Master di II livello UrbAm "Urbanistica nell'Amministrazione pubblica: management della città e del territorio" della Prima Facoltà di Architettura "Ludovico Quaroni" - Sapienza Università di Roma.

# Eventi

## Eventi

### Attualità del pensiero olivettiano

Carolina Giaimo

La forza dei principi e delle idee contenuti nella vita e nelle opere di Adriano Olivetti trovano significativa rappresentazione in una riflessione di Giuseppe Berta, laddove egli afferma che “nemmeno Platone era riuscito a fare tanto: portare le idee al comando e renderle prassi” (*Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la Comunità*, 1980). Valutare in quale misura le idee di Adriano Olivetti continuano ad essere attuali a cinquanta anni dalla sua morte è stato il tema del Convegno promosso dalla Provincia di Bologna e dall'INU Sezione Emilia Romagna dal titolo “Attualità del pensiero di Adriano Olivetti: comunità, economia e urbanistica” (Bologna, 8 aprile 2009).

Il dibattito si è incentrato sulla figura di Adriano Olivetti, imprenditore e uomo di cultura fortemente impegnato, oltre che sui temi economici ed industriali, anche su quelli dell'urbanistica e del territorio, della pianificazione alla scala regionale, sub-regionale, intercomunale e comunale. Come evidenziato dalla relazione di Mario Piccinini (Presidente INU Sezione Emilia Romagna), dovendo

valutare oggi come si rispecchiano l'ideologia e la metodologia di Adriano Olivetti, si può affermare che fra i temi ancora riconoscibili come di attualità vi siano certamente la pianificazione territoriale alla scala regionale ma soprattutto intermedia (ovvero intercomunale) e l'interdisciplinarietà, ovvero l'integrazione dei saperi (tecnici ed umanistici), quale approccio metodologico indispensabile per la formazione dei piani. Se l'interdisciplinarietà costituisce il tratto caratteristico della fase di impostazione e analisi, progettazione ed intercomunalità sono quelli della definizione della dimensione degli ambiti di intervento: questi due principi mostrano oggi una assoluta centralità soprattutto in quelle Regioni che hanno rinnovato e riformato la legislazione urbanistica ed in cui le pratiche di pianificazione intercomunale stanno vivendo una nuova stagione. Nella giornata di convegno è stato più volte ricordato che la chiave di volta del pensiero di Adriano Olivetti è contenuta nel concetto di “Comunità”, cui egli diede applicazione negli anni Cinquanta ad Ivrea e nell'area del Canavese

(provincia di Torino) e che è anche il nome della Casa editrice e della rivista culturale che fondò; una Comunità intesa come “misura umana”, convinto com'era Adriano che “un organismo è armonico ed efficiente soltanto quando gli uomini preposti a determinati compiti possono esplicitarli mediante contatti diretti” (*La fabbrica e la comunità*, 1958). Ma fra i temi centrali, oggi come ieri, del pensiero olivettiano vi sono anche quello dell'organicità della pianificazione, della continuità fra la concezione dell'urbanistica e la forma della città espressa attraverso l'architettura. Un altro significativo aspetto dell'esperienza olivettiana che risulta di particolare attualità è emerso dalla relazione di Emilio Renzi (Politecnico di Milano) a proposito della convergenza dell'impegno sul progetto industriale, nelle sue varie forme, che è anche progetto sociale, seguendo quanto Adriano amava dire: “Per vivere occorre progettare”. Il progetto dunque non si fermava alla fabbrica ma si estendeva alla comunità di un territorio in cui si operava dando valenza politica nel senso di crescita culturale e responsabilità civile al territorio e a chi vi abitava. Sempre Renzi sottolinea che anche oggi il rapporto tra impresa e territorio, tra impresa e città, acquista (quanto meno dovrebbe acquistare) un rinnovato valore, specialmente nel mercato globalizzato e nella crisi globale dell'economia e che il legame tra impresa e territorio è in grado di costituire un valore ed un vantaggio competitivo particolare anche per il nostro Paese (proprio per le sue specificità); Renzi

evidenzia inoltre l'esigenza di un ridisegno della politica territoriale quale fattore trainante per uscire dalla crisi e rilanciare lo sviluppo attraverso la creazione di un valore basato sulle specificità dei nostri territori. Facendo alcune indispensabili semplificazioni, tali indirizzi riemergono oggi nell'esigenza, ricordata da Roberto Farina (Direttore Oikos Ricerche) di considerare e dare rilievo alla multi-dimensionalità territoriale del Piano (ma anche a quella temporale e tematica) e di praticare i processi partecipativi come momenti decisivi per la costruzione di nuovi rapporti di appartenenza con il territorio. All'incontro ha partecipato anche Giuseppe Campos Venuti, non solo in quanto Presidente onorario dell'INU, ma a testimonianza di un'esperienza che trova nel nuovo Prg di Ivrea (2006), di cui egli è stato co-progettista, l'interpretazione dell'eredità del passato olivettiano ed una strategia per il presente ed il futuro. Giova ricordare che i temi cari ad Adriano Olivetti della pianificazione regionale, territoriale e della pianificazione urbanistica intercomunale sono non più soltanto innovative enunciazioni di principi ma, in molte realtà regionali, sono pratiche dell'urbanistica contemporanea, grazie all'impegno tenace degli urbanisti riformisti dell'INU (che ha ancora fra i suoi principali obiettivi quello di sostenere una nuova legge urbanistica nazionale riformista, per il governo integrato del territorio), attraverso una continuità che lega generazioni di urbanisti accomunati da quella olivettiana idea di costruire la “città dell'uomo”.

## Gli Osservatori del paesaggio

Attilia Peano\*, Claudia Cassatella\*\*

Molte regioni sono attualmente impegnate nella definizione e istituzione di Osservatori, per ottemperare al dettato dell'art. 133 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio: "Il Ministero e le Regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio tenendo conto anche degli studi, delle analisi e delle proposte formulati dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, istituito con decreto del Ministro, nonché degli Osservatori istituiti in ogni Regione con le medesime finalità". Al momento (maggio 2009) sono stati istituiti l'Osservatorio nazionale e tre Osservatori regionali (Sardegna, Abruzzo, Calabria), poche regioni hanno già un disegno di legge (Toscana, Emilia Romagna, Marche); esistono inoltre osservatori regionali sulla pianificazione paesaggistica o sul paesaggio che però non sono istituiti ai sensi del Codice (Puglia, Emilia Romagna). Assai numerosi sono invece gli osservatori locali e "spontanei", in forma di associazioni o di

consorzi, nati soprattutto con finalità di animazione culturale e sociale, o per la promozione e valorizzazione del territorio; vi contribuiscono ecomusei, associazioni per la tutela dell'ambiente e anche le Province. Per discutere di questo tema si è recentemente svolto il seminario "Gli Osservatori del paesaggio", promosso da IUAV e Uniscape (Venezia, 7-8 maggio 2009). Il Politecnico di Torino ha presentato i primi risultati di un'indagine<sup>1</sup>, svolta tramite questionari, che ha lo scopo di offrire elementi di confronto e di discussione sulle competenze e i contenuti degli istituendi osservatori regionali, anche con riferimenti alla situazione europea. Infatti, di Osservatori (o Istituti, o Centri) sul paesaggio parla anche la Raccomandazione del Consiglio dei Ministri d'Europa sull'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio CMRec/2008(3), benché essi non siano esplicitamente previsti da quest'ultima. Tuttavia, solo in Spagna sono nati Osservatori del paesaggio regionali, tra i quali il celebre *Observatori*

*del paisatge de Catalunya* (attivo dal 2004 come organo consultivo del governo regionale, consorzio di soggetti pubblici e privati), che rappresenta un modello per capacità propositiva, operativa e divulgativa. Non risulta che altri paesi ne abbiano previsto l'istituzione, anche perché, in alcuni casi, già da tempo esistono enti o agenzie che svolgono specifiche attività di valutazione e monitoraggio (ad esempio, in Gran Bretagna *Countryside Agency* e *English Nature*, in Olanda il *Milieu an Natuur Planbureau* e *Alterra*). Se la finalità principale di un osservatorio è il monitoraggio, in Italia mancano linee guida sulle metodologie e gli indicatori da utilizzare, tali anche da assicurare un quadro di confronto a livello nazionale sullo stato del paesaggio, sulle sue dinamiche, sulle politiche in atto e sull'attuazione della pianificazione paesaggistica. Ogni Regione sta dunque dando al proprio Osservatorio finalità e strutture piuttosto diversificate, attribuendo talvolta compiti che appaiono o di supplenza o a rischio di sovrapposizione rispetto a quelli degli uffici regionali<sup>2</sup>. L'assenza di metodologie condivise allontana l'Italia dai Paesi già citati nei quali le politiche del paesaggio possono contare su quadri conoscitivi e monitoraggi periodici, fatto ancor più grave se si pensa al valore, anche economico, che il paesaggio riveste per il nostro Paese. Nel corso del seminario di Venezia, gli stessi rappresentanti delle

Regioni, sollecitati anche da questa analisi, hanno proposto che il Tavolo tecnico interregionale diventi il luogo in cui elaborare proposte di metodologie comuni e elementi di coordinamento tra i rispettivi osservatori, fino a ipotizzare la redazione di una sorta di *Rapporto sul paesaggio*. L'analisi di quelli già istituiti (vedi tabella) e il confronto internazionale suggeriscono alcuni temi da mettere in agenda nella discussione sulle funzioni e la struttura da attribuire agli osservatori regionali. Innanzitutto la centralità delle attività sul paesaggio, che non può essere confuso con materie come i beni architettonici o ambientali, già di competenza di altri soggetti. Quindi una chiara distinzione di compiti rispetto agli uffici regionali (preposti, ad esempio, alla pianificazione paesaggistica, alla gestione dei vincoli o ai sistemi informativi territoriali); occorre infatti evitare sovrapposizioni e, piuttosto, favorire la collaborazione intersettoriale. Soprattutto, è importante una chiara distinzione tra attività politiche, scientifiche e tecniche, che trovano riferimento nella programmazione, negli indirizzi e degli strumenti di azione; a seconda delle funzioni può infatti risultare opportuno il coinvolgimento di soggetti diversi (assessori, funzionari, rappresentanti di enti di ricerca e di associazioni, eccetera) e una diversa configurazione dell'Osservatorio (ad esempio, la creazione di un comitato scientifico, un tavolo tecnico, un centro di

Gli Osservatori del paesaggio italiani a confronto con l'Osservatorio europeo catalano

OSSERVATORI DEL PAESAGGIO	Int.	Regionali Ex CBOP				Regionali	Altri italiani			Osservatori in Piemonte								
		Catalunya	Sardegna	Abruzzo	Calabria		Emilia-Romagna	Puglia (O. PPTP)	O. Europeo del Paesaggio	Sistema Educativo Solento	O. Provincia di Pisto	O. Beni Culturali Accidental Estremo	O. per il Microterritorio Casarese	O. del Paesaggio dell'Assessorato	O. del Paesaggio di Langhe e Roero	O. P. Montemante e Langhe	O. Perti del Po e Collina Torinese	Comitato Paesaggio di Chiantoro
Anno		2005	2006	2007	2007	-	2008	2006	2006	2005	1994	2004	2004	2007	2003	2006	2007	2008
Scala	Locale																	
	Regionale																	
	Nazionale																	
	Internazionale																	
Carattere giuridico	Associazione																	
	Centro di ricerca/università																	
	Ufficio Pubblica Amministrazione																	
	Consorzio di vari enti																	
Soggetti	Altri																	
	Privati																	
Legge istitutiva	Si																	
	No																	
Codice Beni Culturali Paesaggio	Ante																	
	Post																	
Dotazione finanziaria propria	Si																	
	No																	
Figure professionali coinvolte	Storico del Territorio e del Paesaggio																	
	Architetto del Paesaggio																	
	Pianificatore Territoriale, Urbanista																	
	Ecologo del Paesaggio																	
	Agronomo, Esperto di scienze naturali																	
	Sociologo, Esperto di partecipazione pubbl.																	
	Politico, Dirigente Pubblica Amministrazione																	
	Altre																	
Funzioni dell'Osservatorio	Raccolta di informazioni/documentazione																	
	Descrizioni di paesaggi																	
	Elaborazione di cataloghi e atlanti del p.																	
	Valutazione dello stato e della qualità del p.																	
	Monitoraggio delle trasformazioni nel p.																	
	Previsione di scenari di trasformazione del p.																	
	Comunicazione e sensibilizzazione																	
	Formazione ed educazione																	
	Scambio di informazioni con altri enti																	
	Partecipazione pubblica alle politiche paes.																	
Monitoraggio mediante indicatori	Elab. di politiche, programmi, piani, progetti																	
	Si (Qualitativi)																	
Ruolo rispetto al Governo del Territorio	Si (Quantitativi)																	
	No																	
	Ruolo consultivo																	
	Potere autorizzativo																	
Piani e programmi eventualmente elaborati	Potere di vincolo																	
	Ruolo operativo e di diretta attuazione																	
	Altri																	
	Piani e programmi eventualmente elaborati																	
Cogeniti per la pianificazione territoriale	Cogeniti per la pianificazione urbana e di settore																	
	Piani di indirizzo																	
	Best practices																	
	Sperimentazioni operative																	

La tabella è il frutto di un'indagine, tuttora in corso, svolta tramite questionari tra gli Osservatori del paesaggio in Europa e in Italia, condotta dal CED-PPN del Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino, con la collaborazione di Recep. La tabella riporta le risposte compilate dai referenti di ciascuna struttura; nel caso dell'Emilia Romagna, le risposte si basano sulla configurazione dell'Osservatorio, non ancora istituito, secondo l'attuale disegno di legge.

documentazione, un tavolo di concertazione interistituzionale, ecc.). Relativamente all'attività di monitoraggio, come si è detto, occorre definire alcuni elementi comuni per la caratterizzazione e la valutazione dei paesaggi, ivi compresa la definizione di indicatori<sup>3</sup>; occorre anche aver chiara la distinzione tra monitorare le trasformazioni del paesaggio e, invece, monitorare l'attuazione e l'efficacia di strumenti di

pianificazione o di altre politiche: per ora, nelle proposte in discussione da parte delle Regioni permane l'ambiguità. Secondo il Codice, gli osservatori possono esprimere anche proposte, ovviamente fondate sugli studi svolti. Piani, progetti pilota? Il Codice parla di "politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio". Un'ipotesi è che gli osservatori possano essere il luogo in cui confrontarsi con le

politiche e i piani di settore, attraverso il monitoraggio delle ricadute sul paesaggio. Agli Osservatori può inoltre essere affidata la raccolta di buone pratiche e la gestione di premi. Infine, un tema assai rilevante, soprattutto se si guarda alla Convenzione, è quello della partecipazione e sensibilizzazione delle popolazioni. Tutti gli Osservatori già istituiti si prefiggono attività di questo tipo, ma si coglie il rischio che la sensibilizzazione sia affidata ad eventi, piuttosto che programmi di educazione e formazione, e che la partecipazione sia demandata all'interattività dei siti web, anziché a forme strutturate di consultazione e partecipazione per individuare, così come indicato dalla Convenzione, i valori essenziali per l'identità locale e gli obiettivi di qualità paesaggistica. L'Osservatorio potrebbe quindi essere, alternativamente, sia un tavolo di concertazione interistituzionale tra gli attori a vario titolo coinvolti nella gestione del paesaggio, sia un tavolo di confronto allargato alla società civile, ossia ai portatori di interessi; in questa direzione si potrebbe recuperare anche la ricchezza di stimoli che arriva dagli osservatori locali, tramite forme di incentivo e, eventualmente, di indirizzo e coordinamento.

\* CED-PPN, Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino.

- Note
1. Responsabile scientifico A. Peano. Con il contributo di Fondazione CRT Torino, Regione Piemonte - Direzione Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia - Settore Pianificazione paesistica e con l'adesione di RECEP/ENELC Rete Europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio. L'indagine sugli osservatori è stata condotta, in particolare, da Angioletta Voghera (Europa) e Claudia Cassatella (Italia), con la collaborazione di Luigi La Riccia.
  2. Alcuni giuristi rilevano la mancanza di una "fisionomia giuridica" propria, quindi di funzioni specifiche (si vedano gli interventi di G.F. Cartei e R. Priore durante il seminario di Venezia).
  3. Si rimanda alla ricerca appena conclusa del Diter (Politecnico e Università di Torino), *Landscape Indicators. Indicatori per il monitoraggio e la gestione della qualità del paesaggio*. Responsabile scientifico A. Peano. Gruppo di ricerca: C. Cassatella (coord.), M. Bottero, F. Finotto, M. Volpiano, A. Voghera, L. La Riccia.

## L'Inu Lombardia e la politica urbanistica del Comune di Milano

Ormai da anni viene dal Comune di Milano prospettata a breve e poi sempre differita la presentazione del progetto di piano di governo del territorio di cui alla legge regionale 12/2005.

Sulla sua impostazione e sui suoi contenuti si sono avute anticipazioni, che in parte sono risultate vaghe (ad esempio i cenni relativi al ricorso ad un modello perequativo-compensativo) ed in parte preoccupanti (ad esempio l'indicazione della prospettiva di settecentomila abitanti in più).

Nel frattempo non sono state assunte in materia urbanistica iniziative solo di rilievo marginale o contenuto.

Tutt'altro.

La sezione lombarda dell'Istituto Nazionale di Urbanistica auspica che per essa, così come per altre associazioni ambientaliste, per vari soggetti portatori di interessi diffusi e per le forze culturali sociali ed economiche, vengano create, in applicazione non meramente rituale del principio della partecipazione, le condizioni necessarie al fine di consentire apporti collaborativi prima della definizione del progetto di Pgt preordinata alla sua adozione.

In attesa di avere la suddetta

possibilità di partecipazione (non ex post) l'INU Lombardia ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni ed esprimere alcune valutazioni sulla politica urbanistica del Comune.

Le stesse sono, quanto al Pgt, quelle, allo stato, ritenute possibili alla luce delle anticipazioni suddette che sono state però date per lo più con avarizia (ma anche da parte dell'Assessore con qualche slancio), ivi comprese quelle che di recente sono state opportunamente ospitate su rivista di questo Istituto (Urbanistica Informazioni). In parte esse risultano relative anche a ciò che negli ultimi tempi è avvenuto, ovvero sia al susseguirsi di atti dell'Amministrazione che hanno, già, in misura più che significativa, innovato principi e regole del processo di trasformazione della città, tra i quali il Documento di Inquadramento dei PII (revisione 2008), le varianti di Prg del 2007 relative alle zone B2 etc.

**Il Pgt avrà ad oggetto la crescita edilizia inaspettatamente prospettata?**

La strategia comunicativa accattivante e ricca di immagini decisa dal Comune,

anche in vista dell'Expo, risulta, come è noto, principalmente caratterizzata dalla prospettazione di sviluppi insediativi (700.000 nuovi abitanti, quelli necessari per arrivare ad una città di 2 milioni di abitanti) tali da far paventare la "costipazione" urbanistica della città.

L'ipotesi formulata con slancio dall'assessore Masseroli e dallo stesso più volte confermata, come l'Inu Lombardia ha già avuto modo di rilevare con un comunicato stampa dello scorso autunno 2008, per varie ragioni appare "onirica" e tale sarebbe da considerare anche se dovesse risultare con il Pgt un po' ridimensionata.

La prima è una ragione di non credibilità, quella che si riscontra considerando la stessa politica urbanistica comunale degli ultimi tempi che spesso contraddice le strategie enunciate ed abbandona obiettivi indicati anche con enfasi.

Pare sufficiente ricordare, a tal proposito, l'abbandono della T rovesciata, modello ispiratore del primo Documento di Inquadramento e gli annunci spot per una "nuova Città della Giustizia", una "nuova Città dello Sport", un nuovo Policlinico, i "raggi verdi" etc.

Da un angolo di visuale attento alla credibilità non è da escludere ciò che comunque è da auspicare, ovvero sia che la suddetta ipotesi di 700 mila abitanti venga abbandonata.

E, però, la politica urbanistica del Comune non è certo risultata caratterizzata solo da annunci cui spesso non hanno fatto seguito sviluppi; essa, infatti, ha anche consentito, in questi anni, nuovi insediamenti residenziali, terziari direzionali e commer-

ciali promossi senza prestare adeguata attenzione al contesto morfologico, in assenza di necessari requisiti infrastrutturali e di adeguate reti ecologiche e disattendendo più che ragionevoli istanze di quel miglioramento della qualità ambientale ed insediativa che costituisce la condizione principale per rendere Milano abitabile ed attrattiva.

Certo non soddisfacente è nel complesso risultato l'esito del ricorso alla pianificazione per accordi in particolare quanto alla città pubblica. Le già maturate esperienze di programmazione negoziata meriterebbero, in sede comunale, una approfondita analisi critica della quale ancora non è dato riscontrare segni di avvio.

**Dove, come e con quali accettabili implicazioni?**

In secondo luogo non credibile e comunque non condizionale è da considerare la suddetta ipotesi in quanto non si vede come possano essere date soddisfacenti risposte ai suddetti interrogativi: dove, come e con quali accettabili implicazioni. Dati i limiti dell'estensione del territorio del Comune (182 Km<sup>2</sup>) e dato l'elevatissimo grado di urbanizzazione ed occupazione dello stesso, non si vede come il disegno espansivo in considerazione possa trovare attuazione se non in forza principalmente di una densificazione di entità molto, molto più elevata di quella che può essere considerata ammissibile (prestando la necessaria attenzione ad esigenze di contenimento dell'uso del suolo agricolo e non solo). Se quello prospettato dovesse essere indicato, ai sensi dell'art. 8, secondo comma della

legge lombarda sul governo del territorio come l'obiettivo "quantitativo di sviluppo complessivo del Pgt", i calcoli relativi alla capacità insediativa, indispensabili anche per formulare ipotesi di soluzione dei problemi indotti quanto ai servizi pubblici, andrebbero fatti fingendo di ignorare che il documento di piano, ovverosia lo strumento dei tre costitutivi del Pgt stesso che deve farsi carico della previsione (di massima) delle trasformazioni di rilievo, dovrebbe risultare riferito al suo arco quinquennale di efficacia.

Occorrerebbe anche spingersi ad asserire arbitrariamente, malgrado le risultanze di alcune verifiche (che è del tutto agevole supporre), la sostenibilità ambientale dello sviluppo insediativo stesso. Si ritiene che il percorso cui gli "addetti" sarebbero costretti risulterebbe a dir poco accidentato. Certo non ogni densificazione va, come lo sprawl, demonizzata.

Obiettivi di contenuta ragionevole densificazione, sostenibile ambientalmente e quanto a requisiti infrastrutturali e dotazioni di servizi in genere, dovrebbero essere individuati non nel guscio milanese ma ad una scala diversa, quella metropolitana. Per evidenziare la rilevanza del problema di densificazione del quale trattasi, si può rilevare che per realizzare i 105 milioni di mc necessari per l'insediamento di 700 mila nuovi abitanti (calcolati considerando 1 abitante per oggi 150 mc) occorrerebbe costruire all'incirca 1.000 grattacieli Pirelli.

Le brevi considerazioni di cui sopra sono state svolte non omettendo di considerare che quello dei 700 mila può essere assunto come uno slogan

lanciato oltre la siepe e che potrebbe essere abbandonato in sede di definizione del progetto di Pgt.

Esse, però, sono state ritenute comunque opportune anche con riferimento allo sviluppo adesso ipotizzato, in quanto il ridimensionamento dell'obiettivo quantitativo di sviluppo potrebbe risultare contenuto e, a valle di esso, si potrebbe avere un aumento della capacità insediativa di Milano da considerare comunque non sostenibile.

#### **Ancora una volta l'assunzione della crescita edilizia al rango di volano?**

Avversione per l'ipotesi di un elevato sviluppo insediativo di Milano suggerisce anche il rigetto (sicuramente necessario) della convinzione obsoleta ed insostenibile (riemergente in periodi di crisi economica) che la crescita edilizia possa essere comunque fattore determinante per lo sviluppo della città, mentre notoriamente si riduce spesso a mero favore accordato a coloro i quali ambiscono beneficiare di rilevanti rendite fondiarie.

Se non cadiamo in errore, hanno una complessiva estensione di ben più di 4 milioni di ettari le aree interessate dalle trasformazioni previste da PII approvati o presentati e già ritenuti ammissibili, aree sulle quali dovrebbero essere realizzati ben più di 2 milioni di mq di Slp.

A questi ultimi sono da aggiungere altri 800.000 mq di Slp, quelli resi possibili dalla generosa, molto generosa operazione - sottotetti ed ancora altri 700.000 mq di Slp nei 5 PRU, per un totale di più di 3 milioni e mezzo di mq di Slp "certificati".

Delle trasformazioni promesse mediante c.d. interventi

diretti (loft residenziali ed uffici negli ex capannoni, nuovi insediamenti terziari in aree dismesse etc.) nulla è dato ufficialmente di sapere. Negli ultimi tempi sul proscenio urbanistico milanese hanno anche fatto irruzione altre previsioni di sviluppo, quelle relative, in particolare, agli scali ferroviari, alle caserme, all'ippodromo, all'ortomercato, per altri 400 ettari e quelle relative a nuove aree da densificare (oltre 1.000 ettari di zone B2 nella città consolidata).

Data l'economia della presente nota, incidentalmente si rileva solo che, ad esempio, perplessità occorre manifestare sulle scelte relative agli scali ferroviari di recente rese pubbliche. In breve sembra proprio non si consideri che esse non sono semplici aree dismesse e che il loro riuso andrebbe legato ad un programma quadro delle reti del servizio ferroviario regionale pubblico e del trasporto locale su ferro e della logistica che tutti necessitano di un rilancio adeguato agli obiettivi e alla scala dei problemi da affrontare.

A causa di previsioni di sviluppo in alcuni casi già definite e in altri casi di intenti cui presto potrebbero far seguito previsioni di c.d. sviluppo, non è da paventare anche la perdita delle poche occasioni di riqualificazione urbana ancora disponibili nell'attuale fase storica? Quali attente valutazioni di sostenibilità ambientale ed urbanistica sono fino ad oggi intervenute? In occasione del Pgt, verrà prestata, in sede di valutazione di sostenibilità, adeguata attenzione al cumulo di previsioni definite (attuare o meno), in corso di definizione e nuove?

L'eccesso di offerta immobi-

liare non è, peraltro, risultato compensato e potrebbe ancora non essere compensato dagli effetti di una gestione selettiva dello sviluppo urbano.

A fronte di questi scenari, non si dispone, infatti, di stime attendibili della domanda potenziale e diversificata, dei tempi di assorbimento attesi, dei costi urbani indotti dai nuovi carichi insediativi, che, in assenza di investimenti pubblici, graverebbero su un sistema infrastrutturale, ambientale e dei servizi già insufficiente e congestionato.

Del resto Milano metropoli ha già molti abitanti in più dei 2 milioni prospettati (almeno il doppio) e un rientro in città di pendolari residenti - o meglio una riduzione dell'esodo - potrebbe forse essere reso possibile mediante la messa in opera di serie politiche tese ad abbattere in misura rilevante i costi insediativi, attraverso un eccezionale sostegno all'affitto, e a utilizzare, almeno in parte, i ricavi enormi della rendita fondiaria a favore di un incremento sostanzioso del benessere collettivo.

Purtroppo non si sono avuti, se non a parole, impegni in questa direzione.

Speriamo proprio di essere quanto al Pgt smentiti. Saremo disposti a dichiarare di buon grado che abbiamo esagerato, che siamo caduti in esasperazioni polemiche. Allo stato, però, non si può non constatare che, l'indirizzo portante dell'innovazione sarebbe, per quanto è dato sin qui vedere, quello antico del mattone propulsivo dello sviluppo economico ottenuto costruendo abitazioni. Infine sia consentito ricordare che al mercato, del quale certo la pianificazione non deve essere un vassallo

(come i fautori di un liberismo urbanistico sfrenato pretendono) deve, però, in sede di esercizio della funzione, essere prestata attenzione. Oggi il mercato (a dir poco) langue. Chi a Milano dovrebbe finanziare un'offerta di beni immobili enorme (tale sarebbe da considerare l'offerta di cui all'ipotesi Masseroli, anche se fosse dimezzata) in una fase del ciclo economico di domanda tutt'altro che elevata, anzi forse pressoché inesistente non solo per la crisi economica e per la debolezza del credito, ma anche per la poca attrattività della città pubblica ancor più congestionata dell'attuale che si ha in mente di realizzare mediante un intensivo ed eccessivo ricorso alla densificazione?

**Quale modello perequativo? La sua applicazione comporterà erosioni del Parco Agricolo Sud Milano? Quale densificazione è in applicazione di esso da considerare sostenibile ed ammissibile?**

Condivisibile è sicuramente da considerare l'obiettivo della indifferenza delle proprietà a fronte delle scelte di pianificazione da perseguire mediante il ricorso alla perequazione ed alla compensazione.

Occorre, però, sempre vedere come viene deciso di perequare, quali finalità in aggiunta a quella dell'indifferenza suddetta vengono attribuite all'applicazione del modello e quali distorsioni dei piani, a causa delle impostazioni date al modello stesso, si potrebbero determinare e sono da prevenire.

Non si è ancora in presenza di indicazioni sufficienti al fine di valutare le scelte perequativo-compensative

prospettate per quanto riguarda il Pgt.

Ci si chiede se l'indice unico indifferenziato che sembrerebbe si ipotizzi sia strumentale al fine di dare attuazione al suddetto non condivisibile disegno espansivo.

Si paventa, in breve, che vengano promosse scelte perequative-compensative la cui applicazione sarebbe foriera, da un lato, di eccessi di densificazione che spesso potrebbero interessare zone urbane contraddistinte da congestione urbanistica che costipazioni improvvise esaspererebbero e, dall'altro, di erosioni del Parco Agricolo Sud Milano.

A tale ultimo proposito si evidenzia, per quanto superfluo, che non solo si pone l'esigenza della difesa del Parco stesso, ma anche di evitare, in un Comune con un territorio così densamente urbanizzato ed edificato, la compromissione del poco suolo libero ancora esistente. Quanto alle densificazioni, si ritiene sia solo da prospettare, in termini di corretto esercizio delle funzioni di governo del territorio urbano, quella conseguente ad una promozione selettiva volta a premiare gli interventi di maggiore qualità dei quali risulti verificata la coerenza con il sistema infrastrutturale ed ambientale non solo (si badi bene) di scala comunale, ma anche di scala metropolitana.

L'Inu Lombardia non avanza certe obiezioni con riferimento a previsioni relative all'edilizia residenziale sociale (tutt'altro) e neppure allo sviluppo in altezza degli edifici (a determinate condizioni), ma ritiene insostenibili gli adombrati sviluppi insediativi per le varie ragioni già indicate, ivi compresa quella che si riscontra a

causa dell'assenza di un convincente progetto relativo ai servizi pubblici ed al sistema infrastrutturale.

A nostro avviso, tornando al modello perequativo del quale ben poco si sa e la cui conoscenza potrebbe indurre il superamento di alcune preoccupazioni, si ritiene che scelte ad esso relative dovrebbero risultare condizionate in primo luogo, dai limiti da individuare da un angolo di visuale attento alla sostenibilità degli sviluppi insediativi e delle densificazioni (e quindi anche di concentrazioni di volumi per trasferimento), ma anche all'esigenza di salvaguardare il Parco Sud ed evitare la compromissione delle poche risorse ambientali costituite da ambiti (tutt'altro che estesi) non urbanizzati.

Non si dubita del riconoscimento della necessità di detto condizionamento, in assenza del quale, poco credibile sarebbe da considerare anche la scelta perequativo-compensativa della quale si tratterà.

**Quale attenzione al problema dell'inquadramento e del coordinamento a livello metropolitano?**

Stando alle numerose ma avare anticipazioni relative al Pgt sembra venga rimossa l'esigenza, che pur dovrebbe essere ormai da tutti avvertita, di affrontare i problemi dello sviluppo urbanistico di Milano in un quadro metropolitano, promuovendo a tale livello, per quanto possibile, organici indirizzi di pianificazione territoriale ed urbanistica.

La scelta di impostare e definire il progetto del Pgt prestando nella sostanza, attenzione solo al territorio che

ricade nei confini amministrativi di Milano è una decisione politica un po' improvida.

Occorrerebbe disporre di un Piano di livello metropolitano, che possa valere anche ai fini di una più adeguata verifica della sostenibilità ambientale ed urbanistica delle previsioni ipotizzate per il Comune centrale.

Allo stato non ha ancora visto la luce la "città metropolitana" e non si può coltivare l'illusione che possa essere presto promosso un piano territoriale urbanistico di tale livello che non risulta, peraltro, ancora disciplinato dall'ordinamento urbanistico regionale.

Quanto meno l'esigenza di un inquadramento e di un coordinamento dei Piani comunali - che solo in parte di rilevanza non marginale ma comunque contenuta può essere soddisfatta, in base alla vigente disciplina legislativa, con il PTCP della Provincia - dovrebbe in primo luogo essere avvertita e trovare, in modo più adeguato, soddisfacimento in forza di un'intensiva applicazione da parte dei vari Enti (Comuni e Provincia) dei principi di copianificazione e collaborazione.

Stando a quanto è dato allo stato capire, il Comune di Milano nell'attuale fase non risulta proprio assillato dai problemi di inquadramento e di coordinamento di cui sopra ai quali solo, di tanto in tanto, viene, un po' en passant, dedicato qualche cenno.

Evidenti sono da considerare, a nostro avviso, le ragioni per le quali sarebbe, invece, da promuovere il superamento di quella che possiamo indicare come la regressione, quanto al "governo" dell'area metropolitana, che si è con-



Fig 1 La regione urbana milanese.



Fig 2 Il parco agricolo sud e la città.

solidata nel corso ormai di decenni, per responsabilità, principalmente, di Giunte di vario colore politico del Comune stesso. Trattasi della regressione

rispetto all'acquisizione di coscienza dei problemi di inquadramento e coordinamento suddetti da parte dei vari Comuni dell'area e, in primo luogo, del Comune di

Milano che è intervenuta all'epoca della costituzione del PIM, dell'esperimento di alcuni tentativi di pianificazione intercomunale e di prime aggressioni di problemi stessi

che sono risultate di limitata efficacia ma che sembra siano da preferire al nulla attuale. Oggi il problema andrebbe affrontato (nelle more della creazione della città metropolitana) in modo ben diverso, in modo più organico... Affrontarlo non dovrebbe, però, essere considerato un optional.

Si auspica che, sia pur tardivamente, il Comune egemone dell'area acquisisca piena coscienza del problema stesso, anche, ovviamente, nella prospettiva dell'Expo ....

L'Inu Lombardia evidenzia, infine, come fino ad oggi non abbia trovato esemplare applicazione sia stato ignorato il principio della partecipazione e auspica di avere la possibilità di pronunciarsi presto su ipotesi più meditate di sviluppo e, come già all'inizio si è detto, di poter dare insieme ad altre associazioni ed a vari soggetti portatori di interessi diffusi apporti collaborativi sul progetto del Pgt prima della sua definizione e quindi della sua adozione e non solo ex post.

Conclusivamente sia consentito ritornare sul prospettato sviluppo insediativo.

Certamente si può credere che quelle dell'Assessore sopra richiamate fossero solo battute, peraltro in parte fraintese e si confida nell'intervento di rassicuranti chiarimenti.

Se, però, così non fosse e se la prospettiva dell'Expo dovesse essere utilizzata anche per giustificare proposte quali la suddetta, occorrerebbe, da un lato, manifestare sorpresa e, dall'altro, incominciare a pensare all'Expo come un evento che potrebbe anche essere foriero di "iattura" urbanistica.

*Fortunato Pagano. Presidente INU Lombardia*



## ASSOCIAZIONE NAZIONALE URBANISTI PIANIFICATORI TERRITORIALI E AMBIENTALI

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

a cura di Giuseppe De Luca

Nei numeri 217 e 218 di *UI* abbiamo cominciato a presentare l'offerta universitaria nel campo della pianificazione territoriale e urbanistica [classe di lauree LM48 e L21]. Continuiamo in questo numero, e in quelli che seguiranno, convinti che uno dei degradi della cattiva gestione del territorio italiano risiede proprio nell'esistenza di diversi percorsi formativi, che producono figure professionali più attente alla progettazione edilizia che non alla pianificazione e alla gestione del territorio. GDL

## Nuove lauree magistrali in pianificazione urbanistica

Gabriele Pasqui

### L'offerta del Politecnico di Milano

Riflettere sull'offerta formativa dell'Università italiana, oggi, significa interrogarsi sul senso e sul destino di una istituzione che attraversa una profonda crisi, sia in ragione di un attacco alla politica della ricerca che viene dalle scelte del Governo, sia delle criticità che l'Università stessa non è stata in grado di affrontare adeguatamente e che ha portato a un discredito pubblico non del tutto immeritato.

Se poi concentriamo l'attenzione sulle discipline legate all'urbanistica, alla

pianificazione e alle politiche del territorio dobbiamo riconoscere che le difficoltà sono acuite dalla sempre minore presenza dei temi del governo del territorio nell'arena pubblica, con la conseguenza di un meccanismo di "selezione avversa" degli studenti nelle lauree triennali e di difficoltà a identificare con chiarezza la specificità e le strategie possibili per i corsi di laurea magistrali. In questo contesto si colloca l'orientamento della *facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano*, con la sua proposta di Laurea Magistrale in *Pianificazione*

*Urbana e Politiche Territoriali* offerta in italiano e in inglese (*Master of Science in Urban Planning and Policy Design*).

Si tratta di un progetto formativo fortemente improntato alla discussione critica delle prospettive teoriche e operative della pianificazione urbanistica e delle politiche urbane e territoriali a scala internazionale, anche in ragione della presenza di un numero significativo di studenti stranieri (circa 40 sugli 80 previsti per il corso), che cerca di sostenere dal punto di vista formativo la prospettiva di un orientamento che fertilizzi la tradizione formativa dell'urbanistica italiana ed europea collocata nelle scuole di architettura con le più interessanti culture del *planning* e delle politiche pubbliche, secondo un approccio insieme progettuale e critico-interpretativo.

### Il progetto formativo

La Laurea magistrale in Politiche Urbane e Pianificazione Territoriale (PUPT), attivata da sei anni nel quadro della riforma del 3+2 sulla base dell'esperienza avviata ormai tredici anni fa con il Corso di laurea quadriennale in Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale, pur con alcuni limiti che saranno evidenziati più avanti, sta dunque cercando di collocarsi in modo credibile nell'ambito delle scuole europee di urbanistica e pianificazione.

Il corso di studi si propone il compito di formare laureati con un forte orientamento progettuale, impegnati anche

in ruoli di coordinamento di gruppi interdisciplinari nel campo della pianificazione urbanistica e della costruzione e gestione di politiche pubbliche del territorio, collocati nelle esperienze di maggiore interesse e di frontiera nel contesto italiano e internazionale.

Dal punto di vista culturale la prospettiva assunta nella costruzione del progetto formativo è riconducibile ad una interpretazione del modello del 3+2 che cerca di ovviare ai limiti del dispositivo costruendo al secondo livello un progetto formativo solido, alimentato da percorsi di ricerca d'eccellenza e aperto anche a studenti provenienti da altre esperienze, centrato su due filoni principali (progettazione di piani e progettazione di politiche urbane e territoriali) accomunati da una interpretazione originale della dimensione progettuale propria della tradizione politecnica.

Questo orientamento culturale di forte apertura culturale e disciplinare e insieme di radicamento nella tradizione italiana dell'urbanistica giustifica sia la scelta di una collocazione convinta in una scuola di architettura, con la quale appare sempre più necessario rafforzare una significativa integrazione; sia la decisione di non procedere alla costituzione di una facoltà specifica, che pure i numeri sembrerebbero permettere.

### L'architettura dell'offerta formativa

Dal punto di vista dell'architettura del progetto

formativo il recente adeguamento al DM 270 era stato in parte anticipato negli anni precedenti, ed ha permesso di costruire un programma fondato sui seguenti aspetti:

- la forte centratura sull'esperienza di Laboratorio (ogni studente deve seguire tre laboratori di 16 crediti ciascuno nelle due annualità), accompagnate da un numero limitato di corsi obbligatori e da una offerta articolata di opzionali che permette di accrescere i margini di libertà;
- l'esistenza di due indirizzi (Progettazione di piani urbanistici e Progettazione di politiche pubbliche), tra i quali tuttavia sono possibili integrazioni e fertilizzazioni reciproche (è ad esempio possibile seguire due Laboratori di un indirizzo e uno dell'altro);
- l'apertura internazionale: oltre ai corsi obbligatori, i laboratori e gli opzionali di uno dei due indirizzi (quello in politiche) è offerto in lingua inglese.

#### *Le dinamiche attuale degli accessi*

Nella Laurea Specialistica offerta al Politecnico di Milano (80 posti, con possibilità di entrata sia al primo che al secondo semestre), è cresciuto negli ultimi tre anni per quantità e quantità il numero di stranieri (oltre 100 domande per l'anno accademico 2008/2009), oltre che la quota di domande provenienti da altre scuole di urbanistica o da altri corsi di studi, anche in aree disciplinari non contigue. La politica adottata dalla facoltà è quella di una valutazione curricolare per

permettere un accesso a eguali condizioni agli studenti provenienti dal Politecnico e in particolare dalla laurea triennale in Urbanistica rispetto a quelli provenienti da altre scuole. I requisiti minimi di accesso e i debiti formativi sono valutati in modo personalizzato, anche al fine di valorizzare percorsi interessanti per il Corso di Studi.

#### *Il mercato e la professione*

Una recente indagine del Politecnico ha evidenziato che i laureati in pianificazione lavorano quasi tutti entro un tempo ragionevole dalla laurea. Diversa è tuttavia la valutazione sia relativamente al grado di soddisfazione, sia relativamente alla congruenza tra offerta di mercato e competenze. In linea generale, anche se per ora è difficile dare giudizi compiuti, si può parlare di un corso di studi che è in grado di collocare laureati sia nell'ambito di studi professionali, sia nelle Amministrazioni pubbliche (non solo negli Uffici tecnici), sia in realtà meno familiari (agenzie di sviluppo, società del settore immobiliare, soggetti del terzo settore, associazioni di rappresentanza, etc.). Restano problematici sia il tema del rapporto con gli Ordini professionali (l'attivazione dell'Albo non risolve il problema in assenza di una obbligatorietà di iscrizione all'Albo dei pianificatori per chiunque svolga attività professionale nel campo), sia la questione della natura poco delineata delle figure

professionali "di frontiera", sul fronte delle politiche come su quello della progettazione.

#### *Le criticità e le sfide*

La collocazione del Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali può essere valutata da prospettive diverse. Nell'ambito della Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano e dell'Ateneo il Corso di Studi magistrale in *planning* rappresenta una esperienza ormai consolidata, che sta attrezzandosi a giocare un ruolo importante in una più generale strategia di qualificazione e misurata articolazione dell'offerta formativa della scuola di architettura. In questi ultimi anni la Laurea Magistrale sta sperimentando una sempre più forte apertura sia verso studenti stranieri, sia verso laureati di primo livello provenienti sia da diversi corsi di studi, sia da altre scuole di urbanistica e pianificazione. D'altra parte, l'approccio proprio della scuola rappresenta un tentativo di costruire una offerta formativa capace di contendere il campo, più che alle altre offerte di formazione specialistica nella classe LM48, ad altre aree nell'ambito delle discipline geografiche, dell'ambiente e del territorio, delle scienze sociali che hanno in diverso modo praticato terreni vicini o sovrapposti a quelli propri della nostra scuola. In definitiva, la prospettiva per i prossimi anni è quella di radicalizzare alcune scelte (internazionalizzazione,

approccio progettuale e "politecnico", intreccio tra culture del progetto e scienze sociali) che possono permettere una più forte capacità di collocazione sulla scena internazionale e di apertura alle articolazioni del mercato professionale.

## L'offerta formativa

*Alessandro Dal Piaz*

### **Facoltà di Architettura della "Federico II" di Napoli**

L'offerta formativa in pianificazione territoriale e urbanistica nella facoltà di Architettura di Napoli si compone di un corso triennale di *Urbanistica e scienze della pianificazione territoriale e ambientale* (Upta), attivato nel 2002-03, e di un corso di laurea specialistica in *Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale* (Ptua) attivato nel 2005-06. Dopo il dm 270/2007, entrambi i corsi sono stati riorganizzati, in particolare incrementando la presenza delle tematiche del paesaggio, al punto che il corso di laurea magistrale (il "più 2") ha anche cambiato nome denominandosi *Pianificazione territoriale urbanistica e paesaggistico-ambientale* (Ptupa). Sulla base di un'articolata riflessione tanto sulle questioni del governo della città e del territorio e dei modi con i quali gli urbanisti vi possano svolgere compiti incisivi, quanto in riferimento ad un'analisi della domanda sociale e del mercato del lavoro connessi con tali ambiti di attività, il corso triennale Upta intende

formare tecnici intermedi dotati delle competenze utili a qualificarli come collaboratori nella consueta progettazione di piani urbanistici e territoriali, ma in possesso pure delle capacità che possano far loro svolgere un ruolo significativo, anche autonomo, all'interno degli innovativi processi di costruzione condivisa di politiche urbane. Lo spettro ampio ed articolato di insegnamenti offerti si propone infatti di formare professionisti che possano già collocarsi nei segmenti nuovi del mercato del lavoro in campo urbanistico (analisi territoriali, costruzione e utilizzazione di sistemi informativi, gestione di processi amministrativi, facilitazione di processi partecipativi) e che – ove vogliano accedere alla laurea magistrale – possano farlo sia in corsi di pianificazione, sia in corsi di progettazione del paesaggio. Il corso biennale specialistico ha sperimentato nei primi anni una impostazione consapevolmente peculiare declinando il modello CUN secondo due scelte rilevanti. La prima accentuava il carattere interdisciplinare della formazione offerta, organizzando gli insegnamenti quasi esclusivamente in “laboratori”, uno per semestre, nei quali confluivano come moduli coordinati le materie dei diversi settori scientifico-disciplinari presenti. La seconda scelta – nel quadro dell’indirizzo “progettuale” di fondo del CdL – assumeva come contenuto caratterizzante della

formazione offerta il riferimento costante al “progetto urbano” in ciascuno dei quattro laboratori, in modo da connotare identitariamente il Corso di laurea specialistica anche nel contesto nazionale come orientato a formare urbanisti specificamente addestrati a questa innovativa modalità di governo delle trasformazioni urbane, in ogni caso garantendo conoscenze sufficienti circa la redazione di piani urbanistici in un quadro dialogico-partecipativo e con adeguata sensibilità alla interazione con le discipline tecnico-scientifiche rilevanti in ordine ai problemi ambientali ed a quelli socio-economici. L’esperienza dei corsi attivati sulla base della legge 509/1999 ha consentito di valutare come i risultati concreti non siano stati complessivamente soddisfacenti. La difficoltà maggiore si è riscontrata in rapporto alla domanda di formazione, influenzata da orientamenti socio-culturali tradizionalmente prevalenti nell’ambiente meridionale e da condizioni oggettive della professione. La possibilità garantita all’architetto di svolgere anche attività in campo urbanistico, laddove l’urbanista può esercitare solo nell’ambito specifico della pianificazione, ha diminuito l’appetibilità del corso Upta al confronto del corso di laurea quinquennale in *Architettura*, sì che una quota rilevante degli immatricolati in Upta è stata per anni costituita da allievi non entrati in graduatoria per il quinquennale. Va in

proposito segnalato però che la novità nel 2008-09 di prove di accesso autonome e distinte ha portato per la prima volta alla saturazione dei cinquanta posti offerti per l’immatricolazione in Upta; secondo le prime valutazioni, ciò sembra denotare sia una più convinta scelta specifica di formazione professionale, sia l’attenzione ad una opportunità di qualificazione “specialistica” per tecnici non laureati già impegnati nella pubblica amministrazione. Ma anche sotto il profilo dei contenuti il bilancio dei corsi “509” non si è ritenuto sufficientemente positivo, con le conseguenti scelte di riorganizzazione, specialmente del biennale magistrale, approfittando del dm 270. Da un lato, si è ritenuto necessario consolidare la formazione del “pianificatore senior” ai fini dell’acquisizione delle competenze necessarie a progettare piani urbanistici e territoriali, senza rinunciare alla modalità innovativa del “progetto urbano”; e, dall’altro lato, si è voluta adeguare l’impostazione del corso magistrale inserendovi una più attenta considerazione delle tematiche del paesaggio, dopo il recepimento nella legislazione italiana della Convenzione europea sul paesaggio e l’entrata in vigore del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* che hanno dato nuovamente alla pianificazione paesaggistica un ruolo cospicuo nelle odierne attività in campo urbanistico. Si sono pertanto riarticolati i quattro Laboratori

precedentemente convergenti sulle questioni del solo “progetto urbano” incentrandoli ora, rispettivamente, sul piano urbanistico comunale, sul piano di area vasta territoriale e paesaggistico, sul piano urbanistico attuativo e sul progetto urbano come modalità interscalare. Si è inoltre incrementata l’attività di stage, portata alla dimensione di 10 crediti formativi, collocandola al quarto semestre e collegandola con l’elaborazione della tesi di laurea. Quest’ultima scelta, in particolare, si propone non soltanto di caratterizzare l’elaborazione della prova finale sotto il profilo della concretezza e della attualità, ma anche e soprattutto di consolidare in termini non formali i rapporti complessi fra i corsi di laurea in pianificazione urbanistica e territoriale della facoltà di Architettura di Napoli e le istituzioni del governo locale (presso cui sono programmabili le attività di stage), che sono oggi chiamate ad innovare le forme ed i contenuti della pratica urbanistica anche per effetto della nuova legislazione regionale (leggi 16/2004 e 13/2008) e, finalmente, della prima stagione di pianificazione vasta in Campania, con l’approvazione del piano territoriale regionale (2008) e l’adozione dei piani territoriali di coordinamento delle province di Benevento (2004), Napoli (2007) e Salerno (2008).

# Libri e altro

a cura di Ruben Baiocco

Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*  
Seuil, Paris, 2007, pp. 304, euro 22.

In seguito alla cosiddetta rivolta delle banlieues dell'autunno 2005 e alle proporzioni – anche mediatiche – assunte dal fenomeno, è emersa con rinnovata forza in Francia, ma non solo, l'attenzione nei confronti del *quartiere*, dei suoi processi di integrazione / esclusione, delle ipotesi di demolizione / ricostruzione, della verifica e del ripensamento di strumenti di analisi e di intervento ad esso legati. La riposta governativa francese in occasione delle *émeutes* del 2005 si è declinata da un lato nell'approccio securitario (lotta alla criminalità) di Nicolas Sarkozy, allora ministro dell'interno, dall'altro in quello radicale (demolizione delle *cités de HLM* - Habitation à Loyer Modéré) di Jean-Louis Borloo, ministro della coesione sociale. Quali sono e soprattutto da dove vengono le interpretazioni alla base di queste "azioni pubbliche"? A partire da questa

domanda la sociologa urbana Sylvie Tissot propone sull'argomento una lettura originale: il quartiere viene osservato non tanto come oggetto di studio e di intervento, ma in primo luogo come categoria interpretativa. Il testo analizza genesi, riferimenti, attori, politiche che prendono parte a vario titolo all'emergere e consolidarsi nel corso degli anni Ottanta e Novanta di quella che l'autrice definisce una "mobilitazione consensuale della categoria di quartiere". Una categoria in particolare: quella di *quartiere sensibile*, intorno a cui si è concentrata buona parte della discussione (non solo esperta, ma pubblica nel suo senso più ampio) e sulla base della quale si è informata una parte consistente del processo di elaborazione della *politique de la ville* francese. Il volume mette in evidenza i modi in cui il discorso pubblico sul quartiere si sia svolto in parallelo alla costruzione di un problema sociale strettamente legato alla situazione di territori specifici (i quartieri sensibili) e come

l'esclusività dell'attenzione a questi luoghi abbia dato avvio ad una completa ridefinizione non solo delle politiche sociali chiamate in causa, ma, in maniera più ampia, anche dello stato sociale.

Quella che ricostruisce Tissot è un'articolata genealogia che si sonda in diverse *storie*. In primo luogo una storia di progressiva etnicizzazione e depoliticizzazione della "questione banlieue": da "quartieri in difficoltà" a "popolazioni in difficoltà", da "sfruttamento" e "lotte sociali" a "popolazioni escluse" e "segregate", in una transizione che segna la centralità della città (non del mondo del lavoro) e la responsabilizzazione individuale (a-conflittuale e pacificatoria). In secondo luogo una storia della progressiva istituzionalizzazione della politica urbana, delle istanze riformiste che si costruiscono intorno al tema quartiere e del ruolo che svolgono (e che aspirano a svolgere) alcune figure politiche e amministrative, associazioni, gruppi di ricerca e saperi. La costruzione esperta di una piattaforma di linguaggio condiviso viene delineata seguendo diverse tracce: le scelte operate dalla DIV (Délégation interministerielle à la ville - 1988); il centro di ricerca CADIS (Centre d'analyse et d'intervention sociologique - 1981) e il successo delle tesi sull'esclusione di Alain Tourain e, in special modo di François Dubet con il libro *La Galère* (1987); il ruolo decisivo della statistica nella

normalizzazione e standardizzazione della questione; la "scrittura mediatica" e "semi-savant" del quartiere attraverso le pagine della rivista «Esprit» con il noto ciclo di conferenze *Entretiens de la ville* (1991-1993). Una storia, infine, raccontata attraverso un caso specifico: Montreuil, banlieue est parigina.

Il testo è denso, scansionato dalla presenza di schede biografiche, rassegne stampa, digressioni che si inseriscono trasversalmente nella trattazione, in una struttura molto articolata. La continua attenzione alle griglie interpretative sottese alle scelte lessicali di diversi attori fornisce la possibilità all'autrice di soffermarsi e riflettere su alcune parole d'ordine: cittadinanza, partecipazione, prossimità, concertazione. Parole su cui è difficile interrogarsi tanto sono diventate familiari e parte di un "vocabolario che ci sembra umanista e progressista".

Cristina Renzoni

Mosè Ricci (a cura di), *iSpace*, Meltemi, Roma 2009, p. 154, euro 19,00.

Un piccolo libro della collana Babele di Meltemi affronta e porta all'attenzione di architetti, ingegneri, urbanisti e policy maker il tema della diminuzione delle distanze grazie alla disponibilità di tecnologie per la mobilità, che riducono i tempi di accessibilità tra luoghi e cambiano così le geografie delle relazioni territoriali.

La ricerca presentata sviluppa un'indagine sulle implicazioni spaziali e insediative di un sistema territoriale adeguato alle nuove tecnologie e alle nuove modalità di trasporto aereo. Il libro assume, da un lato, il compito di "interpretare il cambiamento prodotto nelle città e nei paesaggi locali dai nuovi vettori del trasporto aereo e dalle nuove condizioni di accessibilità aeronautica". I piccoli aeroporti ne rappresentano i nodi di interscambio tra le reti della mobilità terrestre e aerea; di questa "doppia rete", è "la variabile tempo a descrivere aree di influenza e di gravitazioni". Dall'altro lato, gli autori propongono un concettualizzazione e progetti di queste infrastrutture aeroportuali, quali nodi contestualizzati della mobilità, dove le rotte atterrano al suolo.

*Nuovi mezzi di trasporto.* Recenti studi dell'Università di Milwaukee, insieme ad Harley Davidson e al gruppo di progettisti olandesi MVRDV, prospettano insediamenti liberi da ogni vincolo al piano orizzontale della terra, grazie alla disponibilità di "macchine volanti" (di cui si prospetta la produzione industriale nel 2030). E' certamente uno scenario ai limiti della fantascienza. Oggi però sono già in produzione e commercializzazione negli USA gli aeromobili *very light jet*, aerei piccoli, veloci, capaci di atterrare in piste di dimensioni ridotte, meno di 1 km (definiti "i nuovi taxi collettivi dell'aria") e gli *airbus* a decollo verticale per il

trasporto massimo di 60 passeggeri. La loro tecnologia invita a ripensare a ciò che succederà a terra, rispetto al nuovo spazio aereo ad accesso sempre più facile, e al valore di riqualificazione e sviluppo che sembra prospettarsi per i piccoli aeroporti.

L'innovazione tecnologica e aeronautica in atto fa prevedere che ai piccoli aeroporti, "in un futuro prossimo, verrà affidato un compito molto più integrato di quello odierno, ... legato allo sviluppo dei cosiddetti *inner city airport*, scali molto vicini alle città e spesso immersi nel tessuto urbano ... i piccoli aeroporti possono diventare i maggiori acceleratori di prossimità", perché "ipernodi dello scambio", perché consentono connessioni pressoché dirette *point-to-point* invece dei più tradizionali viaggi *hub and spoke*, perché sede privilegiata del trasporto a domanda e multimodale.

Questa prima questione invita ad interrogarsi se siamo realmente in presenza di un cambiamento indotto da una tecnologia a disposizione dell'uomo e se l'era del "trasporto personale a domanda" si avvii verso la mobilità aerea anche in Europa e Italia, come negli Stati Uniti dove sembra sin da ora trovare il suo massimo bacino di espressione.

*Infrastrutture aeroportuali nuovi nodi della mobilità.* Il *very light airport* è un nodo di una rete che si organizza a partire da una nuova concezione del trasporto aereo, ma è anche un ipernodo tra vie d'aria e

terrestri. Intorno ad essi e lungo il sistema infrastrutturale di accessibilità si vanno a concentrare un numero crescente di attività e affari (parchi d'affari, logistici, industriali, centri di distribuzione, complessi per l'*information technology*, fiere, mercati, esposizioni ed eventi), che possono dare origine a una nuova forma di insediamento urbano e condizionano i paesaggi. Anche le aerostazioni piccole sono oggetti complessi: dotate di servizi (alberghi, ristoranti, sale convegni, ecc.) si configurano come sedi privilegiate di incontri e scambi; ma sono anche considerabili, secondo gli autori, strutture urbane aperte alla comunità sia per il loro surplus di servizi collettivi, sia perché spazio aperto in parte verde, in parte potenzialmente parco accessibile al pubblico.

Parliamo cioè di strutture multiscalari e multiservizi, per la rete del trasporto a distanza ma che sopravvivono se si configurano anche come centri servizi per la città di prossimità (come dimostrato nel testo per l'aeroporto Galileo Galilei di Pisa).

E' allora opportuno chiedersi quale rilevanza assumano questi nuovi ipernodi della mobilità e degli scambi e quanto saranno complementari a centralità storiche e consolidate o non piuttosto centri *competitor* di nuovi ed emergenti stili dell'abitare.

*Nuove geografie di diffusione.* Gli aeroporti hanno costituito un carattere speciale e raro di una città, necessitante bacini di utenza di

larghissimo raggio e per una fascia di popolazione ridotta. Oggi, compagnie *low-cost*, *melting pot* di genti e globalizzazione economica sembrano aver allargato gli utenti della mobilità aerea: la domanda di trasporto aereo in Italia è cresciuta ad un tasso annuo del 6% circa negli ultimi anni e uno studio di Banca d'Italia segnala nel 2007 una crescita media del 10,1% del traffico passeggeri. Questo rende possibile pensare ad una moltiplicazione e sostanziale diffusione delle strutture di accesso ai voli, perché l'aereo è mezzo di trasporto di massa. Così, alla geografia degli aeroporti maggiori che "disegna i campi di relazioni più intense e le piattaforme dello sviluppo più dinamiche" e segna la capacità competitiva dei territori, si prospettano "mutamenti profondi in tempi rapidissimi", secondo Mosè Ricci.

L'aumento del traffico aereo è favorito infatti non dai sistemi *hub* di Roma e Milano ma da aeroporti regionali che consentono servizi di tipo *point-to-point* domestici e infraeuropei, rotte di lunghezze medio-brevi su scali secondari, rivolto ai settori turistico e business, aumentando l'accessibilità dei distretti e delle piattaforme produttive. E' una rete in Italia di 68 aeroporti minori e di 92 aviosuperfici.

Così "l'immagine attuale dell'Italia polarizzata da una catena montuosa delle grandi città, dove sono gli aeroporti maggiori, tenderà a trasformarsi progressivamente in quella di un'Italia simile a una

spugna. Dove la porosità indotta dal sistema dei piccoli aeroporti genererà la diffusa capacità di attrarre e generare flussi". Significativo è aggredire la questione dell'impatto sul territorio della moltiplicazione di punti di eccellenza e attrattività e valutare attentamente se non possa, contrariamente rispetto alle intenzioni, produrre un'omologazione di ciascun luogo e un sovraccarico diffuso.

*Marco Mareggi*

A cura di Giuseppe Abbate, Annalisa Giampino, Marilena Orlando e Vincenzo Todaro  
*Territori costieri*, Franco Angeli 2009

A pochi mesi di distanza dallo tsunami del 2004 si aprì a Rotterdam la seconda edizione della Biennale di Architettura, curata da Adriaan Geuze e significativamente intitolata "The Flood". Oltre al rinnovato terrore che gli sconvolgimenti climatici suscitano negli abitanti delle fasce costiere, il titolo alludeva a un diverso genere di inondazione, quella dei «nuovi colonizzatori», i turisti: «Durante il XX secolo le coste dal clima più mite si sono trasformate chilometro dopo chilometro in strisce densamente urbanizzate. Le loro fiorenti economie basate sul turismo non hanno quasi nessuna relazione con l'hinterland, e la popolazione di queste aree aumenta e diminuisce violentemente a seconda delle stagioni. Questo fenomeno, inizialmente limitato al Mediterraneo, si

è velocemente diffuso sulle coste oceaniche». Le parole di Christine de Baan, curatrice della mostra *Mare Nostrum* all'interno della Biennale, evidenziavano come la necessità di pianificare sistematicamente i territori costieri fosse diventata un'urgenza a livello globale: una sorta di riproposizione universale del modello storico olandese. Con i suoi 1700 chilometri di costa, su cui preme l'80% della popolazione regionale, la ricchezza culturale e ambientale e la posizione centrale che occupa nel Mediterraneo, la Sicilia è uno dei luoghi dove questa urgenza è più manifesta. *Territori costieri*, cofinanziato dal Cirses (Centro Interdipartimentale di Ricerca sui Centri Storici dell'Università di Palermo), costituisce un'analisi completa e approfondita di tutte le problematiche legate al governo delle aree costiere siciliane, oltre a un certo numero di casi esterni, dalla Liguria alla Calabria. Ispirato al VII Congresso regionale dell'Inu Sicilia, tenuto a Palermo nel 2007 (*Territori costieri: quali politiche per un governo integrato*), il volume è diviso in quattro parti: la questione dell'identità dei territori, intesa non come essenza immutabile da conservare, ma come processo dinamico da costruire; la pressione antropica, ai limiti dell'insostenibilità in una regione che ha edificato circa un sesto delle costruzioni abusive italiane, di cui almeno il 30% destinato a seconda casa; la progettazione attiva delle coste, tra le prospettive di sviluppo dei waterfront e i grandissimi problemi di

frammentazione e conflitti di competenze; e infine la gestione integrata, che pone in primo piano la "dimensione processuale" rispetto al piano, «il coordinamento tra obiettivi di tutela e sviluppo». Oltre a offrire un quadro utilissimo delle leggi e dei piani promulgati a scala locale, nazionale ed europea che insistono su questi territori, molti contributi sollevano dubbi di fondamentale importanza sulle politiche in atto e sugli indirizzi futuri: tra gli altri, Francesco Lo Piccolo e Paola Marotta ragionano, a partire da una ricognizione dell'area Agrigentina, sulla perdita di ruolo dell'attore pubblico di fronte all'adozione dei cosiddetti "strumenti complessi" di governo territoriale, fortemente subordinati alla dimensione economica. Vincenzo Todaro riflette sul carattere paradossale di una pianificazione strategica in assenza del piano urbanistico regionale e di una visione complessiva di lungo termine, mentre Teresa Cannarozzo insiste sui gravi rischi ambientali rappresentati da siti industriali tra i più inquinanti d'Italia.

*Lucia Tozzi*

*Nel prossimo numero:*

*Ricostruire sì, ma come.*

*Come fare tesoro delle esperienze*

*Densificazione*

Urbanistica **DOSSIER**  
**112**

**Innovazioni in corso nella pianificazione paesaggistica delle regioni**

*a cura di Attila Peano, Angioletta Voghera*