

## Aperture

La normalità delle catastrofi  
*Francesco Sbetti, p. 3*

## ... si discute:

L'inizio della *governance*  
*Luigi Properzi, p. 4*

## Ricostruire sì, ma come

---

*a cura di Francesca Calace, p. 7*

La fluidificazione post-sismica  
del tessuto aquilano  
*a cura della sezione Inu Abruzzo, p. 9*

Gli urbanisti e la prevenzione sismica  
*Irene Cremonini, p. 11*

### SICILIA

Belice, la resistenza dello statuto  
dei luoghi  
*Maurizio Carta, p. 13*

Il Belice e la messa in sicurezza  
del centro di Palermo  
*Domenico Costantino,  
Raffaella Riva Sanseverino, p. 15*

Il piano di ricostruzione di Messina  
*Andrea Marçel Pidalà, p. 17*

### IRPINIA 1980

Il più grande intervento  
post sisma del '900  
*Roberto Gerundo, Isidoro Fasolin, p. 19*

### UMBRIA

La ricostruzione dopo il terremoto  
*Gianluigi Nigro, p. 22*

Programmazione e strumentazione  
urbanistica  
*Silvia Bosi e Alfiero Moretti, p. 24*

L'esperienza umbra  
*Francesco Nigro, p. 26*

## Densità e densificazione

---

*a cura di Francesco Domenico Moccia,  
Emanuela Coppola, p. 29*

La dimensione della densità  
*Bruno Monardo, p. 31*

La densificazione nel territorio  
di Plaine Commune  
*Alessia Sannolo, p. 33*

Densificazione nei piani  
di Londra e New York  
*Francesco Domenico Moccia, p. 35*

# Indice

La forma urbana è densa e continua  
*Paolo Castelnovi, p. 37*

Città "densa" e sostenibilità edilizia  
*Mario Losasso, p. 39*

Densità ed energia  
*Alessandro Sgobbo, p. 40*

Densità e Consumi Energetici  
*Gaetano Saullo, p. 43*

## Le strutture regionali per il governo del territorio

---

*Mauro Giudice, p. 45*

L'organizzazione regionale  
della pianificazione  
*Luisa Ballari, p. 47*

Regioni a Statuto Ordinario  
Regioni a Statuto Speciale e  
Province Autonome, p. 48

## Tutela delle acque in Piemonte

---

*a cura di Carolina Giaimo, p. 51*

Il quadro istituzionale e normativo  
*Guglielmo Filippini, Gianna Betta, p. 52*

Il processo di partecipazione  
*Cinzia Zugolaro,  
Valeria Di Marcantonio, p. 53*

Il contratto come strumento  
di governo  
*Angioletta Voghera, p. 54*

Il contributo dell'architettura  
*Roberta Ingaramo, p. 56*

## una finestra su: Romania

---

*a cura di Marco Cremaschi, p. 59*

Baia Mare tra quartieri creativi e  
insediamenti  
*Pietro Elisei, p. 59*

Un nuovo approccio con  
i Fondi strutturali  
*Simona Pascariu, p. 62*

Sviluppo urbano in Romania  
*Gabriel Pascariu, p. 64*

## Forum PA

---

I vincitori del Premio Sfide  
*a cura della redazione di Forum PA, p. 67*

## Opinioni e confronti

---

Il consumo di suolo in Piemonte  
*Giovanni Paludi, Maria Quarta,  
Elena Fila-Mauro,  
Cristina Benone Giacoletto, p. 70*

Il traffico su reti urbane  
*Gabriele Achler, p. 73*

Soluzioni di trasporto ferrotranviario  
*Alberto Rother-Rutter, p. 75*

Una "road map" per la casa  
*Rosario Manzo, p. 78*

## Crediti urbanistici

---

L'equità nelle decisioni di piano  
*Ezio Micelli, p. 80*

## Eventi

---

*a cura di Carolina Giaimo, p. 82*

## Assurb

---

*a cura di Giuseppe De Luca, p. 83*

## Libri ed altro

---

*a cura di Ruben Baiocco, p. 86*

# abbonamenti 2010

abbonarsi è sempre più conveniente

“la comodità di ricevere direttamente a casa i sei fascicoli annuali versando un importo di soli € 50”

“il risparmio di oltre il 15% sul prezzo di copertina e la possibilità di inserire l'intero importo tra gli oneri deducibili nella dichiarazione dei redditi”

“l'omaggio delle monografie *Urbanistica DOSSIER*, fascicoli mensili dedicati a temi attuali della ricerca e della pratica urbanistica”

*promozione valida fino al 31 dicembre*

abbonamento a *Urbanistica Informazioni* (bimestrale) € 50,00 + abbonamento a *Urbanistica Dossier* (mensile) € 30,00 + abbonamento *Urbanistica* (quadrimestrale) € 68,00  
**€ 100,00 (invece di € 148,00)**

NOME \_\_\_\_\_ COGNOME \_\_\_\_\_ VIA/PIAZZA \_\_\_\_\_

CAP \_\_\_\_\_ CITTÀ \_\_\_\_\_ PR \_\_\_\_\_ TELEFONO \_\_\_\_\_ E-MAIL \_\_\_\_\_

P. IVA \_\_\_\_\_ PROFESSIONE \_\_\_\_\_ ENTE DI APPARTENENZA \_\_\_\_\_

*Prego attivare il seguente abbonamento:*

- Urbanistica Informazioni* 2010 + *Urbanistica Dossier* 2010, € 50,00
- Urbanistica* 2010, € 68,00 (solo per i soci INU € 54,00)
- Urbanistica Informazioni* + *Urbanistica Dossier* + *Urbanistica* 2010, € 100,00

*Ho effettuato versamento anticipato dell'importo da me dovuto tramite:*

- c.c.p. 16286007 intestato a "INU Edizioni Srl, Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma"
- bonifico bancario tramite Banca Antoniana Popolare Veneta, agenzia n. 37, conto n. 10739 - V intestato a "INU Edizioni Srl", ABI 5040, CAB 3375, CIN F.

Carta di credito del circuito:  Cartasi  Visa  Mastercard n. \_\_\_\_\_ scadenza \_\_\_\_\_

- allego assegno bancario non trasferibile intestato e INU Edizioni srl

Data \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

INU Edizioni Srl attesta che i dati da Lei forniti verranno trattati, secondo le disposizioni della Legge n. 196/2003, ai fini della registrazione della richiesta dell'abbonamento alle riviste da Lei indicate e per l'invio delle riviste stesse. I dati verranno copiati su supporto informatico e conservati nei rispettivi archivi cartaceo e informatico. Saranno aggiornati secondo Sue espresse richieste e/o verifiche da parte della Casa editrice. I dati da Lei forniti potranno essere altresì utilizzati da INU Edizioni per la promozione di altri prodotti editoriali e per l'invio di newsletter solo dietro Sua esplicita autorizzazione. A tal fine La preghiamo di barrare l'opzione da Lei prescelta:

- sì, Vi autorizzo ad inviarmi informazioni di carattere promozionale e newsletter
- no, non inviatemi materiale pubblicitario e newsletter

Firma \_\_\_\_\_



# Aperture

## Aperture

### La normalità delle catastrofi

Francesco Sbetti

Dopo l'Abruzzo Messina, ma anche tante "piccole" alluvioni, frane, crolli, smottamenti ... accompagnano ogni giorno la vita degli italiani dal nord al sud. Rileggendo l'indice di Urbanistica Informazioni dai primi numeri degli anni '70 fino ad oggi (lo si è visto alla mostra di Verona dal titolo *Urbanistica in copertina* presentata in occasione dell'evento dell'INU "Il piano al tempo della crisi") si registra un tema costante che accompagna la rivista anno dopo anno, quasi ogni numero: il dissesto del territorio, declinato di volta in volta a secondo della catastrofe di turno in terremoto, alluvioni, frane. E nello stesso tempo troviamo gli urbanisti che anno dopo anno, numero dopo numero denunciano e chiedono: la difesa del suolo, una ricostruzione attenta ai valori storici e del paesaggio, la lotta all'abusivismo, fino più recentemente, uno sviluppo sostenibile.

L'osservazione attenta e lontana dal dolore per le vittime e per la distruzione del territorio ci offre l'immagine di un



paese sempre impegnato a "rincorrere" i quotidiani disastri piuttosto che quella di una "normale" attività di difesa del suolo.

Le ragioni di queste politiche e di queste pratiche sono certamente antiche e complesse e possono essere esemplificate nell'incuria, la speculazione, l'incapacità di accompagnare i processi sociali ed economici con il governo del territorio, con attenti studi e provvedimenti di difesa del suolo e di controllo dell'abusivismo. Le ragioni sono però anche assolutamente attuali, perché oggi le condizioni di incuria, speculazione, ecc. le troviamo come una costante delle politiche e pratiche in molte zone del territorio nazionale.

Di fronte ad una situazione che, con frequenza costante, è costretta a registrare "normali" catastrofi che è sempre più difficile etichettare come "naturali" e che contemporaneamente registra le denunce rituali, di fatto senza risultati, di ambientalisti, geologi e urbanisti per la mancata difesa del territorio, sembra essere impotenti e condannati a piangere le vittime.

Dalla frana di Agrigento alle alluvioni di Venezia e Firenze, fino ai disastri più vicini nel tempo, l'INU è sempre stata in prima fila con un impegno di denuncia, ma anche di studio e proposta per agire, pazientemente, sulle strutture di governo centrale e locale al fine di attivare gli strumenti che in modo durevole siano in grado di agire per la difesa del suolo e sulla qualità ambientale anche attraverso la pianificazione ecologica ed energetica.

È proprio a partire dalla riflessione attenta sulle origini delle catastrofi e sulle possibili azioni di prevenzione, che le proposte di *riforma* mettono al centro dei piani urbanistici la conformazione del territorio prima della conformazione dei diritti ad edificare.

Analisi geologiche, idrauliche, agronomiche, ambientali e paesaggistiche devono diventare il *quadro conoscitivo condiviso* per consentire le scelte di sviluppo, ma anche di ripristino e risanamento ambientale perseguendo una logica di uso necessariamente parsimonioso del suolo, come risorsa scarsa e preziosa. Un approccio "sostenibile" al territorio significa contenere e mitigare la pressione delle attività antropiche sull'ambiente, agendo in primo luogo sulle sorgenti delle emissioni inquinanti di suolo, acqua e atmosfera. Significa anche tutelare gli spazi naturali, mantenere, rafforzare, ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, creando reti ecologiche che innervano il territorio e le città, riducendo la dispersione degli insediamenti.

Troppo spesso i nostri piani urbanistici, quando ci sono e quando non sono solo delle prese d'atto ex post (più o meno come i condoni), si limitano a registrare i bisogni nella forma di nuove aree residenziali e produttive. Costruire Piani strutturali e di Assetto del Territorio significa riconoscere la necessità di agire nella direzione del risanamento, ripristino e salvaguardia ambientale. Solo a partire da queste tutele che si può dare risposta a tutte le domande di casa, lavoro e mobilità.

# si discute si discute

## L'Inizio della governance

Pierluigi Properi

Relazione al Convegno Nazionale: "Dopo l'emergenza Verso il governo della Ricostruzione"  
L'Aquila 26 settembre 2009

Il processo di Ricostruzione dell'Aquila sarà caratterizzato da diverse antinomie tipiche del piano e non del tutto risolte, oggi, in Italia.

- eccezionalità v/s ordinarietà
- pubblico v/s privato
- natura previsiva v/s natura regolativa
- centralismo v/s localismo
- conservazione v/s trasformazione

In termini più sintetici, si tratta di declinare la pianificazione come la costruzione di scelte razionali condivise in una situazione in cui la società locale è dispersa e destrutturata, l'economia locale non sembra avere prospettive a medio termine ed il sistema insediativo è pesantemente compromesso sia nelle componenti strutturali (armatura urbana) che in quelle residenziali.

La risoluzione di queste antinomie in una logica di governance virtuosa comporta la costruzione di alcuni scenari realistici e praticabili che provo a tratteggiare:

### 1. Una visione economica regionale: L'Aquila come capitale regionale

L'economia aquilana già di per se in condizioni critiche prima del sisma non può essere recuperata in termini autarchici sulla base delle tradizionali "vocazioni" peraltro mai arrivate a maturità: *turismo, cultura, natura*.

La regione ha una sua strategia economica, i principali telai infrastrutturali sono da tempo in via di completamento. Un progetto per L'Aquila deve necessariamente essere costruito all'interno della programmazione regionale e provinciale, la rilettura del Por ed una riutilizzazione dei fondi Fas o di quelle aggiuntive comunitarie deve porre il tema Aquila al centro di una visione condivisa regionale.

Ed in questo senso devono essere rimessi in gioco anche ruoli e sistemi che oggi vengono dati per scontati: Università, Infrastrutture, Sedi degli Uffici regionali, Alta direzionalità ma anche il ruolo dell'industria e della Ricerca. Non si aiuta L'Aquila solo con una redistribuzione

bilanciata di fondi ma ripensando l'intera strategia territoriale regionale; un nuovo Quadro strategico regionale.

La eccezionalità dell'evento sismico e le interazioni della poliarchia commissariale postulano la necessità di sperimentare una reale governance plurilivello con proprie strutture tecniche e di supporto e con contenuti politici condivisi, superando il buonismo di facciata e le Intese solo retoriche.

### 2. Una visione territoriale, le politiche prima degli strumenti tecnici

La natura tecnica degli strumenti per la ricostruzione non può essere anteposta in termini vagamente giustificativi alle condizioni politiche ed alle politiche da essa derivanti.

Parlare oggi di "strumenti" e peggio ancora dei loro potenziali autori come negli anni '60 fa parte di una concezione del piano e della politica vecchie e un po' provinciali.

Invocare nomi di Archistar (da Fuksas a Piano) e rinviare a strumenti quali un *Masterplan(?)* o un *Piano di Recupero del centro storico* rivela una sostanziale impreparazione rispetto alla natura dei problemi o peggio una soluzione tecnicistica invocata per coprire operazioni di gestione casalinga altrimenti impresentabili.

Il problema è quello di dover affrontare una attività molto complessa di riorganizzazione dell'intero insediativo, caratterizzato già prima del sisma da un policentrismo sbilanciato, da una armatura urbana debole e incompleta, da una rete vegetazionale deframmentata e da un alto consumo di suolo derivante dalla presenza di vuoti urbani e di aree dismesse, e da uno sprawl insediativo generato da una recente gestione deregolativa dall'urbanistica.

Il terremoto ha introdotto in questo quadro già problematico nuovi problemi quali la inagibilità dell'intero centro storico, la pesante compromissione della più recente periferia consolidata e in via di formazione, la criticità funzionale del sistema dei servizi e delle principali attrezzature

Gli interventi del progetto C.A.S.E nella fase emergenziale hanno appesantito molti nuclei frazionali e soprattutto modificato una già molto critica situazione della mobilità. A questa criticità deve essere aggiunta quella derivante da una assurda localizzazione degli edifici scolastici provvisori che essendo stati ubicati, in assenza di una analisi della domanda prevalentemente nelle fasce di rispetto e nelle aree residuali degli svincoli autostradali, renderanno ancora più complessa la mobilità.

Pensare di gestire questi problemi con un Piano di recupero del centro storico o con pasticciate soluzioni viabilistiche, elargendo al contempo edificabilità ai numerosi benefattori che promettono asili e campetti ed agli improvvisati amanti delle case "provvisorie", anche sulle aree gravate dai vincoli paesaggistici significa non aver chiaro che ci si trova di fronte ad una delle più grandi e complesse imprese urbanistiche a livello europeo.

### 3. Un quadro conoscitivo condiviso per operare scelte on going

In questo senso senza aspettare interventi salvifici da parte di qualche illustre urbanista, che si fa sponsorizzare nel frattempo sulla terza pagina di La Repubblica, si può riflettere su alcune condizioni di operatività di cui l'Amministrazione già potrebbe disporre se volesse.

a) Un formidabile impianto di conoscenza territoriale di sfondo che è stato prodotto dalla Regione Abruzzo, per la elaborazione dei nuovi Piani Paesaggistici ed è recentemente stato pubblicato sul sito della Regione. Questo sistema informativo può essere utilizzato per individuare le parti di territorio da poter "rimettere in gioco" ma soprattutto quelle da tutelare e comunque da sottrarre al processo di "occupazione" che la leva fondiaria ingenera nelle fasi di crisi.

b) Le numerose pubblicazioni e le Ricerche del Dipartimento di Architettura ed Urbanistica della facoltà di Ingegneria che da oltre trent'anni studia sistematicamente il territorio del Comitatus e in particolare i centri storici minori ma soprattutto quello della città dell'Aquila (da Spagnesi - Properzi a Centofanti, Zordan, Tamburini, Rolli, Ciranna etc.). - L'archivio "Stockel" (le trasformazioni urbane tra '800 e '900) che è stato recentemente riordinato sulla base di una collaborazione operativa con la Soprintendenza B.A. in riferimento alla documentazione della ricerca sulle trasformazioni tra '500 e '700 curate nell'Antinoriana da Raffaele Colapietra, costruendo un primo sistema informativo riferito ai dati catastali. Si tratta di documenti, Rilevi, analisi eccezionali indispensabili per la ricostruzione ignorati dalla Protezione Civile e dallo stesso Commissario per i beni storico artistici che si spera possono essere utili al Comune.

- I Laboratori interdisciplinari di Sistema Abruzzo (Fac. Ing AQ-Fac. Arch. PE-Fac. Geol.) istruiti sulla base del Protocollo con Regione Abruzzo che hanno avviato la sperimentazione nei comuni del cratere (che inutile ed errata parola) con attività di assistenza e di accompagnamento.

c) La nuova legge di governo ed uso del territorio che è in via di definitiva approvazione ed introdurrà nuove modalità di pianificazione quali: il progetto dell'Armatura Urbana, le Verifiche di coerenza e di compatibilità, la Carta dei Luoghi e dei paesaggi (vedi anche punto a)

L'attività urbanistica, o meglio di governo della ricostruzione della città e del territorio deve essere organizzata rispetto a questo sistema in movimento. Si tratta di una occasione eccezionale per costituire con modalità inclusive e non familisticamente selettive, una struttura di supporto al processo, nel quale le componenti tecniche istituzionali si integrano con quelle delle professionalità locali e con quelle della ricerca universitaria, in una logica relazione di pubblica evidenza.

Queste condizioni: conoscenza condivisa utilizzabile nelle scelte, strutture tecniche di supporto, interazione con i soggetti istituzionali, gli utenti e gli operatori, possono garantire una ragionevole possibilità di successo alla governance.

### 4. Una Visione sociale da costruire

Nel caotico sovrapporsi di idee, di proposte, di offerte e di "doni" con i loro portatori (dis)interessati è inoltre venuta a mancare in termini, per la verità preoccupanti, una informazione di base ufficiale e "credibile" quale amalgama per le nuove componenti sociali.

La stampa non sempre riferisce l'andamento reale del processo disgregativo che ha investito una società locale non particolarmente coesa e già segmentata intorno a tre o quattro subculture-residuali.

Al processo di ricostruzione rischia quindi di venir meno l'attore principale: la cittadinanza aquilana sulla quale il tardivo censimento fatto per C.A.S.E rischia di produrre ulteriori conflittualità tra esclusi e inclusi.

Ma ancora più complessa appare la mappa che si va ridisegnando sulle macerie del terremoto in relazione alle nuove centralità spontanee ed alla ascesa economica dei soggetti che operano nella ricostruzione.

Sembra in questo senso necessario garantire una o più dimensioni di aggregazione sociale alle quali manca oggi una visione condivisa .

Il piano o meglio le attività di pianificazione sembrano essere una sede ottimale per configurare visioni anche di tipo spaziale, da proporre come amalgama per la nuova società aquilana.

### Una Agenda strategica

Da dove ripartire? E come ricostruire la necessaria dialettica tra cittadini, amministratori e scelte di piano?

In questo senso si può parlare piuttosto di rifondazione che di ricostruzione.

Da "tutto com'era e dov'era" declamato nei primi giorni dal sindaco come risposta ad una new town minacciata pensando a Milano 2 ma che in realtà serviva a far sperimentare da Protezione Civile il progetto del Consorzio C.A.S.E sulle spalle degli aquilani, si è passati ad una incertezza pressoché totale dopo la diaspora e la paventata selezione a punteggio per le prime sparpagliate C.A.S.E .

Cosa vogliono gli aquilani? Esistono valori urbani fondanti? Le oltre 6.000 domande di spostamento della residenza a cosa preludono? Dove andranno e quanti saranno gli universitari nei prossimi anni? Quanti commercianti e quanti professionisti torneranno nel centro storico? Come si organizzerà in via definitiva la popolazione che ha optato per il provvisorio e l'agglomerativo spontaneo? In sintesi quale città?

Costruire i "luoghi" per questa discussione corale gestirne senza forzature gli esiti, raccordarli con le elaborazioni della struttura tecnica di supporto è una impegnativa attività che non può essere affrontata in termini volontaristici e pasticciati come si è fatto sinora né tanto meno demandata a strutture tecniche frutto di accordi di reciproca copertura tra Protezione civile e Sindaco.

A questa attività peraltro non può essere estranea la ricostruzione dello stesso tessuto politico che il terremoto sembra aver scosso più delle mura.

Anche in questo caso le interazioni tra attività politica e prassi operative della ricostruzione non possono seguire il tradizionale andamento sequenziale; prima il quadro politico consapevole del terremoto e poi le scelte della ricostruzione; questi due processi avverranno in parallelo, con tutte le difficoltà del caso

Si tratta pertanto di un processo lungo e complesso rispetto al quale non sono praticabili accelerazioni efficientiste, ma possono essere assunti solo alcuni criteri prudenziali:

- costruire (prima), in riferimento al citato disegno di legge regionale, un *sistema di regole condivise* (Quadro conoscitivo Carta dei luoghi e dei paesaggi) per la valutazione delle politiche pubbliche di carattere territoriale che si presentano sempre con i caratteri dell'urgenza propri della (presunta) pubblica utilità; valutare in termini di coerenza rispetto alle politiche territoriali regionali e nazionali; valutare in termini di compatibilità rispetto ai Quadri conoscitivi condivisi;
- operare le scelte strategiche e strutturali all'interno di un sistema di relazioni più ampio (nazionale, regionale) in termini di condivisione e di progressiva interazione; sistema dei Parchi Nazionali; sistema delle Infrastrutture nazionali e regionali; sistema delle Politiche Regionali;
- operare attraverso Accordi e Intese prodotti in sede di governance plurilivello per la definizione del nuovo ruolo della città capitale regionale; Fondi Fas; Programma Jessica; Attività e sedi regionali provinciali e comunali; nuovo modello delle Università; Infrastrutture innovative per la mobilità del comprensorio;
- affiancare alla attività di governo una potente macchina per la comunicazione e sostenere i nuovi processi di partecipazione dal basso; politica dell'ascolto; monitoraggio economico e finanziario; white list imprese; osservatorio sociale; osservatorio del lavoro; Urban Center;
- organizzare una struttura operativa (Agenzia di Pianificazione) per la produzione di piani e progetti per la ricostruzione, mettendo in valore le notevoli risorse locali;
- utilizzare tecniche perequative nelle fasi di ricostruzione del centro storico e nelle aree di nuovo impianto; monitoraggio del mercato immobiliare; linee guida per partenariato pubblico-privato; controllo dei processi di perequazione - mobilità pubblica - servizi; protocolli premialità e realizzazione e scomputo;
- applicare i criteri di microzonazione sismica in termini estensivi e con criteri omogenei e condivisi.

**INU**  
Istituto Nazionale di Urbanistica

## VI Rassegna Urbanistica Nazionale Matera 1-14 marzo 2010

### PRESENTAZIONE DELLA VI RUN MATERA 2010

L'Istituto Nazionale di Urbanistica promuove e organizza la VI Rassegna Urbanistica Nazionale a Matera, dall' 1 al 6 marzo 2010 (con prosecuzione della Mostra nella settimana successiva).  
La RUN è un evento che con cadenza quinquennale costituisce appuntamento nazionale di dibattito, riflessione e di scambio di esperienze per studiosi, amministratori, tecnici, progettisti e operatori impegnati nel governo del territorio.  
La VI RUN, dopo le prime due Rassegne di Stresa (1984), Ferrara (1989) e le tre successive edizioni svoltesi a Venezia (1994, 1999, 2004), è organizzata per la prima volta nel Meridione del Paese, a Matera, città con caratteristiche urbane eccezionali, dichiarata patrimonio dell'Unesco.  
La VI RUN è un appuntamento molto atteso e l'iniziativa dell'INU è stata accolta con entusiasmo dalla Regione Basilicata che ne sostiene efficacemente l'organizzazione.  
Come è tradizione delle precedenti RUN, anche la VI è articolata in parti fra loro integrate:

- La Mostra, con l'esposizione di piani, progetti, programmi e politiche;
- Le Sessioni di approfondimento e dibattito i cui temi di discussione traggono spunto dai casi esposti nella Mostra;
- I Convegni, gli Eventi collaterali e i Colloqui della RUN. La RUN rappresenta una periodica manifestazione culturale ed istituzionale unica nel panorama nazionale i cui esiti, come nelle edizioni passate, non mancheranno di riflettersi sull'urbanistica italiana: nella pratica della pianificazione e progettazione del territorio e delle città; nella pubblica amministrazione e nelle sedi della decisione politica, nelle Università. Amministratori e operatori, professionisti e studiosi delle nostre città e territori, si troveranno nell'ambiente straordinario del centro storico di Matera per valutare gli esiti della pianificazione e delle progettualità per il governo del territorio sviluppatasi negli ultimi 5 anni e, contemporaneamente, per delineare gli scenari e i percorsi che caratterizzeranno il territorio nei prossimi anni, alla luce dei mutamenti conseguenti e resi necessari dalla grave crisi economica globale e locale.

**Per maggiori informazioni**

**INU Istituto Nazionale di Urbanistica**  
Piazza Farnese 44, 00186 ROMA

**Segreteria Nazionale**  
tel. 06.68801190 06.68809671  
fax. 06.68214773  
e-mail: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)  
[runsegreteria@inu.it](mailto:runsegreteria@inu.it)  
sito web [www.inu.it](http://www.inu.it)  
[www.rassegnaurbanistica nazionale.it](http://www.rassegnaurbanistica nazionale.it)

**Segreteria operativa a Matera**  
Incongress  
Sig.ra Francesca Lisbona  
via don Minzoni 38, 75100 Matera  
tel. 0835.337220, fax 0835.240198  
e-mail: [info@incongressmatera.it](mailto:info@incongressmatera.it)  
sito web [www.incongressmatera.it](http://www.incongressmatera.it)

## Ricostruire sì, ma come. Come fare tesoro delle esperienze

a cura di Francesca Calace

Non solo da quanto emerge dai contributi di questa sezione, ma anche da una condivisa e maturata consapevolezza disciplinare, almeno in queste pagine possiamo evitare di discettare sulla diatriba tra le posizioni del ricostruire in loco o realizzare new town. Una opzione, quest'ultima, dettata da una scarsa conoscenza non solo delle problematiche specifiche della ricostruzione post-sismica, che, superata la fase della prima emergenza, deve fare i conti con il valore patrimoniale, culturale, affettivo della città esistente, ma anche da una sottovalutazione profonda del fenomeno città, confondendo la città con le case, l'essere cittadini con il semplice abitare. Decenni di cultura urbanistica ci hanno insegnato il valore della complessità e della difficoltà a costruire artificialmente e attraverso un unico atto nuove città, tanto più se l'evento che ne sancisce la nascita è dovuto a un trauma e non a una scelta libera. Di certo non mancano esperienze complesse e consapevoli di ricostruzione in altro sito, ma talmente specifiche e differenti sono le caratteristiche e le metodologie di quelle ricostruzioni, da meritare una riflessione a parte sul prossimo numero di UI.

Proprio per i caratteri assunti dall'avvio della ricostruzione in Abruzzo, che destano più di una preoccupazione, si ritiene utile porre a confronto esperienze diverse di ricostruzione post-sisma in Italia. Il motivo è semplice: apprendere dalle esperienze, costruire quindi soluzioni derivanti da un processo di accumulazione e selezione, piuttosto che da invenzioni e atti estemporanei e privi di memoria, come spesso accade nella nostra storia, disciplinare e non. Sono quindi descritti alcuni dei casi paradigmatici nella storia nazionale: la Sicilia, con la sua storia sismica, da Messina al Belice, a Palermo; l'Irpinia e Napoli; l'Umbria e le Marche. Un condensato di alcune storie importanti di ricostruzione nel nostro paese, diversamente concepita e riuscita. Sul Friuli, non presente in questo numero, si rimanda all'esauritivo contributo di S. Fabbro presente nel blog di INU dedicato alla ricostruzione dell'Abruzzo. Questi racconti sono preceduti da due saggi: il primo curato dalla redazione abruzzese di UI, che invita a riflettere sul tema della *specificità* ovvero sui caratteri della società e delle dinamiche insediative aquilane e sull'influenza che avranno sulla ricostruzione, per porre al centro della riflessione i temi della ricostruzione partecipata (e del relativo modello di governance, all'opposto del modello centralista finora adottato), della necessità di politiche *ad hoc* per la ricostruzione della città storica e della contestuale necessaria ridefinizione del ruolo stesso del capoluogo abruzzese; il secondo, di I.

Cremonini, riguarda lo stato dell'arte della normativa e della ricerca disciplinare e delle relative applicazioni nel campo di ricostruzione e prevenzione sismica, sottolineando come il tutto converga verso *una visione urbana e territoriale del rischio* (e non più solo edilizia) e quindi a un intreccio solido con la pianificazione. Ambedue i contributi ci consentono di "misurare", oggi, il peso e l'utilità delle esperienze descritte di seguito. Mentre si rimanda ai singoli contributi la narrazione delle storie specifiche e delle singole soluzioni adottate, nelle note che seguono si vuole provare a cogliere alcuni tratti del senso generale di quelle esperienze, ovvero le lezioni più generali e sedimentate che esse ci trasmettono. Queste lezioni ci siano da monito e da invito ad accumulare sapientemente le esperienze, ad accrescere la nostra capacità di comprendere e di orientare le azioni, a reagire con sensibilità e lucidità, nonchè a trasmettere anche ai non addetti ai lavori, alle comunità, il significato di operazioni complesse e apparentemente meno incisive nell'immediato, ma durature. La lezione della Sicilia, una lezione 'lunga' e costellata di importanti eventi sismici, qui raccontata attraverso i casi Messina (1908) e del Belice (1968), oltre a un breve cenno a Palermo (2002), pare affermare la *resistenza dei luoghi*, prima ancora che le inadempienze e le perversioni dell'"affare" ricostruzione; la Sicilia ci dice che se le città, nelle esperienze remote e in quelle recenti, devono essere

ricostruite (e quello di Messina pare essere un significativo esempio di una pianificazione urbanistica preventiva del rischio), per i patrimoni storici e consolidati minori, delle frazioni, dei borghi, delle piccole città, per interi sistemi insediativi minori (come fu per quello del Belice), la soluzione della ricostruzione in sito non è così scontata, soprattutto se si tratta di centri già soggetti a invecchiamento, spopolamento o lento declino; ci parla infine del *rigetto* da parte del territorio, di operazioni di giustapposizione di modelli insediativi estranei, composti territorialmente da poli e “sistemi urbani di equilibrio”, nel disegno urbano da “esercizi di stile urbanistico”: una prospettiva ora impensabile, ma non troppo...

Uno degli aspetti più significativi oggi, tra quelli sottolineati nel contributo sull'Irpinia (1980), risiede nella volontà del legislatore di collegare la ricostruzione alla pianificazione urbanistica, e soprattutto, alla pianificazione attuativa, con o senza un Prg in vigore; ciò soprattutto per realizzare nuovi insediamenti residenziali PEEP e nuove aree produttive, ma anche avviando l'applicazione degli allora recenti piani di recupero ai sensi della 457/78. Per lo stesso capoluogo campano, la ricostruzione si legherà a doppio filo alla risoluzione del problema della casa, diventando la L. 219 uno dei più cospicui canali di finanziamento del Piano delle Periferie. Utile allora sarebbe approfondire un bilancio sulle trasformazioni dei singoli insediamenti e dei sistemi territoriali a valle di questo tipo di ricostruzione, anche con la finalità di verificare il livello di radicamento di quegli interventi nei contesti urbani e territoriali preesistenti; se in altre parole, quella esperienza di pianificazione dell'emergenza sia servita a produrre rinnovati assetti urbani e territoriali o solo corpi estranei al sistema insediativo preesistente e ai suoi tessuti.

Diverso è l'ultimo caso descritto, quello dell'Umbria (1997), forse più paragonabile degli altri all'odierna situazione dell'Abruzzo, per la diffusività del patrimonio edilizio

minore; diverso invece se si guarda alla condizione dell'Aquila, sia per dimensioni, sia per le specificità descritte nell'articolo “*La fluidificazione post-sismica del tessuto aquilano*”. A dieci anni di distanza dall'evento, il resoconto appare più nitido e misurabile rispetto alle attuali condizioni di contesto e operative, anche per l'Abruzzo; varrà la pena allora una descrizione più puntuale delle specificità di questa esperienza. La ricostruzione dell'Umbria si giova, rispetto ai precedenti casi, dell'esperienza pregressa dei programmi integrati: si sposta l'asse dell'intervento dalla mano pubblica, più o meno decentrata, al coinvolgimento dei privati, cui viene affidato un ruolo attivo di ricostruttori del proprio patrimonio edilizio; si promuovono inoltre azioni di ricostruzione integrata: non solo case, ma anche infrastrutture, attività produttive, attrezzature urbane. L'esperienza umbra si giova inoltre di obiettivi chiari e definiti localmente, derivanti da una notevole consapevolezza del valore delle proprie risorse territoriali, delle prospettive di sviluppo e quindi delle strategie operative: ad esempio è subito chiaro non solo che la ricostruzione dovesse coinvolgere attivamente i privati, ma anche che dovesse essere “com'era dov'era”; inoltre che la pressione dell'emergenza dovesse essere alleggerita velocizzando gli interventi di ricostruzione leggera, nel mentre veniva messa a punto la strumentazione più complessa per la ricostruzione pesante; che alla ricostruzione edilizia si dovessero affiancare progetti integrati di sviluppo. Un complesso di azioni diversificate, per rispondere in modo tempestivo e mirato alla molteplicità delle questioni che l'evento poneva.

Ma l'esempio dell'Umbria è, a sua volta, causa di una accelerazione e della maturazione delle ricerche sul campo, nata con la definizione della *struttura urbana minima*, ovvero dell'insieme degli edifici e degli spazi in grado di garantire le funzioni essenziali di una comunità urbana, una sorta di soglia minima al di sotto della quale non è possibile garantire una rinascita della città; ricerca evoluta con

la definizione della *struttura territoriale minima*, riproposizione del concetto in chiave territoriale, per arrivare, nel giro di pochi anni, alla introduzione della prevenzione sismica nei processi ordinari di pianificazione, promossa dalla legislazione regionale.

In definitiva, anzitutto l'avvicinamento tra i temi della ricostruzione e la pianificazione dimostra come non si tratti di due questioni distinte, nè è possibile pensare che dove ci sia urgenza della prima, non ci sia necessità della seconda: anzi è sempre più vero il contrario, soprattutto in una visione preventiva del rischio. In secondo luogo, le risposte agli eventi sismici registrate nei casi descritti non sono atemporali o avulse dal contesto disciplinare di riferimento, dai temi centrali dell'agenda della pianificazione negli anni degli eventi; ragione di più per mettere a frutto le attuali acquisizioni disciplinari a servizio della ricostruzione. E ad oggi, di temi centrali se ne sono praticati parecchi nella pianificazione, nei campi dell'ambiente, del paesaggio, delle problematiche dello sviluppo territoriale.

Quest'ultimo tema, soprattutto, appare cruciale nei territori colpiti da eventi traumatici come il sisma. Ma per coniugare la celerità della ricostruzione con uno sguardo allargato alle problematiche dello sviluppo, quasi sempre preesistenti al terremoto, magari da esso acuite o rese drammaticamente emergenti, è necessario avere alle spalle conoscenze, consapevolezza, visioni, obiettivi, strategie; avere le idee abbastanza chiare; in altre parole avere dei piani, soprattutto strategici. E' un'opportunità allora, quella del terremoto, per mettere alla prova le visioni strategiche costruite in questi ultimi anni, ad esempio in funzione della programmazione dei fondi strutturali. Non solo: è una opportunità per verificare se la nostra attività di pianificazione non sia solo un esercizio finalizzato a pubblicazioni patinate o destinato a incrinarsi di fronte a eventi non previsti, ma serva al territorio e alle sue comunità, come solido riferimento per guidare le azioni nei momenti di crisi.

## La fluidificazione post-sismica del tessuto aquilano

a cura della sezione Inu Abruzzo

I principali caratteri insediativi della società aquilana, storici e recenti, e soprattutto il ruolo che essi potranno avere nella riorganizzazione della città e del territorio, dovrebbero rappresentare lo sfondo sul quale innestare il processo di ricostruzione nelle sue modalità operative. Come in tutte le situazioni di calamità naturale, segnatamente nel caso di eventi sismici, agli effetti sul patrimonio edilizio esistente si accompagnano effetti non immediatamente visibili, ma non per questo meno significativi, di modificazione - a volte anche radicale - del tessuto socio-economico e delle relazioni precedentemente in corso tra le diverse componenti della società locale nel suo insieme. In occasione del terremoto aquilano, tali dinamiche si stanno manifestando soprattutto all'interno delle relazioni, che hanno storicamente regolato il rapporto tra le componenti sociali, le parti dell'insediamento urbano, le morfologie insediative e i molteplici usi del territorio urbano. Per comprendere la natura profonda di tali rapporti è opportuno ricordare - sebbene molto sinteticamente - quali sono stati i principali caratteri insediativi della società aquilana e le modificazioni, che si sono manifestate, in maniera più rilevante al suo interno, nel corso degli ultimi dieci o quindici anni.

### **Caratteri insediativi-storici della società aquilana**

I principali caratteri insediativi hanno radici profonde nella storia aquilana e possono essere sintetizzati nel rapporto

controverso tra la borghesia, che ha abitato il centro urbano in maniera stabile e chi abita e/o ha abitato, in maniera anche transitoria, il territorio peri-urbano. Tradizionalmente lo strato sociale, definibile come "borghesia aquilana", presenta caratteri di forte strutturazione storica, che ne hanno fatto il punto di riferimento di tutte le trasformazioni urbane, attuate e programmate. Questo fenomeno trova origine essenzialmente nella distribuzione della proprietà immobiliare ed in un'assidua partecipazione al governo della città e del suo territorio. La borghesia aquilana vive prevalentemente nel centro storico, che anche in termini simbolici rappresenta, a partire dalla fondazione nel XIII sec. d.c., l'affrancarsi del un nuovo ceto mercantile dalla fatica dell'economia rurale di tipo feudale, in linea con il motto: "la città rende l'uomo libero". Sullo sfondo di caratteri sociali ed economici così ben definiti, a partire dalle origini della città moderna, nel territorio aquilano prevale, almeno fino al terremoto del 6 aprile 2009, una modalità insediativa perlopiù duale, fondata sulla contrapposizione tra "cittadini", prevalentemente residenti nell'area del centro storico e "frazionisti", residenti appunto nelle frazioni e nei piccoli centri urbani a ridosso della città capoluogo. Il terremoto oltre ai danni - comunque rilevanti - prodotti al patrimonio storico e al tessuto edilizio nel suo insieme e ai terribili lutti provocati, ha modificato sostanzialmente, attraverso la chiusura del centro storico per 170 ha,

l'organizzazione delle relazioni insediative e con esse il funzionamento della società aquilana nel suo complesso. All'interno di un quadro così strutturato, le trasformazioni insediative più recenti sono legate perlopiù all'alterazione del mercato immobiliare (affitti e compravendite), secondo modalità simili a quelle rilevate in altre città italiane. Infatti molti piccoli comuni intorno a L'Aquila hanno registrato, nel corso dell'ultimo decennio, un incremento della domanda abitativa, generato prevalentemente dal movimento di alcuni strati della popolazione: giovani non residenti e nuove coppie, che non hanno potuto trovare risposta alle proprie esigenze nel centro storico. Inoltre nei centri minori (alcuni di pregio storico e architettonico) emerge il ruolo ricoperto dal mercato delle seconde case, di proprietà soprattutto di aquilani trasferiti in altre parti d'Italia o addirittura e emigrati e di ritorno dall'estero. Per questa fascia di popolazione allargata, la residenza nel nucleo storico originale rappresenta non tanto la risposta ad una domanda abitativa, quanto piuttosto alla necessità di mantenere o recuperare un proprio radicamento sociale. Un fenomeno complesso e largamente studiato, che di fatto si manifesta, in forma un po' rituale, in occasione delle sagre, delle fiere e più in generale di tutte le celebrazioni di origine arcaica, riconducibili ad una società contadina e pastorale, ormai radicalmente trasformata. Un'altra recente dinamica, fino ad oggi poco esplorata ed interna alle nuove

forme di cittadinanza, riguarda la domanda abitativa derivante dalla presenza degli extra-comunitari, che in forma più o meno stabile, più o meno legale, più o meno visibile, costituiscono da alcuni decenni una parte consistente della società aquilana e abruzzese nel suo insieme. Nelle pieghe di un tema così complesso si colloca il rapporto tra insediamento temporaneo e “domanda di cittadinanza”: Ad esempio nelle settimane successive al terremoto, in maniera non imprevedibile ed in qualche modo darwiniana, molte tendopoli della protezione civile hanno visto la presenza di “migranti”, richiamati dalla disponibilità di alloggi - sebbene temporanei - e soprattutto dalla possibilità di un radicamento futuro. Affrontare il processo della ricostruzione senza tenere conto di tali fenomeni sociali e soprattutto degli effetti, che essi avranno nella riorganizzazione della città e del territorio aquilano, appare quanto meno discutibile. Il terremoto infatti, intervenendo sull’assetto sociale preesistente, ne sta determinando di nuovi e anche per questo costituisce una reale condizione di trasformazione della città nel suo insieme. E’ sicuramente vero che una classe borghese, fortemente strutturata, potrà utilizzare l’evento sismico per ribadire la propria presenza sul territorio. Tuttavia l’emergere di fenomeni di tale entità, legati ad una diversa stratificazione della società, al successivo organizzarsi di nuovi usi territoriali e consuetudini abitative, richiederà di confrontarsi con problemi nuovi e al momento ancora non facilmente prevedibili. Dunque il problema non sarà solo riconducibile al ruolo della città degli studi e più in generale al ri-assetto funzionale della città consolidata, ma starà anche nella trasformazione e nella prevedibile *fluidificazione* della società aquilana, sulla scia di fenomeni ormai sperimentati in altri contesti, che porteranno all’emergere di *relazioni liquide*, alle quali probabilmente la città dell’Aquila e la sua borghesia non erano preparate, almeno fino al 6 aprile 2009. Il quadro insediativo così delineato rappresenta lo sfondo sul quale si innesta o si dovrebbe innestare il processo di ricostruzione nelle sue modalità operative.

### Il percorso della ricostruzione

Il modello che sinora è stato proposto, quello del Decreto n. 39, trasformato di recente in legge con poche o nulle modifiche, segmenta la responsabilità, le fasi temporali e le componenti strutturali della ricostruzione della città. E’ il modello centralizzato della Protezione civile che risponde all’emergenza, ma non può servire per la ricostruzione di una città capoluogo. Da un lato le infrastrutture e le opere pubbliche (Ministero + Presidente Regione) dall’altro il centro storico (Comune) e poi la confusa questione dei moduli abitativi, permanenti e sostenibili, affidati direttamente dalla Protezione Civile ad un certo numero di imprese, su un improbabile progetto sperimentale, proposto da un consorzio privato (CAS-e), che a 2 giorni dal terremoto lo aveva già pubblicizzato sul Corriere della sera. Questione pasticciata, che ha compromesso 104 ha di terreno agricolo, con 20 localizzazioni disperse nelle frazioni, che non saranno utilizzate dagli aquilani “cittadini”, né dagli studenti, a causa della loro distanza dalle sedi universitarie, ma si costituiranno così come futuri ghetti di piccoli centri urbani, in grado fino ad oggi di ospitare 500 abitanti ed in breve obbligati ad accoglierne anche 1600 o 2000, nuovi ed estranei alla collettività locale. Il modello decisionale centralizzato, che ha poco spazio di vita in questo quadro così complesso e radicato nel territorio, nasce probabilmente dalla incomprensione e forse dall’insofferenza del ruolo, comunque fondamentale, che rivestirebbe un processo di programmazione per successive approssimazioni e fortemente partecipato, in grado di seguire le trasformazioni del tessuto sociale, prima ancora della ricostruzione del patrimonio edilizio. Il tentativo di rispondere a queste sollecitazioni è al centro del dibattito della sezione abruzzese dell’INU, che ha avviato un processo di osservazione e critica nei confronti delle modalità in atto nella prima fase di ricostruzione. In particolare l’attenzione della sezione si è rivolta alla discussione di alcuni temi, ritenuti di particolare urgenza in merito alle dinamiche rilevate e alle questioni che esse sollevano. Di

seguito ed in estrema sintesi è possibile fornire un primo elenco dei temi e delle questioni emergenti.

- *la necessità di una conoscenza scientifica a disposizione di tutti* che permetta di affrontare la questione della costruzione/ricostruzione, ovvero di come avviene la trasformazione fisica della città (nel senso del rapporto tra tipologia e caratteristiche del danno, della localizzazione e dei caratteri permanenti degli alloggi provvisori, del recupero dei centri storici e del ruolo di alcuni edifici strategici);
- *evitare la compromissione del territorio sotto il ricatto dell’emergenza* al fine di consentire un assetto/riassetto del tessuto socio-economico ed abitativo, che tenga conto del funzionamento e della tenuta del sistema economico nell’emergenza, sottolineando l’importanza del rapporto tra ricostruzione fisica e riposizionamento territoriale della città.
- *Definire specifici “luoghi” e modelli per la governance locale*, a partire dai comportamenti delle istituzioni (la riorganizzazione delle filiere decisionali, il ruolo realmente ricoperto dalle istituzioni locali e dall’università);
- *avere regole certe e strategie condivise prima di fare piani e garantire il ritorno delle attività e dei residenti*. Ad esempio: come viene ricostruito il centro storico?
- *Completare e rafforzare l’Armatura Urbana*, attraverso la localizzazione delle funzioni strategiche urbane e territoriali sia in edifici dismessi “verificati”, sia in strutture temporanee;
- *limitare il consumo di suolo*, a partire dalla verifica delle zone residenziali di nuovo impianto, già previste dal Piano Strutturale del 2004 come possibili aree per la realizzazione di edilizia di sostituzione, di parcheggio e di nuova realizzazione. Al fine di gestire processi così complessi ed in continua trasformazione occorre affrontare almeno le seguenti tre questioni in sede politico-decisionale: la definizione del sistema di governance da contrapporre allo “spezzatino” del Decreto; la definizione dell’Armatura Urbana della nuova città, individuando nuove centralità e nuovi ruoli condivisi dalla società regionale; il rilascio di una politica per la città storica - risorse, idee, regole da definire - anche attraverso una legge speciale, che superi il Decreto.

## Gli urbanisti e la prevenzione sismica

Irene Cremonini\*

I “percorsi di attuazione” suggeriti dall’Inu<sup>1</sup> per la ricostruzione in Abruzzo tendono a collegare interventi straordinari e ordinari, politiche edilizie e opportune politiche urbane, comprendenti “programmi di riqualificazione antisismica” per gli edifici lungo i “percorsi sicuri”, riflettendo l’attenzione che da tempo l’Istituto dedica all’inclusione della riduzione del rischio sismico nel governo del territorio, anche se in realtà ancor oggi sono pochi gli urbanisti che si occupano in modo continuativo di rischio sismico, specialmente in chiave preventiva, come dimostra il blog, relativamente vivace.

Oltre al volume citato nel sito<sup>2</sup>, sono molte le pubblicazioni e le iniziative Inudedicare. Ad es., l’esperienza dei Piani di recupero in Emilia-Romagna (da cui nacquero un metodo di valutazione della vulnerabilità sismica dei sistemi urbani e un metodo di progettazione negli aggregati edilizi) venne pubblicata da InuEmilia-Romagna già nel 1994<sup>3</sup>. Inunazionale ed Ssn promossero un progetto pilota per lo sviluppo dell’approccio mitigativo del rischio sismico noto come Struttura Urbana Minima (SUM) attraverso il concorso per il preliminare del Piano di recupero dei centri storici di Rosarno e Melicucco<sup>4</sup>. InuMarche ed Umbria curarono la mostra “Piani e Programmi, dall’emergenza alla ricostruzione” nell’ambito del XXII Congresso nazionale di Perugia, in parte rendicontata in UI 164/1999.

Urbanistica Quaderni 44/2004 riferisce l’esperienza pilota di analisi della vulnerabilità urbana a Nocera Umbra. Infine, Urbanistica 134/2008 presenta tre ricerche (connesse a programmi europei o interuniversitari) sulla riduzione della vulnerabilità sismica urbana negli insediamenti storici e sulla riduzione di rischi plurimi. Pur nella difficoltà di pervenire ad una definizione univoca del concetto di vulnerabilità sistemica, le ricerche testimoniano l’esistenza di alcuni approcci analitici o valutativi per il rischio sismico (non alternativi, ma integrabili) che permetterebbero di implementare il tema nelle valutazioni ambientali strategiche e negli strumenti per il governo del territorio.

### **Visione urbana nel nuovo complesso normativo per le zone sismiche**

La novità è che una visione urbana e territoriale del rischio è sottesa alla più recente normativa per le zone sismiche, costituita dalle Norme Tecniche per le Costruzioni di cui al Dm 14.1.2008, dalla relativa circolare illustrativa (Gu 26.2.2009), dalla Direttiva del PCM per il patrimonio culturale (Gu 29.1.2008) e dagli *Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica*, pubblicati nel 2008 a cura del Dipartimento della Protezione civile e della Conferenza delle Regioni.

Si tratta di un complesso normativo ancora necessitante di rodaggio, di forti semplificazioni, di coordinamento più accurato tra i vari provvedimenti (la cui entrata in vigore, anticipata al

luglio 2009, potrà creare qualche difficoltà per i progettisti ed i committenti), ma che include alcuni principi di protezione sismica non contestabili, quali:

- assicurare livelli di sicurezza più elevati per infrastrutture ed attrezzature strategiche per l’organizzazione della protezione civile o il cui danneggiamento può provocare conseguenze rilevanti o situazioni di emergenza (Ntc, punto 2.4);
- studiare le categorie di sottosuolo e le condizioni topografiche che modificano gli effetti sismici locali (Ntc, punto.3.2.2 e 3.2.3) con diversi livelli di approfondimento in rapporto ai caratteri della pianificazione e dei siti (*Indirizzi e criteri per la microzonazione*, Parte I, punti 1.5, 1.6, 1.7);
- coordinare gli interventi su edifici contigui, per ridurre le interazioni strutturali negative (Ntc, punto 8.7.1; Circolare, punto C8A3 e Direttiva per i beni culturali, punto 4.1), spesso peggiorate a seguito di interventi su edifici dell’aggregato, se non ben progettati, mentre ne è possibile la riduzione con interventi edilizi coordinati.

Occorre però affermare con maggior chiarezza (e questo potrebbe essere compito dell’Inu) che l’attuazione di questi principi non può basarsi solo su norme edilizie, come sembra pretendere il Dm 14.1.2008, ma necessita di condizioni informative e procedurali che solo la pianificazione può costruire.

Per individuare le opere del punto 2.4 della Ntc occorre infatti conoscere l'organizzazione funzionale e spaziale degli insediamenti e dell'accessibilità (pre-sisma e voluta per il futuro). Anche per stabilire (art.4 Dl 39/09) quali siano le opere da riparare, con contestuale e costoso adeguamento sismico, quelle da ricostruire in sito e quelle da delocalizzare (anche previo acquisto di altri immobili) occorre il medesimo tipo di analisi ed inoltre la verifica dell'idoneità dei contenitori edilizi sotto il profilo funzionale, di accessibilità e delle caratteristiche di sito. L'incertezza sul ruolo delle singole opere nell'insediamento e sugli interventi ammissibili ha causato ritardi in altre recenti esperienze di ricostruzione e può essere insostenibile in un contesto di scarsità di risorse. Gli effetti di sito sono determinanti non solo per le nuove espansioni o per i nuovi insediamenti temporanei (peraltro tendenzialmente permanenti), ma anche per riparazioni, ricostruzioni, acquisto di immobili sostitutivi (art 3 Dl), potendo richiedere una ridefinizione degli usi assegnati nella città consolidata.

La riduzione delle interazioni tra fabbricati adiacenti non può essere affrontata solo dai proprietari. La sede più opportuna è un metaprogetto degli interventi edilizi a scala di isolato, svolto (con livelli di approfondimento diversi in relazione alla gravità delle interazioni o all'importanza delle vie di fuga/soccorso su cui affacciano gli aggregati) a cura della pubblica amministrazione, evitando o riducendo al minimo la necessità di costituire consorzi tra proprietari, spesso causa di rallentamento dei lavori di ricostruzione o preventivi.

### **L'esperienza dei Programmi**

Sulla ricostruzione (in base alla L 61/1998) dopo la crisi sismica iniziata nel 1997 nelle regioni Umbria e Marche esiste una documentazione sistematica ed accurata, che permette di riflettere sui contenuti, sugli effetti, sui limiti dei programmi integrati di recupero<sup>5</sup>. Dopo aver partecipato alla valutazione ex post di tali strumenti, nell'applicazione marchigiana, posso

sostenere la praticabilità dell'obiettivo di coniugare ricostruzione e riduzione preventiva del rischio e l'utilità allo scopo di strumenti quali i programmi complessi, purché si riesca ad evitare:

- una "standardizzazione" di tali programmi (come talvolta fecero le norme attuative della legge 61/98) per quanto riguarda la casistica di applicazione ed i contenuti,
- l'enfasi portata quasi esclusivamente sulla programmazione dei contributi pubblici,

l'applicazione frequente alla sola scala di isolato (come potrebbe lasciare intendere anche il punto 6 del documento Inu);

- l'indeterminatezza dei contenuti necessari per la riduzione della vulnerabilità urbana;
- l'indeterminatezza degli obiettivi della progettazione unitaria di edifici aggregati.

### **Auspici o sogni? Per la ricostruzione in Abruzzo**

Da più autorevoli parti si auspica l'impiego, per la ricostruzione in Abruzzo o per il recupero dei guasti dell'emergenza, di strumenti di programmazione complessa tipicamente utilizzati per la riqualificazione urbana, con collegate procedure di concertazione interistituzionale preventiva e di collaborazione pubblico-privato<sup>6</sup>. Per quanto non vi siano espliciti segnali in proposito nel Dl 39/09 (ancora in discussione mentre scriviamo), sembra inevitabile ricorrere a strumenti di questo tipo, specialmente nel contesto economico che caratterizza questa ricostruzione, per sviluppare accordi utili a coordinare le varie tipologie d'intervento (riparazioni leggere e pesanti, ricostruzioni, delocalizzazioni, nuove costruzioni) i vari settori d'intervento (edilizia residenziale, beni culturali, infrastrutture, sicurezza idrogeologica, ecc), in capo a Stato, Ce, enti locali, altre amministrazioni, privati. Accordi serviranno anche per progettare ed eseguire in modo compatibile i singoli interventi edilizi in aggregati, risolvendo con strumenti tipici dei Pc i problemi tecnici e

gestionali connessi alle fasi d'intervento, ivi compresa l'accessibilità in presenza di cantieri plurimi.

Con i Pc potranno essere gestiti eventuali criteri compensativi e di premialità funzionali alla riduzione della vulnerabilità urbana o al riuso di immobili riparati.

Per un'efficace azione di riduzione preventiva del rischio, la programmazione complessa dovrebbe riuscire

- ad integrare i quadri conoscitivi già esistenti per la pianificazione con le conoscenze costruite in rapporto all'emergenza (distribuzione territoriale dei livelli di danno e vulnerabilità edilizia; effetti di sito; classificazione degli edifici in base al ruolo e ai caratteri architettonici),
- ad includere significative porzioni urbane, tali da consentire il riconoscimento delle relazioni spaziali e funzionali che determinano la vulnerabilità dei sistemi urbani o la SUM,

- ad intraprendere azioni progettuali (conformi alla pianificazione o in variante) per ridurre la vulnerabilità urbana e per individuare le prestazioni da richiedere nelle trasformazioni del territorio e negli interventi edilizi diffusi.

Per le zone consolidate e per le zone di riqualificazione, le prestazioni riguarderanno, ad esempio:

- il riuso dei contenitori edilizi, degli spazi aperti preesistenti o creati dagli eventi sismici,
- l'aumento degli spazi sicuri di attesa fruibili o, in presenza di alta densità edilizia o di molti "utilizzatori" della città, la creazione di luoghi sicuri di attesa, con idonee caratteristiche edilizie e localizzative;
- interventi di riduzione della vulnerabilità indotta delle vie di fuga e soccorso più importanti, nell'impossibilità di renderle tutte ugualmente sicure;
- la riduzione della vulnerabilità indotta da interazioni tra edifici o da elementi critici (torri, ciminiere, serbatoi, dighe, ecc.);
- la riduzione di ostacoli alla circolazione (fisici o conseguenti all'occupazione di suolo pubblico)

- il miglioramento delle caratteristiche spaziali, funzionali e di vulnerabilità dei sistemi di reti tecnologiche.

I Programmi dovranno ricercare in modi opportuni un partenariato tra amministrazione locale, altre amministrazioni e detentori delle proprietà immobiliari o delle risorse necessarie all'intervento e seguire percorsi partecipativi (in modo anche da portare la popolazione alla condivisione del livello di "rischio accettabile").

L'attivazione di forme di valutazione ex ante, in itinere ed ex post dell'efficacia dei Pc rispetto alla qualità della ricostruzione, anche in chiave preventiva, farebbe progredire enormemente la ricerca sulla vulnerabilità urbana, liberandola da elementi non essenziali, e potrebbe portare ad una piena giustificazione del tempo e dei costi implicati per la formazione dei programmi.

Architetto, libero professionista\*

#### Note

1. Cfr Sito Inu, Blog urbanisti
2. Servizio Sismico Nazionale e Inu, *Vulnerabilità sismica e pianificazione degli spazi urbani*, a cura di W.Fabietti, Alinea, Firenze 1999.
3. Regione Emilia-Romagna, Inu - Emilia-Romagna, *Rischio sismico e pianificazione nei centri storici*, a cura di I.Cremonini, Alinea Editrice, Firenze, 1994.
4. Ce-Fesr, Ssn, Inu, *Linee guida per la riduzione del rischio sismico. Il recupero dei centri storici di Rosarno e Melicucco*, a cura di W.Fabietti, INUedizioni, Roma, 2001.
5. Regione Marche, *Recupero e riduzione della vulnerabilità dei centri storici danneggiati dal sisma del 1997*, Tecnoprint, Ancona, 2004; Regione Umbria, *Ricostruire la complessità*, a cura di G.Nigro e F.Sartorio, Alinea, Firenze 2002
6. Cfr. M.Lupi, Edilizia e territorio, Commenti e norme n. 21/2009, pagg.22-25 e Convegno del 15.6.2009 all'Aquila in Edilizia e territorio n.23/2009, pag.5.

## Sicilia

### Belice, la resistenza dello statuto dei luoghi

Maurizio Carta\*

La storia del Belice è un paradigma che consente di riflettere sulla necessità che le impellenze della ricostruzione e le emergenze dell'abitare non sopraffacciano le identità territoriali, anche se affrontate in un'ottica evolutiva e prospettica. Oggi a quarant'anni di distanza il terremoto del Belice continua a raccontarci storie che intrecciano alcune questioni cardine dei processi di ricostruzione post-sismica'. Prima di iniziare, però, è d'obbligo soffermarsi su cos'era il Belice alla fine degli anni '60, di certo non somigliava all'Abruzzo del 2009: era la Sicilia del latifondo che stentava ad innovare il modello di sviluppo, che mostrava le tracce di una gestione oligarchica dell'agricoltura, un controllo non democratico delle risorse territoriali - l'acqua fra tutte - e grandi difficoltà di un mercato del lavoro non solo ristretto, ma anche connotato da numerosi recinti e filtri. Il terremoto ha certamente avuto una magnitudo tale da farsi sentire anche a Roma, creando l'occasione per far scoprire e toccare con mano cosa fosse la Questione Meridionale nel senso concreto e non soltanto retorico. Il movimento tellurico porta alla luce un territorio - la Sicilia interna - con caratteristiche peculiari e con

numerose fragilità: un territorio di centri rurali in cui i rapporti tra le case, le strade e il territorio agricolo fungono da produttori di comunità del Belice: città rette e configurate spazialmente da un "patto di comunità" con il territorio agricolo e il paesaggio rurale che ne costituivano lo "statuto dei luoghi", generatore di una identità alimentata permanentemente dal *genius loci*.

In questa situazione già fragile, la notte tra il 14 e il 15 gennaio del 1968 arriva il terremoto. L'area colpita dal sisma è ampia e coinvolge 14 comuni, di cui 5 subiscono una intensità di distruzione superiore al 90% che sbriciola non soltanto le case e le strade ma anche i rapporti tra esse, 6 comuni subiscono distruzioni tra il 50% e il 90% e solo 3 comuni inferiori al 50%. Più di 400 i morti, più di 1.000 i feriti e oltre 100.000 le persone senza più una casa.

Gibellina, Poggioreale, Salaparuta, Montevago vengono completamente distrutte ponendo un inestricabile intreccio tra la questione della ricostruzione e quella della sperimentazione di un nuovo modello insediativo nella valle del Belice. La Sicilia del 1968, infatti, associava alle criticità di un evento sismico la fragilità di un territorio interno che ancora non aveva deciso se orientarsi verso un modello insediativo urbano, quale quello che si stava sviluppando lungo le coste dell'isola, o verso un modello che utilizzasse il paesaggio rurale come sua matrice di evoluzione. Nell'attesa della decisione il territorio

inizia un lento declino e conseguente spopolamento.

Dopo il terremoto, lo Stato scopre l'esistenza del Belice e si impegna ad immaginare una risposta del Paese per il futuro di quel figlio trascurato. La risposta, tuttavia, è alimentata dal senso di colpa e moltiplicata dagli enormi interessi in gioco e si manifesta come un'esibizione muscolare, una risposta reattiva più che propositiva che intende utilizzare il sisma per importare e sperimentare *in corpore vili* alcune delle riflessioni elaborate dalla cultura urbanistica illuminata dalle visioni delle *new towns* inglesi o da alcuni modelli di città reticolari o multipolari francesi.

Le questioni sul nuovo modello insediativo si incrociano con quelle relative alla strategia di incentivazione dell'abbandono dei centri interni. In quegli anni procede inesorabile lo spopolamento dell'isola interna, generato – o quanto meno agevolato – da una volontà di portare la popolazione sulle coste, nuovo attrattore per gli interessi immobiliari e produttivi, e trasformare il sistema insediativo delle valli interne della Sicilia. Sorgono le prime questioni relative ai modelli attraverso i quali si è deciso di intervenire e si comincia a parlare di delocalizzazione, ritenendolo un passaggio necessario, quasi per una sorta di *damnatio memoriae* rispetto ai luoghi che non erano stati capaci di proteggere la popolazione. Viene quindi avviato un grande progetto di riconfigurazione del territorio affidando all'Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale il compito di redigere un piano generale di coordinamento. L'ISES, organo ministeriale, di fatto espropria le comunità locali non solo dei fondi, ma anche della capacità decisionale. L'obiettivo è il ridisegno della Valle del Belice attraverso un modello insediamento alternativo rispetto a quello pulviscolare pre-sisma. L'ambizione, politica e culturale, è che attraverso le risorse messe in campo dalla ricostruzione si possa disegnare un nuovo assetto partendo dallo spostamento delle risorse su altri territori e dalla riconfigurazione di nuove relazioni tra le città e dal

riallineamento delle linee di mobilità, soprattutto con la costa.

Il primo passaggio si concretizza in un ridisegno delle città attraverso modelli e geometrie completamente diversi dai preesistenti, imponendo la risoluzione di alcune questioni abitative (maggiore sicurezza, salubrità e qualità della vita sociale) attraverso l'utilizzo di modelli che derivavano dalle celebrate sperimentazioni nordeuropee piuttosto che impegnarsi nel forgiare soluzioni mediterranee. Unico elemento positivo della sperimentazione risiede nel nuovo rapporto che le città cominciano a sviluppare tra residenza e servizi. Assistiamo infatti al primo esperimento di localizzazione dei servizi scolastici, sanitari e di aggregazione sociale all'interno di un disegno complessivo di città, piuttosto che localizzazioni occasionali, prodotte per accumulazione di funzioni piuttosto che per selezione di relazioni e razionalizzare i flussi.

Nella grande tempesta che la cultura urbanistica avvia in quegli anni, vengono disegnate nuove modalità di giacitura delle città, si sperimentano nuovi rapporti di quartiere ritenendo che alla scoperta della povertà di quelle popolazioni dovesse corrispondere un ridisegno del modo in cui la Valle del Belice avrebbe dovuto popolare le proprie città. La questione della delocalizzazione dei centri distrutti e della proposta di un nuovo modello insediativo che potesse fungere da modello per altre parti della Sicilia intercetta un personaggio di grandissima qualità, respiro e peso sociale come Danilo Dolci, che dal 1955 aveva iniziato la sua battaglia per una urbanistica democratica dalla Valle del Belice. Sono i primi vagiti di una cultura della legalità che sia anche cultura del territorio, legata al contrasto degli effetti che il controllo mafioso ha sul territorio. In quegli anni Danilo Dolci fonda a Trappeto una comunità di urbanisti, sociologi e agricoltori, il "Borgo di Dio", con l'ambizione di farne un centro propulsore di nuovi modelli sociali ed insediativi che contrastassero quelli derivanti dall'esibizione muscolare e astratta dello Stato. Dopo il terremoto il modello che viene fuori dalle

elaborazioni di Dolci e degli urbanisti, economisti e sociologi raccolti attorno a lui è quello della "conurbazione", la quale prevede il ridisegno di un nuovo progetto complessivo di territorio che assegni prima una nuova identità e un nuovo ruolo alle città ricostruite in modo da dare un senso di prospettiva futura ai nuovi centri, sia costruiti *in situ* che delocalizzati, e successivamente definirne la configurazione spaziale. Questo, a partire dalla devastazione del terremoto, diventa il primo modello di pianificazione reticolare che non si occupi solo dei "nodi" ma che intervenga anche sulle "relazioni" e sulle "specializzazioni" funzionali: un modello di città-territorio di mumfordiana memoria. Ma contro la conurbazione, contro un sistema insediativo policentrico, si abbatte l'ostracismo di molti e gli interessi fondiari e speculativi di pochi. Sufficienti a farne decadere qualsiasi speranza di concretizzazione.

Una seconda questione che emerge dal Belice è quella del disegno urbano dei nuovi centri. I piani di trasferimento totale propongono regole insediative, morfologie e paesaggi urbani che nulla hanno a che vedere non solo con l'identità dei centri distrutti, ma soprattutto con le relazioni che quei centri intessevano con il territorio. I centri urbani del Belice non erano corpi estranei del territorio, ma erano elementi identificativi del paesaggio siciliano, nodi delle armature produttive, ritmavano il paesaggio agrario con l'alternanza tra densità e rarefazione. Ricostruirli o immaginarne la ricostruzione secondo le forme e le tessiture proposte dall'ISES, significa non aver compreso quanto i centri della Valle del Belice fossero produttori di paesaggi e non solo epifenomeni insediativi come in alcuni casi sono stati interpretati. Il tutto appare un esercizio di stile urbanistico, quando non l'interesse dell'eterno partito del cemento.

Una terza questione è l'attuazione di alcune prove di innovazione urbanistica realizzate a Gibellina dal sindaco, Ludovico Corrao, forte sostenitore del modello di conurbazione reticolare in cui ogni

città dovesse essere il nodo funzionale specializzato di un sistema policentrico in forte sinergia con il territorio produttivo. In tale prospettiva si batte per immaginare di assegnare un ruolo alla nuova Gibellina delocalizzata, ritenendo che potesse essere l'arte contemporanea con la sua carica innovativa e le sue capacità reticolari ad assegnare a Gibellina l'identità sepolta sotto le macerie. Nuova identità contro identità perduta e non solo nuovo spazio al posto di quello distrutto. Sono note le sperimentazioni, talune riuscite, talune meno. In questi quarant'anni alcuni correttivi hanno fatto sì che alcuni dei progetti meno riusciti si integrassero in un tessuto di comunità che negli anni si è ricostruito: la Torre di Mendini, la Chiesa di Quaroni, il Museo di Francesco Venezia sono cellule staminali che hanno faticosamente avviato la generazione di nuovo tessuto e nuovi elementi dell'organismo urbano. Tutto questo ha fatto di Gibellina un caso inedito ed oggi produce una lezione per tutti gli altri centri.

Negli ultimi anni, grazie ad alcune sperimentazioni che hanno ripreso la precedente esperienza della conurbazione, il territorio della Valle del Belice è tornato a discutere di "progetto di territorio", ha immaginato una nuova armatura reticolare insediativa, ha fatto del caso di Gibellina uno degli elementi chiave del suo sviluppo, ha incentivato una riconversione produttiva dell'agricoltura, ha prodotto alcuni progetti che oggi, anche grazie ad un approccio strategico, hanno tentato di riprendere l'esperienza che il primo slancio dell'urbanistica italiana aveva suggerito a quel territorio, cioè di recuperare dalle macerie non solo i corpi, ma di ricucire le relazioni, di ritrovare gli statuti insediativi dei luoghi, di ripartire dai tasselli di qualità non distrutti per ritessere l'armatura territoriale.

Oggi la lezione che la Valle del Belice ci consegna è di tornare a parlare di pianificazione di area vasta, di progetto della qualità e di etica della responsabilità. Il sistema Belice diventa protagonista, e le città nella loro

configurazione fisica e nella loro qualità formale fanno un passo indietro a favore di un ragionamento sul paesaggio insediativo. Oggi anche i piani paesaggistici della Valle del Belice contribuiscono al perseguimento dell'obiettivo, riconoscendo nelle città i nodi delle loro armature di valorizzazione ma, contemporaneamente, rimettendole in una relazione forte con il territorio, scongiurando che la memoria del Belice sia caratterizzata dal rimpianto e che la sua immagine sia rappresentata dal Cretto di Burri. Non un sudario, ma la vitalità dell'identità dei luoghi e la resistenza della memoria. E' questa la lezione più potente che il terremoto del Belice non è riuscito a distruggere.

*\* Inu Sicilia.*

Nota

1. La storia del terremoto del Belice e le vicende della ricostruzione sono descritte e approfondite nel libro a cura di A. Badami, M. Picone e F. Schilleci, *Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Gibellina e lo Zen*, Palermo, Palumbo, 2008, il quale raccoglie le testimonianze e le riflessioni di tutti i protagonisti di quegli anni. Si veda soprattutto l'ampio capitolo di Alessandra Badami "Le tre anime della ricostruzione di Gibellina".

## **Il Belice e la messa in sicurezza del centro di Palermo**

*Domenico Costantino\*,  
Raffaella Riva Sanseverino\**

Il terremoto del Belice (gennaio 1968) ha interessato un vasto territorio prevalentemente agricolo con numerosi piccoli e medi centri; quello di Palermo (settembre 2002) ha colpito la più grande concentrazione urbana e il più ricco, pregiato e vario patrimonio monumentale della Sicilia.

Nel Belice si evidenzia l'inerzia dello Stato, i ritardi nella ricostruzione (otto anni per costruire le prime case), i tanti sprechi e paradossi realizzati, il disagio sociale di chi è costretto ad emigrare, lo squallore delle baracche per coloro che restano. Palermo rappresenta una inversione di tendenza, sostanziata dall'importanza dell'aspetto programmatico che diventa

una componente fondamentale nella gestione dei fondi per il terremoto; questi costituiscono una risorsa aggiuntiva nell'ambito di un percorso avviato di recupero del centro storico della città.

Il terremoto del Belice colpisce un territorio compreso tra le province di Palermo, Agrigento e Trapani (280 mila ettari e 131 paesi danneggiati). I danni maggiori si ebbero nella valle del Belice: quattro centri distrutti totalmente (Gibellina, Poggioreale, Salaparuta, Montevago) e dieci parzialmente (Calatafimi, Camporeale, Contessa Entellina, Menfi, Partanna, Salemi, Sambuca, Santa Margherita Belice, Santa Ninfa, Vita).

Il sisma mette in luce uno Stato impreparato ad affrontare l'emergenza dal punto di vista logistico ed organizzativo ed una Valle del Belice economicamente arretrata, con un patrimonio edilizio fatiscente, priva di efficienti reti di comunicazione e una organizzazione del territorio e della città che non avevano subito fondamentali modificazioni dalla colonizzazione agricola del XVII secolo.

La ricostruzione, andata avanti lentamente e a singhiozzo con interruzioni e rifinanziamenti, ha avuto due riferimenti: la Regione, che istituisce i piani comprensoriali, e lo Stato tramite l'Ispettorato Generale per le Zone Terremotate e l'ISES<sup>1</sup>, che ha progettato, coordinato e diretto tutti gli interventi.

La partecipazione della popolazione ai processi decisionali, che, sull'onda del '68, si era manifestata vivamente nel dibattito sulle scelte delle aree dove localizzare i nuovi centri da trasferire e nella fase di elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento, si smarrisce nelle procedure burocratico-amministrative e/o si perde nel silenzio imposto dai governanti dell'epoca e dagli interessi illeciti che trovavano negli appalti truccati occasioni di notevoli guadagni, come appare chiaro dalle inchieste sui delitti di mafia. Il terremoto fu l'occasione per operare scelte territoriali, urbanistiche e architettoniche molto forti e in contrasto con le risorse e le tradizioni locali, giustificate in previsione di un

futuro sviluppo economico e industriale da realizzare con interventi statali, promessi ma presto negati. Le scelte per la ricostruzione trovavano un quadro di riferimento nel Ptc n.8 della Sicilia occidentale, progettato dall'ISES. Il piano, che interessava trentaquattro comuni delle Province di Agrigento, Palermo e Trapani, individuava tre "sistemi urbani di equilibrio" e proponeva una "città territorio" con circa 550.000 abitanti, in cui le città medie esistenti, potenziate da funzioni direzionali e terziarie, e quelle da ricostruire (trasferimenti totali o parziali), le località turistiche e le nuove localizzazioni industriali venivano relazionati da grandi infrastrutture di trasporto. Delle infrastrutture previste saranno realizzate solo l'autostrada Palermo Mazara, con una deviazione per Trapani, e la superstrada Palermo-Sciacca, completata alla fine degli anni novanta. La mancanza di un sistema viario ordinario efficiente ed articolato determinò nelle aree del Belice paradossalmente maggiore isolamento dell'epoca pre-terremoto. Pressioni politiche ed economiche hanno condizionato la ricostruzione e le scelte localizzative dei nuovi insediamenti. Le città distrutte non sono recuperate, ma trasferite in nuovi siti e ricostruite integralmente o in parte trasferite. In conseguenza degli espropri i prezzi dei terreni agricoli vengono moltiplicati in breve tempo mentre il nuovo centro di Poggioreale venne costruito su una frana di gessi. Viene distrutto gran parte del patrimonio urbanistico, edilizio ed architettonico storico. Non si possono dimenticare le veloci e immotivate demolizioni di Gibellina vecchia, fatta crollare con le mine a pochi giorni di distanza dal sisma e dopo molti anni divenuto simbolo attraverso la land art del Cretto di Burri, che ripropone l'attenzione nei confronti della memoria dei luoghi distrutti; né si può dimenticare Poggioreale vecchio che, abbandonato, sta lentamente crollando sotto l'effetto del degrado e del tempo. Gli abitanti, trapiantati in un luogo differente e in strutture urbane e in edifici molto diversi dalla tradizione locale, hanno avuto problemi di

adattamento e socializzazione e hanno perso ogni riferimento con la propria storia e il loro vissuto familiare. Le nuove città e la nuova edilizia ripropongono forme e strutture molto lontane dai modelli abitativi della tradizione di quelle popolazioni contadine. Guardando il disegno della città appare subito l'eccessivo consumo di suolo, la estensione dell'edificato e la dilatazione degli spazi. Strade e piazze sono di dimensioni spropositate, quasi sempre deserte, più che luoghi di aggregazione e socialità sembrano spazi privi di significato urbano. Le tipologie edilizie utilizzate non sono in linea con quelle della tradizione e riproducono modelli delle periferie urbane della tradizione nord europea. La ricostruzione del Belice è il risultato bizzarro di un "laboratorio di sperimentazione" urbanistica ed architettonica indifferente alle necessità del luogo e dei suoi abitanti. I progettisti e gli amministratori non considerarono le domande, i bisogni e le preferenze che richiedeva il contesto sociale ed economico, ignorando completamente le difficoltà degli abitanti di riconoscersi e di appropriarsi di spazi molto diversi. Le città private della propria storia cercano una nuova identità nella cultura contemporanea. Così, a Gibellina, sotto la guida del sindaco Corrao, nasce l'esigenza di inserire la città in un circuito culturale di alto profilo, di recuperare una nuova qualità urbana attraverso il coinvolgimento di famosi esponenti della cultura artistica e architettonica e di abbellire gli spazi pubblici con opere di autori famosi e di rendere la città "bella". Gli altri centri in tono più dimesso cercano di seguire l'esempio di Ghibellina; viene posta maggiore attenzione al tema della ricostruzione della memoria locale. Il museo di Partanna (Castello Grifeo), (2007) costituisce sicuramente l'avvio di un processo che tende al recupero delle risorse locali nell'ambito di un progetto di valorizzazione territoriale più ampio fondato sulla cultura della comunità del luogo. Nel Belice, a 40 anni dal sisma, si può dire che il terremoto non è ancora

finito. Infatti, nonostante i fondi pubblici spesi (si parla di circa 1,5 miliardi di euro) e le opere realizzate, i danni e i problemi determinati dal sisma e dalla ricostruzione hanno lasciato nel tessuto urbano e sociale profonde ferite ancora aperte. Di recente la protezione civile ha provveduto alla demolizione delle baraccopoli (soprattutto a S. Margherita Belice e a Menfi), ormai da tempo disabitate ma pericolose per la presenza di amianto, e allo smaltimento dei materiali inquinanti e alla bonifica dei suoli. Restano ancora da ultimare numerose opere pubbliche e sistemazioni. Così, a fine maggio 2009, la Giunta regionale ha istituito una "Commissione speciale per il Belice con l'obiettivo di verificare tutti i percorsi, anche normativi, per valutare ciò che ancora non è stato fatto e anche le eventuali partite finanziarie da rivendicare a Roma in sede di federalismo fiscale". Il 6 settembre del 2002 la città di Palermo viene colpita da una forte scossa di terremoto, che non provoca danni alle persone ma danneggia pesantemente l'edilizia monumentale e aggrava lo stato di degrado delle strutture edilizie del centro storico. La chiesa di S. Anna, pesantemente compromessa con il crollo parziale di una delle navate laterali, e molti altri edifici significativi della città antica subiscono pesanti dissesti. I danni sono in relazione alla tipologia costruttiva, allo stato di degrado dell'immobile ed alle condizioni geologiche locali (paleoalvei dei fiumi Kemonia e Papireto). E' interessante rilevare che le aree dove si sono verificati i danni maggiori nel 2002 corrispondono a quelle dei terremoti storici avvenuti nel 1726, 1823 e 1940. Nei mesi successivi al sisma viene eseguito un censimento degli edifici compilando una scheda elaborata dalla protezione civile e dopo i sopralluoghi vengono eseguite le prime opere di puntellamento e messa in sicurezza nelle situazioni più gravi. La stima dei costi relativa al recupero si aggira intorno ai 250 milioni di euro dei quali circa il 95% nella città di Palermo. Questa cifra comprende i

costi degli interventi di messa in sicurezza, gli interventi di somma urgenza e quelli di restauro conservativo degli immobili. L'Amministrazione comunale, conosciuto l'importo dei fondi destinati al recupero concessi dallo Stato ha reso pubblica una graduatoria per l'assegnazione dei contributi. Sono stati predisposti inoltre due elenchi distinti per l'edilizia pubblica e quella privata.

In questo elenco vengono inseriti anche gli immobili storici che per una serie di circostanze non erano riusciti ad ottenere i contributi della Lr 25/93<sup>2</sup> o che ne erano stati penalizzati per fattori diversi. In alcuni casi i finanziamenti per il sisma si sono aggiunti a richieste finanziate con i fondi della Lr 25/93; la Commissione ha stabilito alcuni orientamenti da seguire nei casi in cui un edificio ha richiesto entrambi i finanziamenti. L'erogazione dei contributi avviene a partire dal 2005. Quindici milioni e mezzo di euro spalmati su tutta la città hanno permesso attraverso questo meccanismo di recuperare una buona parte del patrimonio edilizio del centro storico. Allo stato attuale sono stati completati tutti gli interventi di miglioramento sismico tranne due interventi abbastanza consistenti: palazzo Raffadali nel mandamento palazzo Reale ed un'immobile in via Venezia.

I fondi destinati all'emergenza sismica sono serviti strategicamente anche a recuperare edifici e palazzi che non erano riusciti complessivamente ad essere finanziati con la legge regionale 25/93.

La vicenda del terremoto di Palermo del 2002 è sicuramente un'esperienza che opera delle scelte sostenibili per la conservazione e la tutela della città storica e pone agli addetti ai lavori una serie di interrogativi che hanno come nodo centrale la difficoltà di risanare e mettere in sicurezza dal punto di vista sismico il patrimonio monumentale.

\* Università di Palermo.

#### Note

1. La ricostruzione viene affidata dalla L 241/1968 a due enti: l' Ispettorato generale per le zone

terremotate, ufficio speciale del Ministero dei Llpp, con sede a Palermo, e l'ISES (Istituto per l'Edilizia Sociale) che viene sciolto nel 1981 con la legge sulla casa e che si occupava della progettazione urbanistica (Ptc e piani di trasferimento totale e parziale) e della progettazione e realizzazione degli alloggi a totale carico dello Stato.

2. Dal 1994, successivamente all'approvazione del Ppe, l'Amministrazione comunale ha ripartito ai privati attraverso bando pubblico contributi per il recupero con i fondi stanziati dalla Lr 25/1993.

## Il piano di ricostruzione di Messina

Andrea Marçel Pidalà\*

La Sicilia ha subito nell'ultimo secolo diversi *shock* sismici tra cui il terremoto di Messina e di Reggio Calabria del 1908; il sisma della valle del Bèlice del 1968; il terremoto del 1978, che colpì i centri principali (come Patti e Capo d'Orlando) del comprensorio dei Nebrodi e altri terremoti all'inizio del terzo millennio verificatisi nella Sicilia orientale e nel palermitano. Tali eventi hanno fatto crescere nel tempo forte allarmismo e preoccupazione negli abitanti che quasi mai hanno generato efficaci politiche di prevenzione.

Messina, forse per le dimensioni tragiche del 1908, allorché si registrò l'evento calamitoso più significativo della storia meridionale, costituisce in parte un'eccezione. Dopo la «catastrofe», infatti, si perseguì la ricerca di un primo paradigma di «sostenibilità» urbanistica. Come è noto, il terremoto distrusse le due città dello stretto Messina e Reggio Calabria, radendole praticamente al suolo e stimando circa tra gli 80.000 e le 120.000 vittime. L'epicentro, individuato a largo delle coste dello stretto, costrinse l'allora UTC di Messina a redigere immediatamente la «Carta dei Danni», che mise in evidenza la distruzione quasi totale del centro storico, degli edifici danneggiati nelle pendici collinari, la distruzione della Palazzata, del Duomo ed del Monte della Pietà. I danni maggiori tuttavia furono quelli sociali ed economici che per molti anni costringeranno Messina ad una crescita lenta.

In seguito alle disposizioni di legge del

10 gennaio 1909 il Consiglio Comunale della città affidò l'incarico per la redazione del Prg all'ingegnere Luigi Borzi, Direttore dell'Ufficio Tecnico Comunale e soprattutto esperto dell'urbanistica messinese. Infatti, dopo l'emanazione delle norme Luigi Borzi applicò, non pedissequamente, ma a partire dalle condizioni e caratteristiche del luogo, i relativi dispositivi che gli consentirono di ricostruire la nuova città nello stesso sito della vecchia. I criteri del piano Borzi sono di seguito sintetizzati:

- Il tessuto urbano veniva ricostituito tramite appositi isolati che, ben distribuiti, ottimizavano il rapporto vuoto/pieno dell'unità edilizia rispetto ai lotti edificatori, consentendo di evitare saturazioni e un eccessivo addensamento dell'intera area;

- Si vietava l'edificazione e la costruzione su terreni paludosi e si fissavano criteri per le altezze delle unità edilizie al massimo di due piani fuori terra, di cui il primo sopraelevato dal suolo a non più di un metro e per un'altezza complessiva non superiore a mt. 10,00;

- Si stabiliva la larghezza minima delle strade di mt 10,00 riducibili a mt 8,00 nei centri con meno di 5.000 abitanti, previo parere favorevole del Genio Civile, ed a mt 6 qualora la strada risultasse edificata da un solo lato.

Inoltre i rapporti tra sede stradale e gli edifici non avrebbero dovuto consentire che l'altezza dell'edificio fosse superiore alla larghezza della strada su cui esso si prospettava.

Tali norme, osservate con «coscienza critica» da parte del Borzi, disegnarono una nuova struttura urbanistica della città, tanto da far considerare Messina una delle poche realtà a «matrice urbana antisismica» e che tuttora possiede *in nuce* una pianificazione consapevole e preventiva di valutazione dei rischi sismici. Essa infatti è orientata ad evitare il forte impatto degli eventuali crolli indotti dal sisma, grazie alla presenza delle vie di fuga disegnate da Borzi per l'immediata evacuazione.

Negli anni il Piano di Ricostruzione di Messina aveva subito anche non poche critiche, ma proprio l'interpretazione dell'evoluzione temporale degli effetti



Il porto di Messina

spaziali ha portato alla revisione di tanti giudizi negativi<sup>1</sup>. È evidente che il Piano del Borzi non risolse tutti i problemi sociali, amministrativi e politici della città, e soprattutto quelli derivati dal sisma; se è vero che a tutt'oggi sono abitate 3.333 baracche costruite nel maggio 1909 a Messina, e distribuite nelle quattro contrade Annunziata, Fondo Fucile, Fondo De Pasquale, Camàro e sono quasi più di diecimila i messinesi che ci vivono. Certamente il piano Borzi permise alla cultura urbanistica dell'epoca, come dichiarò più tardi Samonà<sup>2</sup>, di recuperare la struttura urbana della città ed abbassare i livelli di congestione edilizia e di pressione antropica del centro urbano, riducendo così il rischio di ulteriori effetti di disastro in caso di nuovo evento sismico.

Di recente l'ex-Presidente della Protezione Civile in Italia, Zamberletti, ha lanciato l'allarme: l'area dello stretto è fortemente monitorata poiché si attende il *Big One* (un terremoto previsto nell'area dello stretto che provocherebbe circa cinquantamila vittime) ed in tal senso i centri urbani minori della provincia sono, a parte casi rari ed eccellenti, privi di opportuni piani di prevenzione sismica e di efficiente pianificazione urbanistica comunale. Ci sarebbe qui

da soffermarsi a criticare poi l'eterno progetto del ponte, ma su questo non intendiamo spendere troppe parole<sup>3</sup>. I rischi eventualmente determinati dai macroeventi sismici possibili nell'area comportano peraltro un'attenzione speciale verso gli aspetti urbanistici e ambientali. Gli standard nazionali e regionali - stabiliti dalle norme ed individuate in termini di distanze degli edifici, altezze dei fronti, calcolo dei rapporti di copertura, presenza di percorsi/vie di fuga, presenza di piazze/spazi aperti/punti di raccolta o di rifugio - andrebbero, infatti, incrementati e dimensionati, oltre che territorializzati in funzione dei contesti urbani di riferimento e delle loro caratteristiche.

Tali criteri progettuali e normativi purtroppo sono stati quasi sempre disattesi con il risultato di coinvolgere nei danni anche i manufatti a norma per quanto riguarda la consistenza della struttura edilizia. Gli esempi di versanti interi di cemento crollati, presenti nelle recenti immagini provenienti dall'aquilano, lo testimoniano. E' necessario, quindi, oggi ripensare in funzione antisismica i piani urbanistici (attualmente molto più precisi e con un livello di dettaglio maggiore grazie al *technology systems* e a strumenti come il Gis che consentono di redigere una micro -

zonizzazione sismica<sup>4</sup> del territorio) ed i progetti di trasformazione urbana. Va anche promossa la riflessione su modelli di sviluppo economico-territoriali alternativi - tali da bloccare l'indiscriminato consumo del suolo e che risultino meno ingombranti ed impattanti -, una maggiore manutenzione delle infrastrutture pubbliche - potenziamento ed efficienza della viabilità -, un reale monitoraggio delle trasformazioni urbane - l'introduzione del "fascicolo" sul singolo edificio che permetterebbe sempre un'analisi puntuale di cause ed effetti di eventuali rotture - ed infine un livello di coscienza, conoscenza e responsabilità maggiormente critica e scrupolosa da parte di enti, istituzioni e progettisti.

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

#### Note

1. Anche Giuseppe Samonà riabilitò dopo feroci critiche mosse al Piano del Borzi per un approfondimento si veda Di Leo G., Lo Curzio M., *Messina, una città ricostruita. Materiali per lo studio di una realtà urbana*, edizioni Dedalo, Bari, 1985.
2. *Op.cit.*
3. Chi lo osserva da vicino, infatti, ci dice che il ponte ha assunto ormai l'unica funzione di grande figurina da agitare mentre si sottraggono risorse reali (anche per le infrastrutture effettivamente urgenti) all'Area dello Stretto e alle due regioni interessate. È esattamente quello che sta accadendo oggi. Non crediamo utile avallare questo enorme bluff giocato sulla pelle di siciliani e calabresi legittimandolo ancora nel dibattito o nelle elaborazioni, specifiche o divulgative che siano. Si veda a questo proposito Bettini V., Guerzoni M., Ziparo A., *"Il ponte insostenibile", l'impatto ambientale del manufatto di attraversamento stabile dello stretto di Messina*, Alinea, Firenze, 2002.
4. Il Gis consente, tra le sue innumerevoli funzioni, di predisporre con maggiore precisione l'analisi della vulnerabilità territoriale, mappare e zonizzare le aree soggette a eventi sismici, consente infine incrociando i vari dati di valutare complessivamente il rischio e di monitorarlo.

## Irpinia 1980

---

### Il più grande intervento post sisma del '900

Roberto Gerundo\*,  
Isidoro Fasolino\*\*

Con la ricostruzione dell'Irpinia il legislatore affrontava, per la prima volta in modo ampio e integrato, i problemi drammatici di una vastissima area disastrosamente terremotata, per giunta economicamente depressa, tentando di coniugare organicamente i concetti di ricostruzione e sviluppo. Il 23 novembre 1980, un vastissimo territorio dell'Italia meridionale fu profondamente devastato da un forte terremoto di magnitudo 6.8 della scala Richter, con epicentro nell'Alta Valle del Sele, che coinvolse Campania, Basilicata e alcune parti limitate di tre province della Puglia.

In rapporto al terremoto che nel 1976 aveva colpito il Friuli, l'area interessata risultava più estesa di quattro volte, le vittime furono molto più numerose, circa 2.700, e il danno economico incomparabilmente più elevato<sup>2</sup>.

L'area epicentrale disastrosa e quella gravemente danneggiata, nella quale si ebbero immani distruzioni al sistema insediativo e produttivo, riguardava, in prevalenza, i territori più poveri delle due regioni. L'ampiezza del danno era, peraltro, da correlare proprio all'arretratezza del contesto sociale ed economico, espressa, ad esempio, dalla vetustà e carente manutenzione delle

abitazioni, che ne fu certamente tra le sue cause principali.

L'evento tellurico richiamò l'attenzione della pubblica opinione sui drammatici problemi delle aree del Mezzogiorno, nelle quali le devastazioni del sisma si sovrapposero a fisiologiche condizioni di crisi, dovute a carenze infrastrutturali e al perdurante fallimento dei meccanismi di sviluppo posti in essere, dagli anni '50 in poi, con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno<sup>2</sup>.

Le complessità della struttura del territorio collinare e montano non avevano impedito il consolidarsi di significative attività umane, ramificate in un diffuso sistema di città di dimensioni piccola e media, ma anche piccolissima, che veniva così investito da una profonda crisi sociale e produttiva.

#### L'avvio degli interventi di ricostruzione

Il Governo si trovava, così, a dover intervenire per fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione. Inizialmente, lo fece con un provvedimento, l'Ordinanza n. 80/1981, firmata dal Commissario straordinario Giuseppe Zamberletti, la quale prevedeva che fossero resi rapidamente agibili, mediante opportune riparazioni, gli edifici non gravemente danneggiati, fruendo di un contributo massimo statale di 20 milioni di lire per alloggio. Delle numerose istanze di riparazione presentate ai sensi di tale ordinanza, molte furono attuate, mentre alcune

migrarono successivamente fra le maglie più larghe della legge 219/1981, potendo godere di modalità di intervento più ampie e relativi più consistenti finanziamenti.

La classificazione dei comuni a seconda del *grado di danneggiamento*, al fine della fruizione del sistema dei benefici previsti dalla normativa, produsse numerose e pressanti richieste di riclassificazione, anche da parte di comuni non effettivamente danneggiati, con la conseguente estensione dell'area interessata e relativa dilatazione della spesa pubblica.

I centri storici della Campania, prevalentemente risalenti al '700 e '800, erano sempre rimasti esclusi da qualsiasi intervento significativo sugli edifici in essi ricompresi, quasi totalmente in muratura, che presentavano, nella grande maggioranza dei casi, ancora solai e architravi in legno e assenza di cordolature stabilizzanti. Spesso i quadri fessurativi furono solo evidenziati ed aggravati dal terremoto, ma determinati dalla storica assenza di manutenzione. La riqualificazione dei centri storici, attraverso la predisposizione dei *piani di recupero* (PdR), previsti dalla recentemente approvata legge 457/1978, erano risultati sino ad allora del tutto incompiuti, essendosi dimostrate le amministrazioni locali totalmente disinteressate a tali problematiche, rispetto all'appetibilità che suscitava la più redditizia espansione urbana nelle periferie dei centri abitati consolidati.

Fu quindi varata la legge 219/1981, recante un insieme di provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti<sup>3</sup>. Tale legge, infatti, si proponeva di coniugare organicamente i concetti di *ricostruzione e sviluppo*.

### **Ricostruzione e sviluppo**

Si trattava di una normativa-quadro di ampio respiro, decisamente innovativa, finalizzata ad un organico intervento pubblico, certamente più completo rispetto ai precedenti provvedimenti legislativi in tema di emergenza, ricostruzione e sviluppo di zone colpite da calamità naturali.

La legge 219/1981 non era, infatti, esclusivamente concentrata sulla mera riparazione dei danni causati dall'evento calamitoso al patrimonio edilizio esistente, bensì orientata anche a favorire forme di sviluppo socio-economico connesse alle fasi di ricostruzione.

La norma fissava i criteri per promuovere la rinascita delle zone colpite dal terremoto, delineando, sulla base di una strategia organica, interventi di emergenza per la ricostruzione del patrimonio abitativo, dei servizi e delle infrastrutture pubbliche, a sostegno e promozione delle nuove attività produttive e a favore di industrie direttamente danneggiate dagli eventi sismici. L'azione era concepita alla scala urbanistica e territoriale, rilanciando la pianificazione come quadro di riferimento e di coerenza del complesso degli interventi. Si impegnava la Regione Campania nella predisposizione di un *piano di assetto territoriale*, cui si assegnava il compito di concepire le linee portanti dello sviluppo del territorio regionale, necessarie per un rapido processo di crescita economico-territoriale. Tutta la ricostruzione fondava su una estesa e capillare pianificazione urbanistica, basata su adozione o revisione dei previgenti Prg e sulla redazione di piani urbanistici attuativi. Essa prescriveva, infatti, che i comuni, per sopperire alle immediate esigenze di ricostruzione, adottassero o confermassero il *piano per l'edilizia*

*economica e popolare* (Peep) o *piano di zona* (PdZ), il *piano per insediamenti produttivi* (PipIP) e il *piano di recupero* (PdR), anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti o adottati o, perfino, in assenza di strumento urbanistico generale, entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore. Tale scadenza temporale fu successivamente prorogata *ad libitum*, perdendosi, in tal modo, la presa programmatica e la relativa contingentata tempistica ingenuamente ipotizzata, tant'è che, ancora oggi, le leggi finanziarie dello Stato continuano a centellinare fondi per la ricostruzione postsismica del 1980, così come continuano ad aversi erogazioni di finanziamenti per interventi di riparazione derivanti dalla legge 219/1981.

Essendo consentita l'approvazione di strumenti attuativi anche nei comuni sprovvisti di Prg, tuttavia, essi avrebbero dovuto obbligatoriamente inquadarsi in una relazione programmatica generale che, per i comuni dotati di strumento urbanistico generale, vigente o adottato, illustrasse i riferimenti allo strumento stesso, mentre, per i comuni che ne fossero sprovvisti, contenesse i criteri generali di impostazione del nuovo Prg da adottare. Ci si proponeva, evidentemente, l'obiettivo di non disancorare i piani attuativi dalle più generali linee di assetto territoriale definite dai Prg, nel tentativo di connotare l'opera di ricostruzione della massima organicità possibile.

Si prefigurava, in tal senso, un'impostazione dell'intervento urbanistico in cui si andavano ravvisando prime tracce di pianificazione strategica. Il legislatore, dunque, nelle more della formazione del Prg, che continuava a ritenere lo strumento fondamentale per una efficace ricostruzione, consentiva ai comuni di adottare o confermare i necessari piani attuativi, riservando ad essi una procedura accelerata. A tutt'oggi, molti comuni della Campania continuano, ormai del tutto impropriamente, ad utilizzare ancora le procedure della legge 219/1981 per la modifica di alcuni piani attuativi, a suo tempo approvati.

Con la ricostruzione post-sisma, si

afferma in Campania l'utilizzo e la diffusione della pianificazione attuativa del Prg. Sino ad allora, non erano stati approvati PdR e Pip, ad eccezione di un solo pionieristico Pip del 1976 nel Comune di Montella (Av), mentre i Peep rappresentavano, già all'epoca, uno strumento di consolidata tradizione.

Specifiche menzioni vanno fatte degli artt. 21 e 32 della legge 219/1981, finalizzati, rispettivamente, alla ricostruzione o alla rilocalizzazione delle iniziative industriali danneggiate o distrutte dal terremoto e alla creazione, per le zone interne più direttamente colpite, di un sistema di convenienze addizionali straordinarie per gli insediamenti produttivi. Con l'art. 32, in particolare, la legge 219/1981 promuoveva lo sviluppo produttivo delle zone interne mediante la localizzazione di *nuclei industriali*.

### **La questione napoletana**

La ricostruzione post-sisma rappresentò, infine, l'occasione per tentare di dare finalmente soluzione alle irrisolte ataviche problematiche dell'area metropolitana di Napoli. La normativa post sisma prevedeva la costruzione di 20.000 alloggi, per circa 100.000 vani, di cui 13.000 a Napoli e 7.000 nei comuni della prima e seconda cintura. Ciò avrebbe dovuto determinare una larga dotazione di edilizia economica e popolare, corredata dalle necessarie opere di urbanizzazione, primaria e secondaria. L'intervento di ricostruzione nella città non era ispirato dal Prg del 1972, ma dal cosiddetto *piano delle periferie*, approvato nel 1978, che mirava alla riqualificazione delle zone urbane degradate ai margini della città. Circa la scelta delle aree in cui localizzare i 20.000 alloggi, si contrapposero due linee di pensiero. La prima, promossa e sostenuta dall'assessore all'urbanistica del Comune di Napoli e Preside della Facoltà di Architettura, Umberto Siola, ne prevedeva l'insediamento nel medio e alto entroterra regionale, quale occasione per realizzare quel più volte evocato *riequilibrio territoriale*, ispirato dalla cultura meridionalista di Giustino

Fortunato, nonché dagli studi di programmazione regionale, quali il cosiddetto *documento Novacco-Rossi Doria*, nel 1957 e le *opzioni Cascetta* del 1974. L'altra corrente di pensiero, viceversa, riteneva necessario il suo *innesto* nella immediata periferia della città.

Napoli, all'epoca, era in una condizione di forte sovrappopolamento, sfiorando i 1.300.000 abitanti, e la malavita organizzata trovava il proprio nutrimento nella elevata densità di popolazione e nel groviglio edilizio-urbanistico di insediamenti storici come la Duchesca, Forcella e i Quartieri Spagnoli. La camorra non poteva certo accettare ipotesi che scompaginassero condizioni di straordinaria *rendita di posizione* e fu in tale contesto a maturare la gambizzazione di Umberto Siola e il conseguente arretramento della politica rispetto ad una ipotesi di vasto respiro e di grande spessore culturale, che avrebbe non poco contribuito, in prospettiva, ad alleviare le patologie più gravi e profonde dell'area napoletana.

Il *piano delle periferie* fu attuato, integrandolo con la costruzione di edifici, in quartieri come Ponticelli, Secondigliano, Pianura, ai margini urbani della città, in cui la camorra rapidamente pensò di trasferirsi, in quanto agevolata dal fatto che il vasto patrimonio immobiliare di tali aree fosse interamente pubblico e, quindi, privo di efficaci controlli e facilmente disponibile per tutta una serie di utilizzi e traffici criminali.

Ulteriori esiti, sempre derivanti da successive integrazioni della legge 219/1981, riguardarono l'infrastrutturazione su gomma e su ferro, che portò alla realizzazione di una notevole rete stradale in ambito provinciale, a carattere autostradale, sebbene a pedaggio gratuito, oltre al potenziamento e modernizzazione della già ricca rete di ferrovie secondarie presenti nell'area napoletana, che veniva fortemente riquilibrata.

Tali interventi presero a riferimento il quadro delle infrastrutture esterne agli agglomerati produttivi, così come

previsti dal *piano regolatore delle aree di sviluppo industriale* della Provincia di Napoli, all'epoca non ancora realizzati.

\* *Presidente Inu Campania.*

\*\* *Università di Salerno.*

#### Note

1. Le 2.700 vittime del sisma si ebbero, in massima parte, nella zona disastrosa epicentrale (1.700) ed in quella gravemente danneggiata (750). L'area disastrosa interessò 19 comuni, estesi su una superficie di circa 600 Km<sup>2</sup>, con una popolazione di circa 55.000 abitanti; i senza tetto risultarono circa 37.000.
2. La precarietà della rete infrastrutturale, in un territorio orograficamente complesso, di certo contribuì alla difficoltà nell'organizzazione dei soccorsi nelle ore immediatamente successive al sisma, cui si deve probabilmente una maggiore perdita di vite umane. Allo stesso modo, la mancanza di capacità residua nelle strutture sociali e residenziali elevava le difficoltà nella sistemazione dei numerosissimi senza tetto.
3. La legge 219/1981, conversione, con modificazioni, del Dl 75 del 19 marzo 1981, fu successivamente tradotta, con numerosissime modifiche ed integrazioni nel frattempo intervenute, nel Dlgs 76 del 30 marzo 1990, *Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982.*



## Paesaggi della montagna umbra

A cura di Sandra Camicia

Nell'ambito del Progetto europeo LOTO (Landscape opportunities for territorial organization), la Regione Umbria coglie l'opportunità per approfondire ed individuare indirizzi di metodo e strumenti operativi attraverso cui governare le trasformazioni paesaggistiche, al fine di garantire la conservazione e valorizzazione dei caratteri identitari più rilevanti del territorio.

Particolarmente curato l'apparato iconografico di questo volume nel quale emerge il percorso tracciato dalle fotografie "monumento" di Guido Guidi.

Pagine 184, abstract in inglese  
Illustrazioni a colori,  
formato cm. 23,5 x 29,5  
Prezzo di copertina €35

Sconto del 20% per i Soci INU

PER ORDINI E INFORMAZIONI:

INU EDIZIONI SRL

PIAZZA FARNESE 44 - 00186 ROMA

TEL 06/68195562, FAX 06/68214773

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

## Umbria

### La ricostruzione dopo il terremoto

Gianluigi Nigro\*

L'esperienza umbra, osservata ex-post e dopo più di dieci anni, appare caratterizzata da un percorso nel quale si è saputo trovare un equilibrio tra le esigenze della celerità e quelle della qualità della ricostruzione. E' nata una nuova attenzione ai problemi della prevenzione edilizia, urbana e territoriale.

*Le caratteristiche del terremoto e del territorio colpito*

Il terremoto dell'Umbria del 1997 inizia con una scossa di magnitudo 5.6 alle ore 2.33 del 26 settembre, con epicentro a Colfiorito frazione di Foligno. Alle ore 11.40 si verifica un'altra scossa di magnitudo 5.8 con medesimo epicentro (verso Annifo), evento seguito 6 minuti dopo da una scossa con epicentro a Nocera Umbra (magnitudo 4.9). Circa 5 mesi prima, il 5 maggio si era registrata una sequenza di terremoti, iniziata con un evento di magnitudo 4.5 con epicentro a Massa Martana. Nei mesi da settembre 1997 ad aprile 1998 vengono registrate più di 8000 scosse, con altri due eventi rilevanti oltre a quello di Colfiorito: a Sellano il 14 ottobre (magnitudo 5.5) e a Gualdo Tadino il 3 aprile 1998 (magnitudo 5.5). Le serie di scosse ripetute interessano un sistema di piccoli e medi centri collinari e montani, tra i quali quelli maggiormente colpiti ricompresi nella fascia appenninica e

preappenninica delle Regioni Umbria e Marche. Diverse ordinanze ministeriali e leggi (OM 13.10.2007, n. 2694; OM 20.11.2007, n. 2717; OM 28.11.2007, n. 2719; L 20.03.1998, n. 61) individuano 31 comuni colpiti dal sisma (con un'estensione totale di 4160 km<sup>2</sup>, pari al 48% del territorio regionale) di cui 24 definiti di "fascia A" (di 1680 km<sup>2</sup>, circa il 20% del territorio regionale).

#### La prima e la seconda emergenza

La *prima emergenza* è caratterizzata dalla *sistemazione d'urgenza della popolazione evacuata* e dal *rilevamento del danno*. La sistemazione d'urgenza avviene in campi tende e in campi roulotte "di primo riparo" distribuiti e diffusi in spazi liberi nei pressi delle situazioni danneggiate, con attrezzature da campo predisposte dalla Protezione Civile, dai Vigili del Fuoco, etc. Dei circa 9200 nuclei familiari sgombrati (pari a circa 20.000 persone), il 60% hanno potuto trovare una sistemazione autonoma, mentre circa 3500 famiglie (pari a circa 9.000 persone) sono state provvisoriamente sistemate in campi tende e campi roulotte. Il rilevamento del danno riguarda: gli edifici, per la verifica dell'agibilità ovvero della loro pericolosità ai fini, in quest'ultimo caso, della messa in sicurezza attraverso opere provvisorie o dell'eventuale demolizione; i beni culturali mobili a rischio, per i quali viene valutato il trasferimento e la messa in sicurezza; gli edifici, le infrastrutture e i beni culturali, per la valutazione delle risorse necessarie per

la ricostruzione.

Nelle fasi immediatamente successive alla prima emergenza sono costituiti il Centro operativo regionale a Foligno (COR) con funzioni di coordinamento generale e sei Centri operativi misti (COM), negli comuni più colpiti, composti da funzionari e tecnici di diversi organismi (Regione, Provincia, Comuni, Protezione civile, Prefettura, Servizio sismico nazionale, Servizio geologico, associazioni di volontariato e sanitarie).

La *seconda emergenza* consiste nel sistemare la popolazione evacuata, fino al rientro in casa dopo la ricostruzione, in insediamenti provvisori: *campi container attrezzati* (spazi comuni, servizi locali, ecc.) su suoli individuati ed urbanizzati dai comuni, localizzati in prossimità dell'insediamento danneggiato e delle relative comunità, dimensionati e aggregati in modo tale da favorire relazioni di prossimità simili a quelle dell'insediamento danneggiato, sostituiti o affiancati in un secondo tempo da *"cassette di legno"*, *case in affitto* (con il sussidio pubblico) ovvero *edilizia pubblica* temporaneamente assegnata.

#### Le scelte per la ricostruzione

Le fondamentali scelte per la ricostruzione sono sintetizzabili nelle seguenti parole d'ordine: *Com'era dov'era, Miglioramento sismico, Ricostruzione degli edifici privati affidata ai privati, Prima la ricostruzione leggera e poi la ricostruzione pesante, Ricostruzione*

*pesante attraverso i Pir, Interventi specifici per settori strategici, Cooperazione interistituzionale.* Le pratiche necessarie per l'attuazione di tali scelte sono definite sulla base delle elaborazioni (normative tecniche, disposizioni per la valutazione dei costi e dei contributi, etc.) prodotte e promosse dal Comitato Tecnico Scientifico appositamente istituito, al fine di indirizzare sotto il profilo tecnico-operativo l'attività di ricostruzione leggera e pesante e attraverso i Pir, conciliando le esigenze dettate dall'obiettivo del miglioramento sismico e quelle della conservazione dei caratteri storici e architettonici dell'insediato e dei luoghi.

Inizialmente la popolazione ha paura di rientrare in casa. Successivamente desidera di ritornare nel proprio luogo di vita: prevale da un lato l'attaccamento ai luoghi e alla comunità di appartenenza, dall'altro il desiderio di vedere valorizzato con la ricostruzione il proprio bene immobiliare. Sotto il profilo politico si considera molto rischiosa una ricostruzione "trasferita", in quanto di fatto propedeutica all'esodo e allo sradicamento della popolazione, soprattutto dai territori fragili (quelli con tendenza all'abbandono già prima del terremoto, come i territori montani e collinari e i relativi centri e borghi). Dal punto di vista dello sviluppo si ritiene, più o meno consapevolmente, che riabilitare e migliorare sismicamente il sistema insediativo e infrastrutturale *com'era dov'era* costituisca la base necessaria e indispensabile per il rilancio di uno sviluppo locale in grado di valorizzare il patrimonio territoriale che caratterizza i luoghi.

La ricostruzione si pone l'obiettivo di cogliere l'occasione per dotarsi di edifici più sicuri dal punto di vista sismico e non si limita, dunque, alla riparazione del danno subito. In considerazione dell'altissima presenza di edifici con caratteri storici o tradizionali e della conseguente necessità di una ricostruzione capace di recuperare il patrimonio danneggiato ricorrendo a tecnologie tradizionali, l'obiettivo, per questi

edifici, non è quello dell' "adeguamento sismico", riservato agli edifici di nuova costruzione in cemento armato, ma quello del *miglioramento sismico* inteso come maggiore livello di sicurezza rispetto a quello preesistente (stabilito pari al 65% di quello dell'adeguamento). In sintonia con il "com'era dov'era" la *ricostruzione degli edifici privati è affidata ai privati*, ai quali viene assicurato un contributo finanziario pubblico, riferito alla singola unità immobiliare, commisurato alla caratteristica del danno subito, al grado di vulnerabilità dell'edificio e alla dimensione dell'edificio; ciò a fronte della disponibilità ad operare unitamente con i proprietari del medesimo edificio, ovvero a consorzarsi nel caso delle Unità minime di intervento previste nella ricostruzione pesante ricadente nei Programmi Integrati di Recupero, della realizzazione di interventi di miglioramento sismico degli edifici e del rispetto delle regole edilizie, nell'occasione emanate con il supporto del Comitato Tecnico Scientifico. Per *ricostruzione leggera* si intendono gli interventi su edifici oggetto di un danneggiamento lieve, che non presentano particolari problemi tecnici e non richiedono nuove e complesse disposizioni tecniche. Per *ricostruzione pesante* si intendono gli interventi relativi ad edifici più gravemente danneggiati o insediamenti crollati per i quali è necessario definire nuove disposizioni tecniche. A questa suddivisione corrisponde una scelta di priorità a favore della ricostruzione leggera, sia nel senso della semplificazione delle procedure, che nella messa a disposizione delle risorse finanziarie; ciò in ordine alla finalità di far rientrare in casa il più presto possibile il più gran numero di cittadini e di articolare nel tempo i flussi finanziari pubblici, tenendo conto che la ricostruzione leggera può essere immediatamente praticata, mentre quella pesante comporta atti tecnici e amministrativi che richiedono tempi maggiori.

La ricostruzione programmata degli edifici gravemente danneggiati punta ad evitare la frammentazione degli

interventi, a garantire un disegno unitario e si basa su analisi delle situazioni specifiche tenendo conto delle caratteristiche morfologiche e storiche dei tessuti e delle caratteristiche culturali, ambientali e sociali dei luoghi; ciò si sviluppa secondo due linee principali: gli interventi sui centri storici e sui centri e nuclei urbani e rurali gravemente danneggiati da attuarsi mediante i *Programmi integrati di recupero (Pir)*; gli interventi su edifici non ricompresi nei Pir (*edifici isolati*). I Programmi integrati di recupero sono strumenti prevalentemente di programmazione che possono, ove ritenuto necessario dai comuni che li promuovono, assumere valenza urbanistica; sono lo strumento operativo per attuare la ricostruzione dei "centri e nuclei, o parte di essi, di particolare interesse maggiormente colpiti", superando la modalità dell'intervento edilizio singolo e ponendosi in una logica di insieme, dando luogo ad un complesso, progettualmente ed operativamente coordinato, di interventi sull'edilizia privata, sull'edilizia pubblica, sulle reti di urbanizzazione, sugli spazi pubblici, comprendendo, ove necessario, opere propedeutiche di consolidamento del suolo.

Oltre agli interventi di ricostruzione leggera e pesante sull'edilizia privata, gli interventi, sostenuti da specifici programmi finanziari, riguardano i seguenti *settori strategici*: i beni culturali, le opere pubbliche e le infrastrutture a rete, le infrastrutture rurali e la mitigazione dei dissesti. In riferimento alla *cooperazione interistituzionale*, la prima scelta è quella di definire obiettivi, scelte e indirizzi generali mediante la legge (prima nazionale e poi regionale), ed allo stesso tempo di affidare alle ordinanze (ministeriali e commissariali) e alle delibere regionali la regolazione degli aspetti operativi, per favorire tutte le modifiche via via necessarie. La seconda scelta riguarda l'impiego, all'epoca innovativo, dell'Intesa istituzionale di programma, quale strumento di programmazione integrata degli interventi straordinari della ricostruzione e degli interventi

ordinari per lo sviluppo, in particolare delle infrastrutture.

### Le scelte per lo sviluppo

Fin dall'inizio, dal punto di vista dello sviluppo si ritiene, più o meno consapevolmente, che riabilitare e migliorare sismicamente il sistema insediativo e infrastrutturale "com'era dov'era" costituisca la base necessaria e indispensabile per il rilancio di uno sviluppo locale in grado di valorizzare il patrimonio territoriale che caratterizza i luoghi. Al processo di ricostruzione si affianca il Progetto integrato per le aree maggiormente compite dal terremoto in Umbria (Piat) finalizzato allo sviluppo socioeconomico dei comuni più colpiti dal sisma. L'obiettivo del Piat è quello di mettere a sistema le potenzialità dei comuni per una integrazione a rete dei diversi territori attivando sinergie tra pubblico e privato. Il Piat individua cinque progetti: sistema integrato turismo-ambiente-cultura (Tac); qualità della vita e servizi di interesse collettivo; mobilità e reti di trasporto; consolidamento del sistema industriale; sviluppo integrato dell'ambiente rurale. Tra questi, il progetto Tac è quello che sembra cogliere le maggiori finalità di sviluppo in quanto, con l'utilizzo di fondi del Docup Ob.2 2000-2006, di risorse Cipe e di risorse Piat mira ad integrare le politiche per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio e dei beni culturali, con la valorizzazione del sistema turistico regionale, in sostanza a promuovere uno sviluppo locale basato sulle risorse territoriali locali rigenerate con la ricostruzione.

Va sottolineato, in conclusione, che l'esperienza umbra, osservata ex-post e dopo più di dieci anni e per quanto fin qui detto, appare caratterizzata da un percorso nel quale si è saputo trovare un equilibrio tra le esigenze della celerità e quelle della qualità della ricostruzione. La scelta del "com'era dov'era" ha comportato che molti si siano dovuti trattenere a lungo in sistemazioni di insediamento temporaneo, ma ha certamente consentito ai privati proprietari di

ritrovare al termine del percorso un patrimonio immobiliare maggiormente valorizzato rispetto a modelli di ricostruzione diversi ed alla comunità di ritrovarsi un territorio del post-terremoto riabilitato, nel quale sono maggiori i segni di qualificazione piuttosto che quelli di degrado o di trasformazione disordinata o disorientante.

Non va, inoltre, sottaciuto che dall'esperienza della ricostruzione in Umbria è nata una nuova attenzione ai problemi della prevenzione edilizia e della prevenzione urbana (Struttura Urbana Minima - Sum) e territoriale (Struttura urbana territoriale - Sut); ciò è testimoniato da una nuova legislazione regionale in merito: Lr 11/2005 che prevede l'obbligatorietà della previsione della SUM nei Prg e la Lr 18/2002 che prevede contributi per interventi di prevenzione sismica sul patrimonio edilizio esistente estesi all'intero isolato.

*\*Università La Sapienza Roma.*

## Programmazione e strumentazione urbanistica

*Silvia Bosi\*, Alfiero Moretti\*\**

In Umbria e nelle Marche, nel 1997, la riflessione sul rapporto tra pianificazione urbanistica, ricostruzione e gestione dell'emergenza è stata al centro dell'attenzione non solo degli addetti al settore ma di tutti i soggetti interessati

Dieci anni. Sembrano tanti, infatti è stato un lungo cammino. Siamo passati dalla paura di quelle scosse che sembravano non avere più fine alla necessità di tornare ad una vita normale; dalle riunioni fin nei più sperduti paesini e che spesso finivano a notte inoltrata, ad immaginare il futuro ricostruito, dalla voglia di ricominciare altrove, magari in città, con una casa tutta nuova e confortevole, al desiderio di tornare nei luoghi della montagna dove sono le radici di tanti. Molti di quegli anziani abitanti di quelle piccole

frazioni non ci sono più e quelli più giovani di allora ora sono gli anziani d'oggi. Alcuni devono ancora decidere se tornare nei luoghi montani d'origine o restare nel capoluogo dove, indubbiamente la vita è molto diversa. Forse queste sono state le 'scosse' più forti.

Ad oltre un decennio dall'inizio della crisi sismica, la ricostruzione post sisma '97 in Umbria, è in avanzata fase di realizzazione. Oltre il 90% della popolazione sgomberata è tornata nelle proprie case, la restante parte è sistemata in soluzioni abitative dignitose come gli alloggi di edilizia residenziale pubblica o le casette di legno (o usufruisce ormai in minima parte, del contributo per l'autonoma sistemazione).

Ciò non esaurisce il capitolo ricostruzione, Restano ancora da finanziare le priorità 'N' all'interno dei Pir, e le priorità "G" all'esterno dei Pir, costituite dalle seconde case danneggiate e sgomberate, il cui mancato recupero in qualche caso ostacola fortemente il ritorno alla normalità nei centri frazionali, non consente il completamento delle urbanizzazioni, pregiudicando la sicurezza e l'incolumità pubblica. Oggi in Abruzzo, come allora in Umbria e nelle Marche nel 1997, la riflessione sul rapporto tra pianificazione urbanistica, ricostruzione e gestione dell'emergenza è stata al centro dell'attenzione non solo degli addetti al settore ma di tutti i soggetti interessati. Dagli esiti di quel dibattito, per la prima volta, Il legislatore riconobbe la complessità dei processi di ricostruzione post-sisma nei centri storici gravemente danneggiati e stabili che le operazioni di recupero dovevano avvenire in modo integrato interessando tutte le componenti: edifici privati, pubblici, beni culturali, eventuali dissesti del terreno, nonché le infrastrutture a rete, affidando il coordinamento di tali operazioni ad un nuovo strumento costituito dal Pir. Il *Programma integrato di recupero*, Pir, di natura essenzialmente programmatica e finanziaria, ma anche con alcuni riferimenti e contenuti urbanistici, laddove in particolare si fa ricorso

all'individuazione dell'unità minime di intervento (UMI) è stato lo strumento utilizzato per regolare la ricostruzione all'interno dei centri storici e dei nuclei urbani e rurali maggiormente colpiti. Il Pir, che per la sua natura e contenuto non ha alcuna valenza urbanistica, ha rappresentato un notevole passo avanti per attuare il recupero dei centri storici e dei nuclei gravemente danneggiati, in modo integrato, tenendo conto della complessità delle operazioni, cercando di attivare contestualmente i vari interventi per poter riutilizzare in tempi ragionevoli non solo gli alloggi ma anche le attività produttive, le attrezzature sportive, religiose e culturali, le nuove urbanizzazioni. La ricostruzione post sismica in Umbria è stata inoltre una straordinaria occasione per ripristinare e rafforzare la struttura urbana dei centri e dei nuclei della collina e della montagna che presentavano, in qualche caso, degrado ed abbandono come conseguenze della fragilità socio-economica e dell'elevato tasso d'invecchiamento della popolazione. Con la ricostruzione integrata, all'interno dei centri e nuclei antichi soggetti a Pir, sono state ripristinate le condizioni di sicurezza per gli innumerevoli edifici privati e pubblici, si è provveduto inoltre al rinnovo delle reti tecnologiche, in particolare con l'adeguamento igienico sanitario raccogliendo e trattando tutti gli scarichi delle abitazioni e delle attività nei recapiti finali costituiti dai depuratori. Il processo di formazione ed approvazione dei Pir in Umbria si è svolto in un anno. Dal marzo '98, quando è stata emanata la Legge 61/98, a marzo/aprile '99 quando è avvenuta l'approvazione della gran parte dei 183 programmi predisposti dai Comuni. Diverse amministrazioni comunali, contestualmente alla predisposizione dei Pir, hanno elaborato piani attuativi, la gran parte dei quali conformi alle previsioni urbanistiche dei *Piani regolatori generali*. Solo quattro piani attuativi sono risultati essere in variante al Prg, per ragioni specifiche ed oggettive in quanto sono state previste delocalizzazioni conseguenti, non

tanto agli eventi sismici, ma a fattori collegati con il rischio idraulico di esondazione o a dissesti idrogeologici. Risulta evidente che la gran parte della ricostruzione post sisma '97 è avvenuta all'interno di un processo di programmazione con un modesto ricorso alla variante urbanistica e con limitato utilizzo di strumenti urbanistici attuativi.

Con la gran parte della ricostruzione ormai eseguita, si conferma oggi come il diverso livello di danneggiamento dei centri e nuclei antichi, avrebbe dovuto necessariamente comportare l'introduzione di una "soglia urbanistica di attenzione", al di sopra della quale il ricorso allo strumento urbanistico attuativo doveva essere reso obbligatorio dalla regione. Nel caso accertato di centri che presentavano livelli estesi e diffusi di crolli o di demolizioni, con conseguente necessità di ridefinire il tessuto urbano, tale operazione doveva essere affidata ad uno strumento che disciplinasse in modo organico e coerente il processo edilizio. Non prevedere, in casi di necessità manifesta, l'implementazione degli strumenti di natura programmatica con quelli di contenuto urbanistico-architettonico per guidare il meccanismo di ricostruzione, ha prodotto esiti non sempre positivi soprattutto sul versante del controllo del processo edilizio, con ricadute negative sulla qualità architettonica.

L'obbligatoria l'integrazione del Pir con il piano attuativo era indispensabile in quanto gli aspetti urbanistici ed edilizi non possono essere adeguatamente sviluppati dal programma integrato di recupero. La stessa perimetrazione delle UMI, nella gran parte dei casi, è stata effettuata non sulla base dell'analisi della morfologia urbana e delle tipologie edilizie, ma di una serie di elementi strettamente connessi con il processo di ricostruzione edilizia post sisma.

Fin dal primo momento il principale obiettivo dichiarato era quello di fare 'presto e bene'. Non è stato facile condurre un iter così complesso ed articolato come la ricostruzione di una parte consistente dell'Umbria e delle Marche, con la richiesta di celerità

avanzate dai cittadini e contemporaneamente garantirne la qualità degli interventi. La celerità, in qualche caso, è stata prevalente rispetto alla qualità e questo ha comportato di conseguenza la rinuncia ad avvalersi di strumenti urbanistici attuativi che presentano tempi lunghi di formazione ed approvazione. Il processo di ricostruzione in Umbria e nelle Marche, per la prima volta in Italia, ha seguito percorsi differenziati: ricostruzione leggera, ricostruzione pesante, ricostruzione integrata. Molto positiva è stata la scelta di avviare subito la riparazione degli edifici con danni lievi (attraverso il provvedimento amministrativo dell'ordinanza 61/98), separando tale percorso da quello riguardante gli immobili che avevano subito danni maggiori, sia all'interno che all'esterno dei centri e nuclei storici, diminuendo di conseguenza in tempi rapidi, il numero delle famiglie sgomberate. Altrettanto strategica e positiva si è rivelata la scelta normativa di prevedere la ricostruzione integrata dei nuclei e centri storici gravemente danneggiati attraverso i Pir, anche se la complessità delle azioni da mettere in campo ha inevitabilmente dilatato i tempi. Le prime concessioni contributive, per interventi all'interno dei Pir, sono state rilasciate alla fine del 1999, due anni dopo il verificarsi degli eventi. Sicuramente la ricostruzione integrata dei centri antichi e dei nuclei storici in Umbria ha consentito di sperimentare un 'nuovo modello', mai attuato in precedenza in altri luoghi. L'auspicio era che di fronte ad un nuovo evento il legislatore avesse fatto tesoro delle precedenti esperienze contribuendo, in modo critico, a valorizzarne gli aspetti positivi e ad evidenziarne le lacune, per poter definire un approccio sistemico da replicare per le ricostruzioni post sismiche. Purtroppo tutto questo non è avvenuto con la recente legge varata dal Parlamento per la ricostruzione dell'Abruzzo. Non solo non si è fatto tesoro delle precedenti esperienze ma è stato fatto un notevole passo indietro nel rapporto tra pianificazione, programmazione e gestione

dell'emergenza e della successiva ricostruzione post-sismica. La gestione della prima emergenza, completamente affidata al Commissario Straordinario, è attuata con nuove localizzazioni, in gran parte in variante agli strumenti urbanistici vigenti. I finanziamenti concessi per la riparazione degli edifici non hanno alcun rapporto diretto con strumenti sia di programmazione che pianificazione. L'articolo 14 della legge 157/2009 prevede solamente che i sindaci predispongano "piani di ricostruzione del centro storico delle città" definendo linee di indirizzo strategico per assicurare la ripresa socio-economica, la riqualificazione dell'abitato, il rientro delle popolazioni sgomberate, senza alcun certezza sulla effettiva finanziabilità della integrazione degli interventi. Possiamo dire, a distanza di dieci anni, che la gran parte delle scelte fatte nel 1997 per la ricostruzione dell'Umbria e delle Marche furono lungimiranti ed hanno prodotto gli esiti positivi auspicati, consentendo la quasi totalità della ricostruzione dei beni danneggiati dagli eventi sismici iniziati il 26 settembre 1997 soprattutto per quanto attiene il pieno recupero e funzionalità dei centri e nuclei antichi gravemente danneggiati. Tante sono state le persone protagoniste della gestione della prima emergenza e della successiva ricostruzione: dagli amministratori ai dirigenti e funzionari regionali e comunali, dal personale ordinario e temporaneo, ai professionisti che hanno progettato gli edifici e le infrastrutture da ripristinare alle imprese che hanno eseguito i lavori che tutti hanno lavorato verso l'obiettivo della ricostruzione, per assicurare un futuro sviluppo alle aree terremotate. Senza questo elemento non ci sarebbe stata macchina organizzativa perfetta che avrebbe potuto funzionare. Sono le persone, da sempre, che fanno la differenza, e qui l'hanno fatta.

\* Ricercatrice.

\*\* Direttore Generale Comune di Foligno.

## L'esperienza umbra

Francesco Nigro\*

La ricostruzione in Umbria<sup>1</sup> ha prodotto un concreto avanzamento culturale e tecnico-disciplinare nel campo urbanistico, mirando a orientare i contenuti della pianificazione in rapporto alla vulnerabilità sismica di città e territori. È ormai chiaro che è improprio affidare alla ricostruzione post-terremoto la soluzione di problemi di sviluppo non precedentemente impostati ed avviati a soluzione; piuttosto la ricostruzione può e deve ricreare o migliorare le condizioni per lo sviluppo, eliminando quantomeno gli ostacoli precedentemente legati al cattivo stato delle risorse antropiche (sistema insediativo, accessibilità, beni culturali, cura dei beni naturalistici)<sup>2</sup>. Allo stesso modo è acquisita la consapevolezza che la ricostruzione, soprattutto quando, come nel caso umbro, diviene strumento per il perseguimento di obiettivi ben più ambiziosi della necessaria riparazione dei danni subiti, non possa fermarsi alla dimensione edilizia. In questa ottica uno degli effetti più rilevanti dell'esperienza umbra è l'accresciuta sensibilità istituzionale e tecnica in tema di prevenzione e riduzione della vulnerabilità sismica a tutte le scale di intervento. Il consolidamento di questa attenzione ha infatti favorito il raggiungimento di significativi risultati, che in alcuni casi rappresentano un primato nazionale<sup>3</sup>, in materia di integrazione di questi temi nelle politiche e negli strumenti di governo del territorio; ciò attraverso un processo avviato nel pieno della ricostruzione, anche sulla base di iniziative di studio e ricerca promosse da alcune delle stesse leggi emanate a seguito del sisma<sup>4</sup>. I risultati riguardano in particolare: il riconoscimento dell'importanza di disporre di conoscenze del territorio aggiornate, condivise e implementabili; l'attribuzione al tema della riduzione della vulnerabilità sismica degli edifici e dei sistemi urbani e territoriali della stessa dignità riconosciuta ad altri temi da tempo assunti come contenuti

irrinunciabili della pianificazione (questione ambientale, attenzione al paesaggio, prestazioni ecologiche degli insediamenti e degli edifici, ecc.); la consapevolezza della rilevanza del supporto degli strumenti e dei programmi della stessa pianificazione ai fini della costituzione delle condizioni fisico-funzionali di territori e città per la prevenzione sismica urbana e per l'organizzazione e l'efficienza degli spazi per le attività di protezione civile. Inoltre, conseguenza naturale ma non ovvia, la necessità che il tema della riduzione della vulnerabilità sismica urbana, in chiave di prevenzione, venga affrontata in "tempo di pace" all'interno dei processi ordinari di pianificazione e non durante le fasi di emergenza, ricostruzione e ripresa a seguito di eventi calamitosi.

I primi strumenti di pianificazione che hanno affrontato il tema, poco tempo dopo il sisma, sono il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) della Provincia di Perugia e il Piano urbanistico territoriale (Put) della Regione. I due piani hanno contribuito innanzitutto a colmare il deficit di dati e conoscenze messo in luce all'indomani del sisma, avviando la costruzione di quadri conoscitivi multidisciplinari. Inoltre hanno definito una cornice di riferimento per la prevenzione sismica alla scala territoriale e urbana: il Put affidando ai Ptcp e ai Prg compiti specifici riguardo all'approfondimento locale della conoscenza dei rischi presenti sul territorio e alla organizzazione fisica e funzionale delle esigenze di spazi e infrastrutture per l'emergenza; il Ptcp trattando con approccio strategico i temi dei servizi pubblici essenziali in caso di evento calamitoso e della viabilità dell'emergenza, ponendo così, in modo implicito, le basi per quella che le ricerche sulla vulnerabilità sismica hanno successivamente definito *struttura territoriale minima*<sup>5</sup>. Pur risentendo ancora dell'emergenza e quindi essendo volte principalmente alla organizzazione della protezione civile, le indicazioni della pianificazione regionale e provinciale contengono alcuni punti fermi nell'ottica della riduzione della

vulnerabilità sismica urbana e territoriale:

- l'importanza di disporre di conoscenze condivise e approfondite, fino al livello locale, sui comportamenti di suolo e sottosuolo in occasione di sisma, compresi i cosiddetti effetti di sito, da porre a base delle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica;
- l'importanza di elaborare un quadro di riferimento territoriale che evidenzii l'armatura essenziale di funzioni, aree e infrastrutture di cui occorre garantire la resistenza e programmare e attuare la riduzione di vulnerabilità;
- l'occasione offerta dalla pianificazione di considerare le scelte relative all'organizzazione della protezione civile rispetto alle altre scelte territoriali e urbanistiche così da pervenire ad un assetto complessivo del territorio e della città efficiente e sicuro;
- il ruolo centrale affidato agli strumenti urbanistici comunali in merito a: localizzazione di aree e infrastrutture per la sicurezza e il soccorso; promozione di interventi di riduzione di vulnerabilità sul patrimonio edilizio esistente in riferimento a criteri di strategicità e priorità; definizione di modalità di attuazione delle previsioni anche ai fini della prevenzione in tempo di pace;
- la possibilità di impiegare meccanismi incentivanti di tipo urbanistico per favorire la realizzazione di interventi per la protezione civile e per la riduzione della vulnerabilità sismica urbana.

A partire dalla introduzione della prevenzione sismica nei processi ordinari di pianificazione, promossa dal Put e dal Ptcp, e dall'approfondimento del concetto di *struttura urbana minima*<sup>6</sup> la Regione ha dato concreta formalizzazione e operabilità ai progressi raggiunti con l'emanazione della Lr 11/2005 "*Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*"; passaggio che sancisce, per la prima volta in Italia, la dimensione urbanistica della riduzione del rischio sismico in ambito urbano.

La legge 11/2005 specifica la forma del piano regolatore generale e il relativo processo di formazione, peraltro simili a quelli previsti da altre leggi regionali, definendo finalità e contenuti rispettivamente del Documento programmatico (Dp), del Prg-Parte strutturale (Prg-Ps) e del Prg-Parte operativa (Prg-Po), e precisando fasi, procedure e modalità di copianificazione, partecipazione e formalizzazione del complessivo strumento generale di pianificazione comunale. Per la vulnerabilità sismica urbana la legge assume il concetto di struttura urbana minima (Sum) come uno dei contenuti specifici del piano. Infatti ai fini della prevenzione sismica il Prg-Ps, in riferimento ad una complessiva e condivisa idea di sviluppo socio-economico e spaziale della città e del suo territorio, deve individuare "*gli elementi insediativi, funzionali e infrastrutturali esistenti e di progetto che nel loro insieme costituiscono la struttura urbana minima di cui è necessario garantire l'efficienza in caso di eventi sismici allo scopo di ridurre la vulnerabilità sismica urbana; a tal fine definisce gli obiettivi da perseguirsi mediante la qualificazione antisismica degli interventi dai quali detti elementi sono interessati ordinariamente, demandando al PRG, parte operativa, la promozione di detta qualificazione anche attraverso meccanismi compensativi di cui all'articolo 30*" (art.4 c.3 lett. d).

Gli intenti del legislatore e le ricadute in termini disciplinari e di contenuti del piano sono decisamente chiari:

- riconoscere, integrare e rendere resistente la struttura urbana minima;
- orientare le scelte generali di pianificazione comunale anche in riferimento alle esigenze e agli obiettivi della prevenzione sismica;
- perseguire la riduzione di vulnerabilità sismica urbana attraverso la caratterizzazione e qualificazione antisismica degli interventi realizzati nei tempi e con le modalità ordinarie di attuazione del piano regolatore generale;
- favorire il perseguimento della prevenzione sismica utilizzando i meccanismi compensativi e premiali,

normalmente impiegati per promuovere la qualificazione degli interventi dal punto di vista architettonico, paesaggistico, ecologico, energetico ecc. Le ricerche svolte sul tema, parallelamente alla ricostruzione, indicano che per l'individuazione della struttura urbana minima le conoscenze di partenza sono quelle tradizionalmente oggetto delle analisi per il piano regolatore, e quindi la predisposizione del quadro conoscitivo e delle relative valutazioni, anche nell'ottica della vulnerabilità sismica urbana, così come previsto dalla legge, non può che favorire questo nuovo compito affidato al Prg. Inoltre il processo di formazione del nuovo Prg, delineato dalla legge, consente di integrare completamente i temi della riduzione della vulnerabilità sismica urbana, della prevenzione e della organizzazione degli spazi per la protezione civile, nelle scelte di assetto e funzionamento della città e del territorio, secondo un percorso di progressiva definizione delle azioni e delle discipline d'intervento. A partire dal Dp è possibile arricchire e qualificare gli obiettivi e le relative azioni strategiche sulle componenti strutturali del territorio (insediamenti, funzioni, infrastrutture, aree sensibili dal punto di vista geomorfologico, idrogeologico e sismico, ecc.) con specifiche finalità e iniziative volte a potenziare e mettere in sicurezza la Sum. Ciò può facilitare, grazie all'attività prevista di partecipazione della popolazione e degli attori del territorio, anche la diffusione delle conoscenze poste a base delle opzioni strategiche e la sensibilizzazione generale sul tema della prevenzione. Al Prg-Ps e al Prg-Po compete la definizione progressiva della disciplina urbanistica e degli strumenti (modalità attuative, procedure, categorie di intervento, meccanismi premiali, ecc.) volti al perseguimento degli obiettivi e alla traduzione operativa delle azioni individuate dal Dp anche ai fini della riduzione della vulnerabilità sismica urbana. Ciò mirando a integrare e rafforzare la Sum all'interno della normale attività di rinnovo, riqualificazione e trasformazione della

città e del territorio, facendo uso delle possibilità offerte in materia di compensazione di oneri imposti ai proprietari, in questo caso ai fini della prevenzione, dall'art.30 della stessa legge.

Al momento la Lr 11/2005 è in fase di prima applicazione da parte di alcuni Comuni che hanno da poco avviato la formazione dei nuovi strumenti di pianificazione; perciò non si dispone ancora di esperienze e verifiche compiute del dettato normativo in merito alla individuazione della struttura urbana minima e alla sua messa in sicurezza. D'altra parte l'insieme delle iniziative di studio e ricerca messe in campo, delle indicazioni del Put e del Ptcp di Perugia, delle leggi regionali e degli atti regolamentari emanati nel corso del tempo e futuri<sup>7</sup>, consentono di ritenere che siano state poste delle solide basi per rendere, nel tempo e senza ricorrere a energie e risorse fuori dell'ordinario, il territorio umbro capace di resistere e riprendersi immediatamente da scongiurati futuri eventi calamitosi. Ciò anche con l'ambizione di aver portato un contributo esportabile al di fuori dei confini regionali.

\*Dottore di ricerca, Sapienza Università di Roma.

Note

1. Per una raccolta sistematica di tutti gli atti legislativi, normativi e regolamentari emanati per la ricostruzione consultare il sito [www.protezionecivile.regione.umbria.it/canale.asp?id=4](http://www.protezionecivile.regione.umbria.it/canale.asp?id=4).
2. G. Nigro *Ricostruire (nel)la complessità* in G. Nigro, F.S. Sartorio (ed.), *Ricostruire la complessità. I Pir e la ricostruzione in Umbria*, Alinea, Firenze, 2002, pp.13-28.
3. Ci riferisce in particolare alla prima legge regionale organica in materia di prevenzione sismica del patrimonio edilizio, la Lr 18/2002, e all'inserimento del tema della vulnerabilità sismica urbana nella pianificazione urbanistica ordinaria operato dalla nuova legge urbanistica Lr 11/2005.
4. Ad esempio quanto stabilito all'art.20 della Lr 30/1998 in merito a studi e ricerche da promuovere in materia di protezione civile e rischio sismico. Sul versante edilizio-urbanistico sono stati pubblicati per iniziativa regionale i seguenti studi e ricerche: Regione Umbria, *Manuale per la riabilitazione e la ricostruzione postsismica degli edifici* (a c. di F. Gurrieri), Edizioni DEI, Roma 1999; Regione Umbria, Comune di Città di Castello, *La prevenzione - Pericolosità sismica locale nell'alta valle del Tevere - Studi di vulnerabilità e microzonazione - prospettive*, Atti della Giornata di Studi, Città di Castello 2002; M.

Olivieri (ed.), *Regione Umbria. Vulnerabilità urbana e prevenzione urbanistica degli effetti del sisma: il caso di Nocera Umbra*, Urbanistica Quaderni, n.44, INU Edizioni, Roma, 2004; Regione Umbria, *S.i.s.m.a.*, Materiali di ricerca, marzo 2007.

5. F. Nigro, *Una visione territoriale per la riduzione della vulnerabilità sismica: la Struttura territoriale minima*, in M. Olivieri (ed.), *Regione Umbria. Vulnerabilità urbana e prevenzione urbanistica degli effetti del sisma: il caso di Nocera Umbra*, op. cit, pp.170-187; F. Nigro, *La prevenzione territoriale*, in G. Nigro, F. Fazio (ed.), *Il territorio rinnovato. Uno sguardo urbanistico sulla ricostruzione postsismica in Umbria*, Quattroemme, Perugia, 2007, pp.129-131.

6. Il concetto di "struttura urbana minima" si deve a V. Fabietti che ne dà una formulazione completa in V. Fabietti (ed.), *Vulnerabilità urbanistica e trasformazioni dello spazio urbano*, Alinea, Firenze, 1999. Successivi approfondimenti sono in F. Fazio, *Struttura urbana minima e valutazione di vulnerabilità urbana nella costruzione del piano*, in M. Olivieri (ed.), *Regione Umbria. Vulnerabilità urbana e prevenzione urbanistica degli effetti del sisma: il caso di Nocera Umbra*, op. cit, pp.151-152 e in F. Fazio, *La prevenzione urbana*, in G. Nigro, F. Fazio (ed.), *Il territorio rinnovato*, op. cit, pp.131-132.

7. Sono in corso di preparazione le linee guida relative al tema della struttura urbana minima e della riduzione del rischio sismico all'interno del processo di pianificazione urbanistica definito dalla L.R. 11/2005.



## CORSO DI LAUREA IN VERDE ORNAMENTALE E TUTELA DEL PAESAGGIO

*Facoltà di Agraria  
dell'Università di Bologna*

Il corso di laurea forma un tecnico degli spazi verdi e del paesaggio, un professionista in grado di intervenire nell'ambito della produzione florovivaistica, nonché in quello della progettazione delle aree verdi, dalle fasi compositive e di scelta delle essenze, sino a quelle della realizzazione, gestione e manutenzione, sia in ambito urbano che extraurbano.

La formazione multidisciplinare fondata su una idonea integrazione tra conoscenze in ambito biologico, botanico, ecologico, fitosanitario, agronomico e paesaggistico e competenze teorico-pratiche di carattere progettuale, economico, gestionale ed organizzativo rende il tecnico capace di operare interventi - alla scala puntuale e di paesaggio - di analisi, pianificazione, progettazione, riqualificazione, restauro, realizzazione, valutazione e gestione di parchi e giardini, arredo verde pubblico e privato, aree verdi stradali e autostradali e delle infrastrutture in genere, campi sportivi e da golf, verde residenziale, inerbimenti tecnici, aree di interesse naturalistico ed ambientale e dotazioni ecologico-ambientali.

**Presidente del corso di laurea**  
Prof.ssa Patrizia Tassinari

Maggiori informazioni sul corso sono disponibili all'indirizzo:  
[www.unibo.it/verdepaesaggio](http://www.unibo.it/verdepaesaggio).

## Densità e densificazione

a cura di Francesco Domenico Moccia\* e Emanuela Coppola\*\*

Gli anni '80 e '90 hanno visto nella dispersione la predominante tendenza urbanistica e si sono svolti all'insegna della campagna urbanizzata, della città diffusa ed, alla fine, con le preoccupazioni dell'esplosione urbana. La progressiva affermazione della densificazione, allora è il segno di un cambiamento di fase del processo di urbanizzazione che vede il ritorno dell'attrazione delle grandi metropoli globali, della concentrazione delle attività economiche avanzate, del successo della vita urbana con la sua intensità di relazioni e sviluppo culturale. Le città compatte scoprono di essere anche più sostenibili, evitare l'urbanizzazione delle aree agricole, allontanare le antropizzazioni dalle residue aree naturali, essere in grado di risparmiare energia in un tempo in cui avanza la coscienza da una parte del superamento del picco dei carburanti fossili (con i relativi aumenti di prezzi) e dall'altro dei cambiamenti climatici provocati dagli effetti serra. Su questi fronti sono le grandi città che si mettono alla testa delle politiche ambientali, confermando la scelta della città compatta, avviando strategie energetiche ed ecologiche di frontiera.

Come accade per ogni slogan alla moda, contemporaneamente si moltiplicano le ambiguità o, a voler essere buoni, la polisemanticità del termine, il quale diventa una grande casa comune per un insieme, perfino contraddittorio, di aspirazioni, obiettivi, utopie, tecnologie. Messo così all'incrocio di tante esigenze, deve rappresentare quella sintesi che si opera nella scelta urbanistica e nell'unitarietà della forma del territorio, alla confluenza dei più disparati obiettivi come la soluzione preferibile. Ma resta, comunque ancora sensibile alle situazioni specifiche ed, ancora di più alle preferenze culturali e poetiche. Non si configura come un modello urbano, una idea di città, un sistema insediativo ben definito, quanto piuttosto come una serie di ipotesi possibili da sperimentare e testare per verificarne la validità. Vi si può, al contrario, pensare come a politiche o processi da mettere in atto sulle città esistenti per indirizzare il cambiamento, in fondo, marginale, con i risultati più diversi purché si ottenga un miglioramento della sostenibilità. C'è chi sostiene che questa strategia incrementale sia poi quella che renda meglio in termini di risparmio energetico perché coinvolge tutto il patrimonio edilizio urbanistico e diffida dell'efficacia non solo immediata delle grandi utopie di radicale trasformazione della città. Questo servizio inizia solamente a presentare qualche informazione con brevi commenti su un campo che è

tanto intricato e promette di non essere un argomento di breve periodo. Il primo gruppo di contributi è relativo ad alcune esperienze internazionali di «densificazione» di grandi aree metropolitane che provano a concentrarsi su stesse utilizzando gli spazi abbandonati o usati male al loro interno, dalle aree dismesse alle infrastrutture in disuso. Spazi urbani non utilizzati che vengono visti strategicamente come delle risorse da utilizzare per costruire nuovi parti di città dentro la città e non più come punti di debolezza, e che possono essere utilizzati per recuperare i cittadini persi negli ultimi decenni dalle grandi città a favore dei centri limitrofi. A questo gruppo appartengono i contributi di Bruno Monardo sullo Schéma Directeur della Regione di Parigi - che si sofferma inoltre sul concetto di dimensione "liquida" e su quello di mixité; l'esperienza di densificazione nel territorio di Plaine Commune, comunità di agglomerazione a nord di Parigi, proposta da Alessia Sannolo; fino alle recenti esperienze di densificazione che caratterizzano gli ultimi piani di Londra e New York, descritti da Francesco Domenico Moccia. Densificare la città già costruita, quindi, per ridurre al minimo l'estensione ulteriore di un' area metropolitana alle limitrofe zone rurali ma anche valorizzare - salvandole dall'asfalto e dal cemento - le aree permeabili che formano la rete ecologica rappresenta la base di

nuovo modello di sviluppo urbano e sociale che sta caratterizzando le recenti scelte delle grandi metropoli. Palesi sono gli effetti sull'ambiente che questa prospettiva di densificazione genera; primo fra tutti la riduzione dell'inquinamento causato dall'ingresso-uscita quotidiano di migliaia di automobili e da un numero crescente di pendolari che trova sempre più conveniente abitare nelle più economiche zone limitrofe alle grandi città per l'inaccessibilità dei fitti e degli acquisti degli appartamenti. Il secondo gruppo di contributi, difatti, analizza soluzioni sostenibili legate al tema della densità. Apre il gruppo di contributi la riflessione di Paolo Castelnovi sul concetto di forma urbana densa e continua, che fa emergere anche questioni centrali come il cosiddetto "effetto città" e l'innovativa pratica di densificazione nelle aree delle stazioni esistenti e di progetto denominata *TOD Transit Oriented Development*.

Seguono un gruppo omogeneo di contributi che segnala la validità di pratiche tecnologiche che rafforzano le esperienze di densificazione. Mario Losasso analizza la relazione fra densificazione e sostenibilità da più parti richiamata sul piano della risoluzione di numerose problematiche urbane, dallo spreco di risorse territoriali alla congestione della mobilità, dall'impatto sul paesaggio alla sicurezza urbana. Segue il saggio di Alessandro Sgobbo, "Densità ed energia", che partendo dalla constatazione che il tema del risparmio energetico e del soddisfacimento, mediante fonti alternative, rinnovabili ed ecocompatibili del fabbisogno energetico, ha acquisito, nell'ultimo decennio, una posizione di assoluta centralità nella progettazione degli interventi edilizi mentre invece in ambito urbanistico tale tema è stato sino ad oggi oggetto di scarsa attenzione, segnala le grandi possibilità che offre l'utilizzo dei sistemi di teleriscaldamento, in particolare del tipo da cogenerazione, applicato alle esperienze di densificazione. In fine, Gaetano Saullo propone una riflessione sul tema della densificazione come chiave

di interpretazione e costruzione di strategie per un riequilibrio energetico della città applicabili in chiave di pianificazione energetica. Segue un gruppo di contributi su esperienze di densificazione territoriale in ambito provinciale.

Immacolata Aprenda propone il caso del PTC della provincia di Napoli dove la densificazione è vista all'interno della strategia di riassetto policentrico ed in cui l'emergenza ambientale dell'impatto antropico e del carico demografico eccessivo rispetto al territorio cittadino e provinciale di Napoli può essere superata con il coordinamento dei piani delle altre province campane. Mentre Alessandro Vignozzi analizza il caso della provincia di Grosseto indirizzata da oramai tre generazioni di piani di area vasta ad una evoluzione insediativa verso sempre più rigorosi criteri di concentrazione spaziale e risparmio di suolo.

Segue l'esperienza di densificazione comunale di Eboli descritta da Roberto Gerundo e Michele Grimaldi attraverso anche la proposizione metodologica di uno studio relativo alla misurazione della densità per la caratterizzazione dell'espansione urbana.

Un ultimo gruppo guarda all'innovatività di alcune esperienze di oltreoceano sulla densificazione. Claudia Trillo nell'ambito del suo contributo sul *controllo delle densità come alleato nella lotta al cambiamento climatico:*

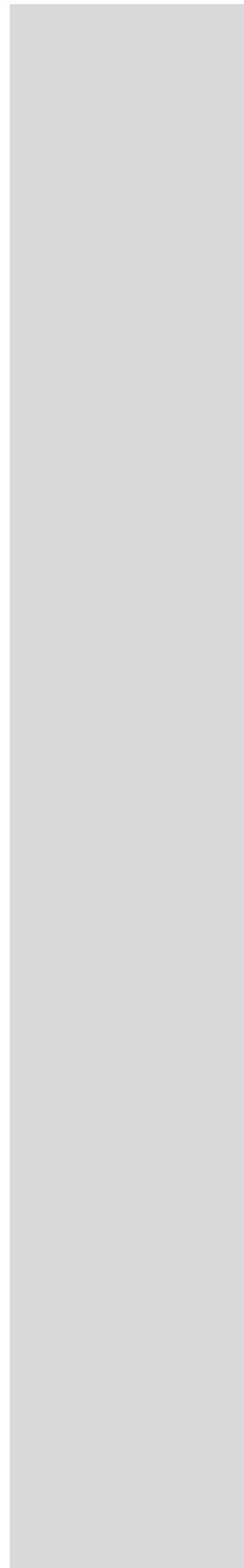
*problematicità, sfide*, analizza il caso della California che si è collocata in prima linea nella lotta alle emissioni di gas serra attraverso interventi nel campo della pianificazione relativi al controllo delle densità dove di recente, inoltre, sta acquistando sempre maggior favore un approccio fondato sugli incentivi volti a sollecitare gli investitori privati ad intervenire per incrementare le densità nei punti di massima accessibilità della rete regionale di trasporto su ferro.

Anna Licia Giacobelli propone una riflessione sullo sprawl informale e sui processi di densificazione negli insediamenti informali di Lima Metropolitana portati avanti dal *Programa Urbano* di Desco che ha

costruito una proposta di densificazione abitativa progressiva che si è andata formando attorno alla somma di diversi progetti sviluppati nell'arco di venti anni sostenendo processi di densificazione spontanei molto diffusi.

*\*Docente di Urbanistica, "Federico II" Università di Napoli, DIPUU.*

*\*\* Coordinatrice redazione Inu Campania.*



## La dimensione della densità

Bruno Monardo\*

La fenomenologia evolutiva della città è avviata verso una dimensione “liquida”. Saper leggere e veicolare la cifra della “densità di flusso” può aprire nuovi orizzonti alla pianificazione urbanistica. Il concetto di densità trova ormai diritto di cittadinanza nella “dimensione liquida” della città, un intrigante interprete dello spazio a geometria variabile attraversato dalla fluidità delle traiettorie aritmiche e indecifrabili nel dominio dell’urbano. Da qualche tempo le “Scienze della città e del territorio” stanno riscoprendo la densità secondo nuove coordinate disciplinari, non limitandosi a disegnare orizzonti predittivi basati su una concezione “statica” dell’ontologia urbana, ma cercando di recepire la “cifra dinamica” della realtà insediativa, una condizione che inverte criticità e contraddizioni della cultura urbana contemporanea. Sulla scia di quanto già in sperimentazione a livello internazionale, la questione della densità guadagna posizioni nella gerarchia delle priorità anche in Italia, segnatamente come potenziale strumento di controllo in piani e programmi protesi a dare concrete risposte al tema della sostenibilità urbana e a questioni connesse come l’occupazione di suolo e le azioni di contrasto allo *sprawl*. Tuttavia la “mappatura” e le modalità di gestione del fenomeno spesso vengono trattati con approcci piuttosto tradizionali, ove le intensità di attività e funzioni, di base e specializzate, non sottendono

una visione integrata e diacronica. Nella strumentazione urbanistica d’ultima generazione promossa dalle leggi regionali più innovative emergono in modo conclamato imperativi quali la necessità di rivisitare gli *standard*, l’introduzione diffusa della *mixité*, il disegno integrato del sistema delle centralità e delle reti infrastrutturali, l’equilibrata ripartizione modale degli spostamenti, tutti elementi che conducono alla necessità di riferirsi a nuove declinazioni del concetto di densità. Il ruolo della densità come strumento di controllo e indirizzo della pressione insediativa si coniuga fortemente con quello di fondamentale veicolo di lettura rispetto alle nuove morfogenesi urbane e metropolitane. In non poche circostanze poi, la densità diviene l’asse di equilibrio attorno a cui ruotano da un lato la costruzione delle convenienze pubblico-private, in grado di consentire la realizzabilità di numerosi programmi e, dall’altro, la sostenibilità degli interventi. In questo senso la densità, insieme ad altri indicatori “dinamici” come la connettività e l’accessibilità, si rivela una componente cruciale per comprendere e progettare in modo più convincente lo “spazio di relazione”. Il nesso è con l’avanzamento di studi e ricerche che hanno riportato al centro dell’attenzione “l’urbanistica delle reti” facendo della densità un sensore della dimensione cinematica della città. La sapiente regolazione dei flussi a diverse scale insediative e per modalità di spostamento mette in luce le

opportunità di trasformare i punti di fluidificazione di traiettorie molecolari a diverse velocità in un sistema coordinato e coeso di nuovi luoghi attrattivi e rappresentativi delle comunità urbane. I nodi coagulandosi in polarità polifunzionali complesse e “superluoghi” deputati all’incontro, scambio, interazione, nuova rappresentatività simbolica in competizione con la città storica, rivelano la così detta “densità di relazione”, una valenza che pone in primo piano la “quarta dimensione” dello spazio urbano (il fattore tempo) con rilevanti implicazioni in grado di incidere in profondità sulle linee strategiche di governo della città. Il “nuovo orizzonte” della pianificazione urbanistica, come evidenziato di recente in un colloquio internazionale organizzato congiuntamente da OCSE, IAU Istituto Pianificazione Regione *Ile de France* e METREX Rete delle aree metropolitane europee, può disvelarsi nel saper leggere i fenomeni di trasformazione della città in termini di “densità di flusso”, coagulazioni dinamiche per nodi e polarità a geometria variabile che superano le centralità statiche delle forme dell’urbano di tradizione, interagendo in modo dialettico con l’*espace public* dell’*urbs* consolidata. Sul tema della “città liquida” e delle nuove accezioni di densità in urbanistica appare di particolare significatività il caso del nuovissimo *Schéma Directeur* della Regione di Parigi (SDRIF). Non a caso uno dei suoi principali ispiratori, Vincent



## La densificazione nel territorio di Plaine Commune

Alessia Sannolo\*

Il territorio di Plaine Commune<sup>1</sup> si configura come un ampio repertorio di situazioni urbane differenti e come vero e proprio laboratorio di nuovi approcci progettuali che stanno mirando a riqualificare l'intera agglomerazione.

Il territorio, eterogeneo e complesso, presenta grandi risorse e forti elementi di criticità. In posizione strategica, a nord di Parigi, in relazione al territorio della Plaine de France e dell'intera regione dell'Île-de-France, ricco di importanti risorse ambientali come la Senna e i parchi de La Courneuve e dell'Île Saint Denis, caratterizzato da forme insediative e spazi aperti diversificati, dai centri storici alle città giardino, ai grandi quartieri di edilizia moderna, è allo stesso tempo connotato da forti squilibri territoriali e sociali da riparare, come un alto tasso di disoccupazione ed un consistente parco alloggi da riqualificare. Definito nello Schéma de Cohérence Territoriale de Plaine Commune (SCoT) "un territoire 'de passage' au sens physique du terme" per la presenza di numerose infrastrutture di trasporto che servono e tagliano nello stesso tempo le diverse parti urbane attraversate, il territorio della Plaine Comune è, infatti, reso accessibile e separato dal fascio ferroviario Paris-Nord, dall'autostrada A1, dal canale Saint Denis, dal Boulevard Périphérique, dall'autostrada A86, etc.

Caratteristiche fondamentali sono la vivacità e la reattività di questo territorio dalle grandi potenzialità trasformatrice e di valorizzazione e definito ancora dallo SCoT "un territoire 'effervescent', en pleine mutation". Le fortissime poten-

zialità trasformatrice sono connesse prevalentemente alle grandi risorse di terreni mutevoli. Se, infatti, la parte nord del territorio della Plaine Commune presenta una netta prevalenza di *habitat* individuale e collettivo, con vaste distese di villette e *grands ensembles*, il sud è stato nel tempo fortemente interessato dalla presenza di grandi impianti per attività produttive oggi in dismissione.

Il territorio dell'agglomerazione, con una popolazione di 340.000 abitanti, misura 4.200 ha di cui il 20% mutevole a breve termine. In particolare la Plaine Saint Denis è stata una delle più grandi zone industriali francesi tra gli anni 1930 e 1960. La deindustrializzazione avvenuta negli anni '60-'70 ha lasciato un territorio con forti criticità urbane, sociali ed ambientali, poco abitato, caratterizzato da immensi isolati difficilmente attraversabili, con problemi di inquinamento dei suoli, dotato di poche attrezzature e spazi verdi. A fronte della diminuzione di popolazione e della scarsa attrattività del territorio dopo la deindustrializzazione, dal 1999 si riscontra una nuova tendenza alla crescita della popolazione connessa alle grandi trasformazioni innescate sul territorio. Già dagli anni '90, infatti, il territorio della Plaine Commune e soprattutto quello della Plaine Saint Denis sono stati interessati da grandi mutamenti portati avanti attraverso progetti urbani e Zones d'Aménagement Concertée (ZAC). Il progetto urbano Hippodamos della Plaine Saint Denis del 1994, un grande documento guida riattualizzato poi nel 1998, ha definito le linee dell'*aménagement* e dell'evoluzione della Plaine fino al 2015,

prevedendo la rigenerazione dell'area attraverso una nuova forte mixité funzionale, maggiore densità, nuove connessioni tra i quartieri, tra i comuni e con Parigi. Grandi trasformazioni in particolare del territorio della Plaine Saint Denis, ma con importanti ricadute alla scala dell'agglomerazione, sono, inoltre, connesse alla realizzazione dello stadio di Francia, la cui realizzazione, avvenuta assieme alla copertura dell'autostrada A1 ed alla realizzazione di nuove importanti connessioni viarie, del ponte sul canale Saint Denis e di un primo isolato del nuovo quartiere attorno allo stadio, continua a giocare un ruolo di motore delle trasformazioni e della densificazione urbana in questo settore della *banlieue* nord parigina. La volontà di densificazione ed intensificazione urbana, fortemente connotata da una elevata mixité funzionale, si manifesta alle varie scale, nei diversi strumenti della pianificazione, fino all'attuazione attraverso progetti urbani e strumenti operativi. Il territorio della Plaine Commune è, infatti, identificato come area di densificazione-intensificazione urbanistica in diversi strumenti urbanistici a scala territoriale, lo Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) e lo Schéma de Cohérence Territoriale de Plaine Commune (SCoT). Gran parte del territorio della Plaine Comune, in particolare l'area della Plaine Saint Denis, ed anche le aree limitrofe nel territorio comunale di Parigi, sono, infatti, individuate nel nuovo *Schéma directeur de la région Île-de-France* (SDRIF) come "secteurs de densification préférentielle".

Lo SDRIF propone una strategia di forte densificazione-intensificazione urbana in stretta relazione alle esigenze riconosciute di salvaguardia degli spazi aperti e ad una sempre più sentita attenzione alle problematiche energetiche e climatiche. In relazione ai grandi obiettivi di protezione dell'ambiente e di riduzione dei consumi energetici, infatti, lo SDRIF sottolinea l'esigenza di fare economia di spazio ed energia dominando la dispersione urbana e promuovendo una città più compatta e più densa.

Il progetto spaziale regionale si appoggia su un'agglomerazione centrale compatta, soprattutto al cuore, con un insieme di poli autonomi esterni all'agglomerazione che strutturano una rete territoriale, lasciando l'85% dei territori non urbanizzati in risposta alla necessità di preservare il forte e ricco sistema regionale di spazi agricoli e aperti in generale. La densificazione, strettamente connessa alle reti di trasporti collettivi esistenti e da rinforzare, è pensata sicuramente come densificazione in termini di alloggi, con l'obiettivo di 1,5 milioni di nuovi alloggi nel 2030, 1/4 del parco attuale, realizzando 60.000 alloggi per anno. Se quindi la dimensione residenziale è preponderante, non è comunque concepita come esaustiva. La densificazione è, infatti, intesa come densificazione innovativa e complessa, connotata da una grande mixité funzionale e legata, oltre che al nuovo consistente volume di alloggi diversificati ed in gran parte sociali, ad una dotazione di servizi di qualità e ad un sistema di nuove centralità. Lo SDRIF prevede una densificazione soprattutto nei territori della prima e della seconda corona parigina, con densità attuali medio-alte, ed un grande potenziale di densificazione in relazione alla elevata presenza di terreni mutevoli e ad un buon livello di accessibilità.

In quest'ottica la Plaine Saint Denis è individuata come uno dei poli strategici strutturanti per lo sviluppo regionale e come grande settore di importanza metropolitana da riconquistare, in relazione al suo già alto grado di accessibilità attraverso le reti di trasporti collettivi, alla sua forte potenzialità di mutabilità con la possibilità di costruire anche con forti densità.

Lo SCoT, nel quadro del grande obiettivo di rinforzare il territorio di Plaine

Commune come centro sempre più strutturante della regione parigina ed in relazione ad alcuni obiettivi territoriali generali, come la valorizzazione delle grandi risorse di interesse paesaggistico, il riequilibrio sociale e funzionale del territorio, l'introduzione di mixité e diversificazione di popolazione, alloggi, attività, la qualità urbana del territorio in termini di condizioni soddisfacenti di abitabilità e di dotazione di attrezzature e spazi pubblici, si propone un'intensa crescita di popolazione, di residenze ed in termini di nuova edificazione in generale. Lo SCoT prevede, infatti, una forte densificazione urbana, indubbiamente in termini di aumento abitanti ed alloggi, con l'obiettivo di raggiungere 50.000 abitanti in più al 2020, e di costruire 2.000 nuovi alloggi all'anno, ma intesa come densificazione mista ed integrata, prevedendo in generale l'applicazione della regola dei 4/4, ovvero di 1/4 di residenze, 1/4 di attività produttive, 1/4 di attrezzature e servizi e 1/4 di spazi verdi e pubblici.

In linea con lo SDRIF, infatti, lo SCoT fa riferimento ad un concetto di densificazione allargato, proponendo l'aumento dell'*intensità urbana* nel territorio. Il concetto di intensità urbana è un concetto complesso che comprende quello di densità. L'aumento di intensità urbana integra, infatti, l'idea dell'aumento delle densità (con l'incremento delle altezze degli edifici, la continuità e compattezza dei fronti strada etc.) con i concetti di *prossimità* (di commerci, servizi quotidiani, spazi ricreativi, giardini, aree gioco per bambini etc.), di *mobilità* (ovvero di aumento di facilità e sicurezza degli spostamenti alle varie scale, dal quartiere al territorio), di *mixité* sociale e funzionale, di *partage* (ovvero di condivisione degli spazi pubblici dove integrare tutti i modi di spostamento), di *diversità* (di funzioni, servizi, alloggi), di *vitalità* (dei luoghi di vita).

L'intensificazione urbana viene concepita in stretta connessione al progetto territoriale di grande intensificazione delle reti infrastrutturali dei trasporti collettivi.

Luoghi privilegiati dello sviluppo di densità ed intensità urbana sono infatti: le aree attorno alle linee di trasporti collettivi esistenti o in progetto, quelle attorno alle stazioni e ai poli di scambio tra i

trasporti collettivi e le aree vicine ai centri urbani o in prossimità di settori che accolgono già forti densità. Il 60% delle costruzioni è, infatti, previsto in aree già urbanizzate.

Nella carta dell'"intensificazione urbana" vengono fornite le regole per "densificare e rinnovare". Vengono così individuati dei poli di intensificazione dello sviluppo attorno a nodi di servizio e di trasporti collettivi, linee di intensificazione urbana lungo le linee tranviarie esistenti e previste, quartieri che necessitano di una maggiore mixité e diversificazione sociale e funzionale e da reintegrare con il tessuto urbano, zone in cui è consentito costruire edifici di grande altezza etc. In particolare cinque sono i grandi settori di intensificazione urbana del territorio: il *centro di Saint Denis*; il *nodo di Pleyel e dello stadio di Francia*; il *settore Plaine-Aubervilliers*, in connessione con Paris Nord-Est; un *polo ad est tra i comuni di La Corneuve e Aubervilliers*, in connessione con il cuore del Dipartimento della Seine Saint Denis; un *grande polo lineare a nord, lungo la Tangentielle*. In particolare, alcune aree come il polo Pleyel-Stade de France ed il sud della Plaine, lungo l'avenue Wilson, fino al Boulevard Périphérique, in prossimità di Porte de la Chapelle, vengono individuati come settori aperti alla costruzione di immobili di grande altezza intesi come nuovi importanti riferimenti visivi e territoriali, da concepire in maniera integrata con il contesto nell'ambito di progetti urbani. Estremamente innovativo è, all'interno di questi grandi poli, il modo di intendere l'intensificazione urbana come pratica diversificata in relazione ai differenti contesti del territorio, attraverso la scelta di densità e compattezze 'adattate' ad ogni luogo in maniera differente, ai territori dell'urbanizzazione diffusa, ai territori in divenire come zone industriali e terreni abbandonati, ai territori di *rénovation urbaine*, ai poli multimodali e alle linee dei trasporti collettive, ai centri storici.

*\*Dottore di Ricerca. Università degli studi di Napoli "Federico II".*

#### Note

1. La Plaine Commune, nata come comunità di comuni alla fine del 1999, è divenuta comunità d'agglomerazione di comuni nel 2001.

## Densificazione nei piani di Londra e New York

Francesco Domenico Moccia\*

Il piano di Londra del febbraio del 2004 è il documento che ha lanciato la densificazione come strategia prioritaria urbana per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo secondo un sistema sostenibile. Segnali di insoddisfazione per le basse densità sul modello della città giardino o dei sobborghi pubblici e privati maturavano già da tempo e si erano concretizzate nella revisione morfologica di “monumenti” dell’urbanistica contemporanea come Valligby o Amsterdam Zuid, senza però diventare il principio di orientamento della pianificazione dell’intera area metropolitana. L’argomentazione a favore di questa scelta richiama delle ragioni che sono ormai passate nelle costanti a cui ci si rivolge quando si intende sostenere la densificazione: la possibilità di aumentare l’offerta abitativa senza consumo di suolo e con l’intreccio degli usi che minimizzano gli spostamenti o rendono il trasporto pubblico competitivo per l’addensamento degli utenti corrispondenti alla maggiore capacità specialmente delle modalità su ferro. Con il protocollo di Kyoto, questi dispositivi che si prestano alla riduzione dell’emissione dei gas serra, diventano un importante strumento per perseguire i suoi obiettivi.

Per questo motivo il primo obiettivo è di *contenere la crescita di Londra all’interno dei suoi confini senza invadere gli spazi aperti*. La conseguenza di questa scelta è quella di aumentare la densità edilizia delle aree edificate per migliorare. Ciò prevede l’effetto di una migliore qualità urbana

ottenuta dalla sostituzione dell’edilizia di bassa qualità e del miglioramento del sistema dei trasporti con la maggiore convenienza del passaggio alla modalità collettiva. La concentrazione dei nuovi interventi nella zona orientale si spiega perché quello è il tradizionale quartiere operaio e popolare. In aree di tale prevalenza sociale saranno localizzati anche gli impianti per le Olimpiadi. Il piano prevede, andando più nel dettaglio, delle linee guida per la progettazione della “città compatta”, articolate secondo i seguenti punti:

- *massimizzare il potenziale dei siti;*
- *creare o potenziare la sfera pubblica;*
- *creare o potenziare gli usi misti;*
- *essere accessibile, usabile e permeabile per tutti gli utenti;*
- *essere sostenibile, durevole ed adattabile;*
- *essere sicura per gli occupanti e per i passanti;*
- *rispettare il contesto locale, il carattere e la comunità;*
- *essere pratica e leggibile;*
- *essere attraente alla vista e, quando appropriato, ispirare, eccitare e deliziare;*
- *rispettare l’ambiente naturale;*
- *rispettare il patrimonio storico di Londra.*

I progetti urbanistici di densificazione debbono attuare la completa lista dei requisiti i quali sono in gran parte tra loro compatibili e talvolta addirittura sinergici. Infatti gli spazi pubblici si avvantaggiano della presenza di usi diversi come la loro estetica migliora con la varietà tipologica e la vivibilità

con l’attenzione ai fattori ambientali. Il tutto ne incrementa la frequentazione e li rende più sicuri. Non bisogna neppure pensare che queste positive relazioni si sviluppino spontaneamente ed in assenza di una progettazione attenta a ciascuno degli aspetti come anche a curare esplicitamente le relazioni tra di loro.

L’aspetto più critico è stata la campagna di Livingstone a favore degli edifici alti, sebbene il piano avesse elencato una serie di precauzioni che bisognava tener presente nella loro localizzazione e armonizzazione con il contesto, trattando in particolare gli aspetti paesaggistici. L’inserimento nello skyline di Londra e il rapporto con la city furono oggetto di aspre polemiche a partire dal grattacielo di Canary Warf. Al contrario, tra gli aspetti più innovativi e coraggiosi del piano va sottolineata quel ribaltamento dell’indice di densità, proposto come soglia minima e delle superfici a parcheggio, al contrario, prescritte come massimi in funzione del livello di accessibilità dell’area con il trasporto pubblico (v. Tab. n. 1).

La proposta di “città compatta” è la soluzione urbanistica sostenibile e, perciò, deve includere i seguenti principi:

- *riutilizzare il suolo urbanizzato e gli edifici dimessi;*
- *conservare l’energia, i materiali, l’acqua e le altre risorse;*
- *assicurare che la progettazione faccia ricorso al massimo a sistemi naturali sia all’interno che all’intorno degli edifici;*
- *ridurre l’impatto del rumore,*

tab. 1 - Density location and parking matrix (habitable rooms and dwellings per hectare)

		Car parking provision	High 2 – 1.5 spaces per unit	Moderate 1.5 – 1 space per unit	Low Less than 1 space per unit
		Predominant housing type	Detached and linked houses	Terraced houses & flats	Mostly flats
Location	Accessibility Index	Setting			
Sites within 10 mins walking distance of a town centre	6 to 4	Central	650 – 1100 hr/ha 240 – 435 u/ha Ave. 2.7hr/u		
		Urban	200 – 450 hr/ha 55 – 175 u/ha Ave. 3.1hr/u	450 – 700 hr/h 165 – 275 u/ha Ave. 3.0hr/u	
		Suburban	200 – 300 hr/ha 50 – 110 u/ha Ave. 3.7hr/u	250 – 350 hr/ha 80 – 120 u/ha Ave. 3.0hr/u	
Sites along transport corridors & sites close to a town centre	3 to 2	Urban	200 – 300 hr/ha 50 – 110 u/ha Ave. 3.7hr/u	300 – 450 hr/ha 100 – 150 u/ha Ave. 3.0hr/u	
		Suburban	150 – 200 hr/ha 30 – 65 u/ha Ave. 4.4hr/u	200 – 250hr/ha 50 – 80 u/ha Ave. 3.8hr/u	
Currently remote sites	2 to 1	Suburban	150 – 200 hr/ha 30 – 50 u/ha Ave. 4.6hr/u		

dell'inquinamento, delle esondazioni e degli effetti microclimatici;

- assicurare trasformazioni urbani confortevoli e sicure per gli utenti;
- conservare e migliorare l'ambiente naturale, particolarmente in relazione alla biodiversità;
- promuovere comportamenti sostenibili per la gestione dei rifiuti nelle zone vecchie e nuove della città, incluso il supporto per sistemi integrati di riciclo locale...

Secondo l'ultimo rapporto del World Watch Institute, le città di Londra e New York hanno avviato politiche contro il riscaldamento globale superiori a quelle di qualsiasi stato. Tra queste va considerato il piano *A Greener, Greater New York* del 22 aprile 2007. A un tale documento si arriva dopo circa un anno di consultazioni durante le quali è emerso un concetto chiave: la forza della città è nella concentrazione, efficienza, densità, diversità; nella sua gente, ma soprattutto in un senso ininterrotto di possibilità. Tra i maggiori problemi affrontati è la domanda di alloggi e gli elevati costi delle abitazioni per i quali la scelta consiste nella produzione, in 25

anni, di case per un milione di persone sempre attraverso processi di densificazione. E' un programma che deve assicurare la messa a disposizione di case a basso costo, più sostenibili ed assicurare che ciascun cittadino non abiti ad una distanza maggiore di 10 minuti da un parco.

Il piano per le abitazioni si prefigge di: *Continuare cambiamenti di zonizzazione di iniziativa pubblica;*

1. orientare le costruzioni verso i nodi del sistema di trasporto pubblico;
2. utilizzare aree costiere dimesse;
3. aumentare le opportunità del sistema di trasporto pubblico per sostenere la crescita;

*Creare nuove abitazioni su suoli pubblici;*

1. aumentare la scelta delle co-localizzazioni in collaborazione con le agenzie governative;
2. adattare edifici superati con cambio delle destinazioni d'uso;

*Esplorare ulteriori aree d'opportunità*

1. urbanizzare aree sottoutilizzate per ricompattare i quartieri;
2. catturare il potenziale degli investimenti in infrastrutture di

*trasporto;*

3. costruire al di sopra di aree ferroviarie, linee ferroviarie ed autostrade;

*Ampliare programmi di accesso alla casa finalizzati*

1. sviluppare nuove strategie finanziarie;
2. ampliare la zonizzazione "inclusiva";
3. incoraggiare l'accesso alla proprietà;
4. proteggere il patrimonio di case economiche esistenti per tutta la città di new york

Su queste linee di intervento esistono già progetti in corso come quelli per trasformare circa 300 acri di aree ferroviarie, autofficine, e parcheggi nella zona centrale di Manhattan conosciuta come Hudson Yards in un distretto ad uso misto commerciale, residenziale e ricettivo.

La scelta di assegnare una netta preferenza al trasporto pubblico agisce sui due fronti: da un lato rendere l'uso dell'auto sempre più difficoltoso e dall'altro, elevare le densità edificatorie lungo le linee del trasporto pubblico. In un accordo tra l'ente comunale per le abitazioni popolari e quello per la gestione dei parcheggi è risultato possibile prevedere la possibilità di realizzare 6.000 nuovi appartamenti a basso costo entro il 2013 utilizzando gli spazi aperti destinati a parcheggio, modificando il piano d'uso del suolo per consentire anche l'uso residenziale. L'abbassamento dei costi avviene in virtù della proprietà pubblica del suolo. Un altro sistema per l'uso intensivo dei suoli pubblici è quello della co-localizzazione, consistente nell'aggiunta di abitazioni e servizi alle aree occupate da attrezzature pubbliche come scuole, biblioteche, ospedali. E' una proposta più originale di quella della copertura, con abitazioni, o meglio con pezzi di città delle aree delle infrastrutture di trasporto - dove Parigi ha impiegato molti progetti urbani recenti - o quella della zonizzazione inclusiva, consistente nella cessione di quote *social housing* a fronte di premialità urbanistiche nelle iniziative private, che da noi si sta progressivamente diffondendo.

\*Docente di Urbanistica, "Federico II" Università di Napoli, DIPUU.

## La forma urbana è densa e continua

Paolo Castelnuovi\*

L'immagine archetipica della città è una piazza o una strada, animata di gente e circondata da case: uno spazio pubblico ricavato come un vuoto "a togliere" nella massa del costruito. Si tratta di un'immagine fisica, un paesaggio che corrisponde ad una struttura fondamentale del comportamento sociale: l'effetto città, che i sociologi riconoscono nell'accumulo di occasioni di serendipità, e che è possibile solo in presenza di molte persone che si trovano in uno stesso luogo con intenzioni e attività diverse e non preordinate.

Insomma le piazze e le strade devono essere popolate e indisciplinate e ciò si verifica solo se intorno, in un contesto prevalentemente pedonale, ci sono le abitazioni, i commerci, le attrezzature: un mix che genera percorsi e attrazioni diversi e integrati dalla prossimità e dalla possibilità di incontri e stazionamenti casuali. Quindi il costruito intorno allo spazio pubblico urbano è necessariamente denso, perchè deve ospitare i numerosi fruitori della piazza.

Si è provato a calcolare la densità necessaria a tener vivi gli spazi pubblici per una città come Modena, in cui ogni abitante occupa quasi 50 mq. di casa. Si è pensato che i cittadini siano disposti a percorrere a piedi sino a 250 metri, come si era fatto nel 1975 per calcolare gli standard scolastici: un luogo centrale ogni 20 ettari di città costruita. Verificato che la piazza o la main street si possono animare se intorno ci

sono almeno 3/4000 tra abitanti e utilizzatori sistematici, a Modena lo "standard serendipity" richiede luoghi centrali con una densità territoriale superiore a 120 abitanti/ettaro, corrispondente ad almeno 2,5 mc/mq (al netto delle parti commerciali): cioè edifici di 4/5 piani.

Ovviamente non sono solo quantitative le condizioni per cui oggi si può sperare che i marciapiedi di un luogo centrale tornino ad essere frequentati e luogo di incontro. Serve anche la formazione di fronti urbani continui e variati, un adeguato mix di commercio e di servizi al piano terreno e soprattutto una concentrazione di flussi pedonali che solo un adeguato trasporto pubblico può fornire. Anzi, è a partire dalla riorganizzazione della mobilità urbana che in tutti i sistemi urbani occidentali si individuano i nuovi fulcri di flussi pedonali, in relazione alle fermate del trasporto pubblico su rotaia: intorno ad esse si programmano i nuovi centri di servizi e i nuclei di città densa che dovranno aggregare i cittadini della città dispersa circostante. È il modello del Transit oriented development (TOD), a cui fanno riferimento le più importanti strategie di qualificazione delle periferie di tradizione anglosassone, integrando sistematicamente i piani territoriali e quelli per la mobilità. Va evidenziata la differenza sostanziale tra le strategie di TOD e quelle delle new towns.

Le prime intervengono sulla base di un disegno sistemico del trasporto pubblico esteso all'area urbana e

periurbana, per catalizzare periferie già insediate ma oggi ad alta dispersione. Intorno alle stazioni si prevedono nuclei densi di edifici e di spazi pubblici, comportando, come compensazione a larga scala, il blocco della dispersione insediativa e la qualificazione delle aree libere residue per attività agricole o servizi non costruiti. Così il planning di densificazione connesso al trasporto pubblico, risulta una delle poche strategie attive per fermare la proliferazione insediativa nelle aree rurali, incontenibile dove non ci sono alternative alla mobilità privata. Invece la proposta delle new towns deforma il disegno del trasporto pubblico sul territorio portando le linee a nuovi nodi, indipendentemente dal servizio al territorio circostante. La qualità del nuovo intervento è perseguita senza prendersi carico del disagio del territorio metropolitano all'intorno. Con le new towns non si riducono le condizioni attuali di congestione da traffico, ma semmai di aumentano di poco, se tutto funziona alla perfezione, producendo nuovi insediamenti con aspetti di qualità interni, incapsulati come una serra in un contesto il cui clima sociale degrada progressivamente.

In particolare i TOD a differenza delle new towns prevedono connessioni, filamenti di città che si protendono dal nodo servito nel territorio, generando una rete estesa e pervasiva che innerva la periferia a bassa densità con assi di effetto urbano. Infatti i modelli anglosassoni, che si applicano a

rimediare i disagi della mobilità nella città a bassa densità esistente, non mirano ad ottenere un effetto “città densa” compattamente esteso per 700 ettari intorno ad ogni nodo, ma a generare un nucleo forte con ramificazioni di main street ad alta densità. I “tentacoli urbani” si estendono sino a 6/700 metri dal nucleo denso, arrivando a 1500 m. se ci si affida ad una rete sicura di ciclabili. Il resto è lasciato alla bassa densità, ottenendo comunque una densità complessiva non inferiore a 60 abitanti per ettaro. Le strade urbane servono a condurre al nodo gli abitanti della città a bassa densità, in modo piacevole, a piedi o in bici, motivando il trasporto pubblico alternativo all'auto anche per chi abita in un quartiere a bassa densità, con la miglior sintesi possibile tra residenza unifamiliare e vita urbana in contesto denso.

L'ideogramma della forma urbana densa in questo caso si rappresenta con una figura composta: il nocciolo della piazza si prolunga con strade prevalentemente ciclabili e pedonali, con sistemazione a viale o con fronti commerciali. Con uno schema grafico si verifica che 6000 metri di questi percorsi, qualificabili come urbani e posti a raggiera a partire da un nodo, bastano ad innervare oltre 200 ettari di insediamento a bassa densità. Così 12.000 abitanti si trovano mediamente a meno di 100 metri da una main street e con un percorso medio per arrivare al nucleo inferiore a 500 metri.

Sulla base di questi input strutturali si possono delineare i requisiti morfologici del paesaggio urbano che deve risultare dagli interventi di densificazione nelle periferie, ottenibili applicando i seguenti criteri progettuali:

- a) accentrare i complessi edificati più alti intorno al nodo, caratterizzando così lo skyline del centro e rendendolo riconoscibile anche a distanza; sui percorsi urbani radiali, a partire dal nodo, la densità si raggiunge invece più con la continuità dei fronti che con l'altezza degli edifici (comunque da comprendere tra 4 e 5 piani);
- b) assegnare allo spazio pubblico

dimensioni adatte ai flussi e allo stazionamento pedonale: piazze raccolte; strade facili da attraversare; fronti continui ma con formazione di frequenti slarghi e punti di sosta sulla main street, con traverse ad intervalli non superiori a 100/150 metri;

- c) dotare i centri di un mix funzionale che li renda meta di flussi pedonali a tutte le ore, con fattori di polarizzazione di rilevanza sovrallocale, non solo in relazione al nodo trasportistico; lungo le radiali generare “active streets”, assicurando continuità tra gli spazi e un assetto che renda subalterna la presenza delle auto (ad es. viali, o ramblas, o comunque grandi marciapiedi con fronti commerciali e spazi di parcheggio solo per la sosta breve);
- d) utilizzare i nuovi interventi per distinguere ciascun quartiere segnalando i fattori di identità caratterizzanti (in particolare nel centro), anche attraverso il potenziamento dei landmarks già disponibili per storia o morfologia naturale: sfondi panoramici, fattori geomorfologici specifici, monumenti e spazi pubblici riconosciuti;
- e) assicurare un buon confort ambientale ai nuovi interventi soprattutto considerando gli aspetti microclimatici dello spazio pubblico, in modo da avere spazi piacevoli da percorrere e di stazionamento nelle diverse stagioni (luoghi equilibratamente soleggiati e ombreggiati, percorsi coperti, assetti che assicurino un'adeguata ventilazione – o viceversa una protezione dai venti) con un ruolo importante assegnato al verde diffuso e ai parchi urbani, da considerare luoghi centrali a tutti gli effetti;
- f) adottare sistematicamente criteri di qualificazione dello spazio pubblico in ordine ad aspetti gestionali sinora trascurati ma che risultano fondamentali nell'immagine e nell'identità locale:

- il senso di sicurezza, attraverso un design che riduca gli spazi poco visibili dalle abitazioni, i tratti dei percorsi ciclopedonali non presidiati o poco illuminati di sera, i grandi spazi vuoti e monofunzionali (parcheggi, piazze), le recinzioni opache e ogni

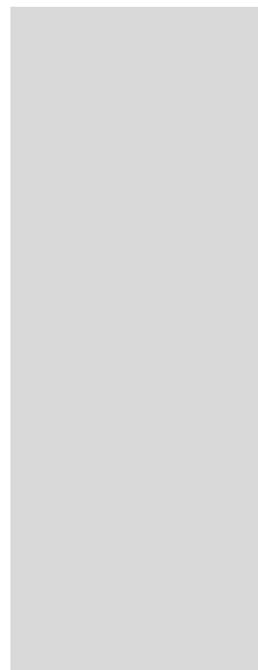
ostacolo alla intervisibilità,

- la sostenibilità economica e dell'immagine complessiva, attraverso un design che assicuri durabilità, facili pulizie e manutenzione degli arredi, basso costo della gestione del verde e dei servizi (ad es. di smaltimento rifiuti), flessibilità nel riuso di attrezzature e dei servizi a diretto contatto con il pubblico, riducendo le parti chiuse o malfunzionanti per obsolescenza.

Per avviare questi processi di qualificazione urbana, storicamente avversati a favore della più banale e irresponsabile espansione, sono assolutamente indispensabili alcuni strumenti di governance in Italia promossi da tutte le amministrazioni impegnate nella gestione territoriale ma ancora troppo poco praticati:

- un coordinamento degli interventi a dimensione d'area vasta, con master plan flessibili ma in grado di assestare bilanci territoriali di lunga durata, ottenibili solo con l'utilizzo sistematico di strumenti di perequazione territoriale ed urbana;
- avviare grandi processi di rinnovo urbano rivolti allo spazio pubblico con iniziative miste e operatori integrati che consentano di convogliare gli investimenti su poche grandi iniziative, assicurando un buono standard di qualità complessiva per il funzionamento, la connettività e l'immagine degli spazi e dei servizi pubblici, prima della realizzazione dei nuovi interventi privati.

*\*Politecnico di Torino, Dipartimento di Progettazione Architettonica e Disegno Industriale.*



## Città “densa” e sostenibilità edilizia

Mario Losasso\*

Il concetto di densificazione, come molti altri temi su cui si discute o, per meglio dire, si torna oggi a discutere in una nuova stagione di dibattito sulla qualità urbana e sulla residenza, può avere varie interpretazioni, come del resto avviene per tutti i concetti *plastici* che si prestano meglio di altri, più codificati e dotati di maggiore restrizione di campo, alle declinazioni attribuite da chi ne fa uso. Inoltre, il tema in questione si permea di significati attualizzati se lo si collega agli scenari culturali e disciplinari che sono al centro del recente dibattito. La caduta della qualità abitativa, i problemi dell'infrastrutturazione urbana, i limiti dettati dalla dispersione del costruito, il consumo di territorio, l'invasione della grande distribuzione commerciale, la perdita dell'identità ambientale, costituiscono alcuni grandi temi di discussione su cui l'argomento densificazione induce momenti di riflessione per l'indirizzo delle politiche e delle pratiche urbane. Un interessante punto di incontro è costituito dalla correlazione fra densificazione e sostenibilità edilizia, con la previsione di ricadute positive sul piano sociale, ambientale ed economico, prefigurando interventi innovativi per una «mixité» funzionale, per il rendimento energetico degli edifici, per l'approccio di sostenibilità locale basato su sinergie funzionali tra i vari attori dei processi di trasformazione, per i modelli innovativi di processo edilizio nell'integrazione fra risorse pubbliche e private.

La relazione fra densificazione e sostenibilità è da più parti richiamata sul piano della risoluzione di numerose problematiche urbane, dallo spreco di risorse territoriali alla congestione della mobilità, dall'impatto sul paesaggio alla sicurezza urbana, proponendo quindi insediamenti edilizi in condizioni urbane già infrastrutturate, con forme compatte, occupazione di spazi marginali, ecc. Tuttavia, l'uso di due concetti “plastici” richiede che essi siano precisati sul piano di un loro approfondimento valutativo senza che siano lasciati a molteplici possibilità interpretative. Inquadrandolo in modo critico e non generico l'approccio sostenibile, si possono definire alcuni aspetti capaci di indirizzare gli esiti di una *città densa* sulla linea di una rinnovata e controllata qualità urbana. In termini di eco-efficienza – concetto base e misurabile della sostenibilità – le soluzioni edilizie dovrebbero essere orientate a minimizzare l'uso di risorse (materiali, energia, acqua, suolo), favorendo la riciclabilità e la durata dei manufatti, minimizzando inoltre le emissioni, gli scarichi e la dispersione di sostanze tossiche, promuovendo l'uso di risorse rinnovabili sia materiali che energetiche. Per utilizzare al meglio le risorse economiche e non ricadere in condizioni di carattere speculativo, la “rottamazione” stessa del patrimonio edilizio fatiscente dovrebbe essere significativamente vincolata. Andrebbe dimostrato che “rottamando” l'edilizia esistente si avrebbero nuove

costruzioni più efficienti, con un ridotto consumo di risorse e una loro bassa intensità in termini di impronta ecologica. Altrimenti risulta ecologicamente più appropriata l'azione di recupero e manutenzione degli edifici esistenti. L'eco-efficienza degli interventi si configura come un concetto cruciale, valutabile tramite procedure LCA del ciclo di vita e degli impatti di prodotti, edifici e tecnologie. Secondo il WBCSD (World Business Council for Sustainable Development), l'eco-efficienza persegue la riduzione dell'impatto ecologico e l'incidenza di prelievo di risorse naturali al fine di ottenere un livello compatibile con la capacità di carico ambientale. Al fine di individuare strategie qualificanti degli interventi, essa andrebbe perseguita con azioni quali la rivalutazione di pratiche e valori localmente condivisi, la promozione della dimensione locale in termini di produzione e di bisogni, la riduzione dell'uso di risorse, il riciclaggio e il recupero di edifici e spazi. Se si collegano i parametri precedentemente richiamati con la maggiore densità residenziale piuttosto che con uno sviluppo urbano diffuso e a bassa densità, la densificazione può essere sostenibile definendo modalità e dimensioni conformi. La città compatta della tradizione costruttiva europea ha ancora modelli di riferimento da offrire, ciò che è degradato può essere recuperato e integrato piuttosto che demolito e ricostruito, le tecnologie per il rendimento energetico consentono una drastica riduzione dei consumi

edilizi sia in nuove realizzazioni che nel retrofit di edifici esistenti. Città densa, infine, non vuol dire fare ricorso a modelli urbani con edifici alti, poiché la centralità della dimensione locale può prevedere una concentrazione residenziale equilibrata in relazione agli spazi aperti pubblici o collettivi, quale risposta a un cambiamento degli stili di vita attraverso la proposizione di densità miste, diversi tipi edilizi, arricchimento e integrazione delle funzioni, salvaguardia dell'ambiente con l'obiettivo di insediamenti eco-efficienti.

*\*Direttore del Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica, Università Federico II di Napoli.*

# Densità ed energia

*Alessandro Sgobbo\**

Il tema del risparmio energetico e del soddisfacimento, mediante fonti alternative, rinnovabili ed ecocompatibili del fabbisogno energetico, ha acquisito, nell'ultimo decennio, una posizione di assoluta centralità nella progettazione degli interventi edilizi. Ciò è principalmente legato al sostanziale riconoscimento dell'elevatissima energivività dell'edificato e delle attività umane che vi si svolgono. La necessità di far fronte a tale bisogno comporta notevoli emissioni di gas serra il cui aumento incontrollato sta determinando gravi ed irreparabili conseguenze sul clima e la sopravvivenza stessa del pianeta. La constatazione di siffatta realtà implica la presa di coscienza dell'esigenza improcrastinabile di modificare radicalmente il modo di edificare e di soddisfare i bisogni dei fruitori degli immobili con soluzioni che integrino elevati standards qualitativi con minimi consumi energetici. Inoltre si pone l'esigenza di riuscire a soddisfare in loco il fabbisogno energetico residuo, non eliminabile con l'uso di soluzioni esclusivamente passive. In ambito urbanistico tale tema è stato, sino ad oggi, oggetto di scarsa attenzione. Ciò è dovuto a due fattori:

- è ancora poco diffusa la consapevolezza dell'enorme contributo che sul risparmio generale di energia può derivare da un concreto e radicale ripensamento del modo di concepire la città;
- l'innovazione ed il progresso tecnologico hanno messo a

disposizione del risparmio energetico numerosi e sperimentati strumenti su scala edilizia, non offrendo, per il progetto urbano, analoga varietà ed efficacia di soluzioni. In effetti l'obiettivo di ecocompatibilità delle proposte è stato principalmente affrontato rispetto ai temi del consumo di suolo e della riduzione degli spostamenti. In tal senso aumentare la densità urbanistica ha rappresentato una naturale soluzione in grado di soddisfare pienamente entrambe le esigenze. Infatti, oltre a consentire un notevole risparmio energetico dovuto all'accorciamento dei percorsi, rappresenta anche un'efficace soluzione di mitigazione grazie alla possibilità di riservare maggiore quantità di suolo agli spazi verdi, con le ben note conseguenze in termini di riduzione dell'effetto "bolla termica" ed incremento della presenza di naturali assorbitori di anidride carbonica. Tuttavia, a ben riflettere, la densificazione si presta efficacemente anche ad altre considerazioni in ambito più strettamente energetico. Infatti, lo stesso espediente, può costituire momento incentivante per la realizzazione di sistemi attivi volti a soddisfare quel bisogno residuo di energia primaria non eliminabile con soluzioni di risparmio energetico su scala edilizia. E' individuabile, cioè, un valore complementare nella densificazione, che, sebbene ad oggi trascurato, a ben guardare, potrebbe rappresentare l'aspetto economico che consente di superare la tradizionale dicotomia tra ecocompatibilità e



convenienza.

Un esempio di ciò è dato dall'influenza che l'espedito urbanistico in parola è in grado di esercitare rispetto all'impiego dei sistemi di teleriscaldamento ed, in particolare, del tipo da cogenerazione implementato nella produzione di energia elettrica da fonte solare.

Sommariamente un impianto di teleriscaldamento può essere suddiviso in tre sub-sistemi:

1. la centrale di generazione;
2. la rete di trasmissione urbana;
3. la rete di distribuzione interna dei fabbricati.

La centrale è il luogo ove l'energia termica viene prodotta ai fini del successivo trasferimento. La generazione di calore può costituire l'obiettivo primario dell'impianto oppure essere il residuo della produzione di energia più pregiata. Si parla, in tal caso di cogenerazione.

Il fluido termovettore primario, mediante uno scambiatore, trasferisce il calore prodotto alla rete di trasmissione urbana. Questa è costituita da una ragnatela di tubazioni le cui caratteristiche in termini di materiali, dimensioni e sistemi di coibentazione, dipendono

dal fluido termovettore circolante: generalmente acqua calda, acqua surriscaldata oppure vapore acqueo. Sebbene, da un punto di vista termodinamico, la migliore soluzione è quella che prevede la trasmissione del calore alla più alta temperatura, i sistemi a vapore acqueo e ad acqua surriscaldata presentano notevoli complessità rispetto alle problematiche di dilatazione termica, coibentazione e metodologie di posa delle tubazioni. Viceversa gli impianti di trasmissione ad acqua calda, sebbene tecnicamente più semplici, richiedono sezioni elevate della rete e maggiori investimenti per la realizzazione.

Il punto di recapito della rete di trasmissione è lo scambiatore di calore posto a monte dell'impianto di distribuzione interna di ogni fabbricato. Ivi l'energia termica trasportata viene ceduta al fluido termovettore circolante nell'immobile e, da questo, trasmessa alle singole utenze sia sotto forma di acqua calda sanitaria che di energia per il riscaldamento invernale od il raffrescamento estivo.

La convenienza economica e l'ecocompatibilità dei sistemi di teleriscaldamento discendono

direttamente dalla notevole maggiore efficienza intrinseca di cui beneficiano rispetto agli impianti di tipo autonomo. Tale maggiore efficienza deriva, oltre che dall'impiego di centrali di produzione tecnicamente più evolute e costantemente mantenute, anche e soprattutto dalla possibilità di operare in modo praticamente costante a causa della mutua compensazione delle oscillazioni della domanda. Le piccole caldaie, condominiali o per singola utenza, infatti, sono continuamente soggette a cicli di accensione e spegnimento a causa dell'oscillazione del fabbisogno di calore dell'immobile, sia in relazione all'uso che allo scambio termico con l'ambiente esterno.

Le recenti innovazioni nelle tecnologie di produzione di energia elettrica da fonte solare hanno introdotto un ulteriore possibile scenario di impiego del teleriscaldamento da cogenerazione, ove, l'intero processo risulta del tutto esente da rilascio di anidride carbonica. Ci si riferisce, in particolare, ai c.d. impianti solari termodinamici a concentrazione. Un sistema di paraboloidi, ovvero, negli impianti a torre, un insieme di specchi



detti eliostati, riflette la radiazione solare incidente concentrandola in un ricettore. Ivi il fluido termovettore, generalmente una miscela di sali fusi, trasferisce il calore recepito ad uno scambiatore ove avviene la vaporizzazione dell'acqua e la produzione di energia elettrica. Ovviamente il vapore, all'uscita della turbina, viene sottoposto a

condensazione cedendo grandi quantità di calore all'acqua di raffreddamento. Questo calore, difficilmente utilizzabile per altri scopi, può essere efficacemente impiegato come alimentazione di un impianto di teleriscaldamento. Se, quindi, la tecnologia del solare termodinamico costituisce la sola fonte di energia rinnovabile e completamente priva di

emissioni in grado di competere con quella eolica in termini di convenienza economica, l'implementazione del teleriscaldamento da cogenerazione, applicabile grazie alla densificazione, può fornire quel valore complementare necessario al sorpasso.

L'elevata densità urbana, infatti, influisce positivamente sulla convenienza delle soluzioni di teleriscaldamento, i cui i limiti di applicabilità sono legati alle perdite di energia che si determinano durante il trasporto ed ai costi di realizzazione della rete.

Le perdite di energia sono funzione della temperatura del fluido termovettore e della distanza tra centrale di generazione ed utenze. Incrementare la densità urbana ovviamente riduce notevolmente le distanze da coprire con la rete di trasmissione, rendendo, inoltre, possibile e conveniente l'impiego delle soluzioni ad acqua calda che, rispetto a quelle a vapore e ad acqua surriscaldata, soffrono in modo più ridotto di fenomeni di dispersione termica. Inoltre, incrementandosi il numero di utenze raggiunte per chilometro di sviluppo della rete, i costi iniziali sono evidentemente ammortizzati in tempi più brevi.

\*Ingegnere.

## "Valorizzazione del Commercio Urbano" Torino, 21/22 ottobre 2009

Centro Congressi Regione Piemonte

**REGIONE PIEMONTE**

**Valorizzazione del Commercio Urbano**  
Dieci anni di esperienze a confronto

Centro Congressi Regione Piemonte  
Torino, 21/22 ottobre 2009

SEGRETERIA SCIENTIFICA  
Carlo Salvatore - Responsabile Scientifico  
Pierdomenico Albanese - Luisa Nizza - Nunzia Pignataro Corrado Rinaudo - Coordinatore Scientifico

CCI Centro Congressi Internazionali S.r.l.  
C.so Bramante, 58/9 - 10126 Torino  
Tel. +39 011.244.69.11  
Fax +39 011.244.69.00  
giada.marabotto@cci-sea.com  
www.congressiefiere.com

L'organizzazione dell'attività commerciale è un fenomeno strettamente connesso ai processi di regolazione e di sviluppo delle città. *L'assessorato al Commercio della Regione Piemonte* pone al centro della sua attenzione lo sviluppo del commercio urbano presentando le problematiche relative al governo, alla pianificazione del territorio e quelle correlate alla valorizzazione del settore.

I "luoghi del commercio", intesi come contesti urbani caratterizzati da attività commerciali, sono al centro, da circa un decennio, di politiche di qualificazione territoriale con interventi volti a *sostenere la qualificazione e l'incentivazione al fine di promuovere uno sviluppo "a servizio della collettività"* per un incremento della qualità della vita e con l'intento di controbilanciare la forte attrazione dei cosiddetti "centri commerciali" che nel tempo hanno assunto un marcato ruolo di aggregazione pur mancando di storicità e tradizione.

La Regione Piemonte, attraverso il *Programma di Qualificazione Urbana*, definisce le aree in cui intervenire e finanzia interventi promossi dalle Amministrazioni Comunali in ambito di valorizzazione e riqualificazione del commercio urbano. Le Amministrazioni Comunali risultano così più stimolate a programmare tipologie di investimenti che

inducono effetti positivi nel rapporto città-commercio.

A questo scopo, durante il convegno, verranno documentati alcuni casi territoriali di programmazione commerciale che possono configurarsi come "buone pratiche" in Belgio, Francia, Spagna, Svezia, Stati Uniti e in alcune Regione italiane approfondendo le modalità di attuazione delle politiche di incentivazione regionale.

### Segreteria scientifica

Carlo Salvatore - Responsabile Scientifico  
Pierdomenico Albanese - Luisa Nizza - Nunzia Pignataro Corrado Rinaudo - Coordinatore Scientifico

maggiori informazioni visitare il sito [www.valorizzazionecommercio.it](http://www.valorizzazionecommercio.it)

### Segreteria Organizzativa

Centro Congressi Internazionale S.r.l.  
C.so Bramante, 58/9 - 10126 Torino  
Tel. +39 011.244.69.11  
Fax +39 011.244.69.00  
[giada.marabotto@cci-sea.com](mailto:giada.marabotto@cci-sea.com)  
[www.congressiefiere.com](http://www.congressiefiere.com)

## Densità e consumi energetici

Gaetano Saullo\*

La densificazione è sicuramente uno dei temi più discussi in urbanistica afferendo a molteplici questioni, fra cui quello della Pianificazione Energetica. Lo studio del rapporto tra consumi civili<sup>1</sup> e densità urbana ha costituito una delle principali linee di ricerca perseguite agli esordi della problematica energetica negli anni '70, proseguendo con oscillante intensità fino a oltre la metà degli anni '80. Successivamente con l'emergere di grandi questioni come gli accordi internazionali ambientali, la liberazione dei mercati dell'energia, la ricerca di nuove fonti e relative tecnologie di utilizzo, questo aspetto è stato messo in disparte. Negli ultimi anni il binomio densità-consumi energetici ha avuto una rivalutazione a seguito delle mutate condizioni di contesto dovute alla diffusione di una maggior consapevolezza della sua importanza. Numerosi studi hanno cominciato ad affrontare questa tematica con i relativi problemi, fra cui quelli di Koen Steemers<sup>2</sup>. Steemers, analizzando diversi contesti urbani, prova a stabilire l'efficienza dei contesti ad alta densità rispetto a quelli a bassa densità in termini di consumi degli edifici, tenendo conto dell'apporto energetico esterno proveniente dalla radiazione solare e della diversa domanda di energia relativa alle differenti destinazioni d'uso e configurazioni tipologiche dell'edificato<sup>3</sup>. Per gli edifici residenziali, riferendosi alle condizioni tipiche del Regno Unito dove il fattore predominante è il consumo dovuto al riscaldamento, l'autore stabilisce che solo a partire da valori elevati, superiori all'ordine di grandezza di 200 abitazioni per ettaro (500-600 abitanti), la densità

può cominciare ad incidere negativamente sui consumi energetici, perché intervengono fattori come: l'ostruzione all'accesso al sole dovuta alla vicinanza degli edifici, l'orientamento e le dispersioni connesse con la tipologia edilizia. Occorre quindi, a partire da tali valori, sostituire il mancato apporto della radiazione solare con l'impiego di fonti energetiche possibilmente rinnovabili. Valori analoghi sono stati raggiunti da uno studio condotto sulla città di Milano<sup>4</sup>. I risultati definiscono come valori ottimali, per la minimizzazione del fabbisogno energetico per il riscaldamento invernale, sono quelli inferiori alla densità edilizia di 4-5 mc/mq (corrispondente alla densità abitativa di circa 400/500 ab/ha) per edifici in linea con orientamento est/ovest di volumetria elevata (>10.000 mc). Per densità superiori il guadagno solare diminuisce ed aumenta il fabbisogno teorico invernale. Altro aspetto importante è la relazione fra densità e consumi energetici dei trasporti. Questo aspetto è stato trattato in diversi studi tra i quali quelli sviluppati dal gruppo di ricercatori australiani coordinati da Newman e Kenworthy<sup>5</sup>, i quali tra la fine degli anni '80 e inizi degli anni '90 hanno fornito una esaustiva panoramica del problema attraverso delle analisi eseguite esaminando un numero consistente di città di tutto il mondo. Gli autori giungono, nonostante i limiti e le approssimazioni dovuti al trattamento dei dati estratti dalla letteratura, ad una classificazione delle città in tipologie mettendole in relazione alla densità, al consumo di carburante ed al tipo di trasporto prevalente. Da questa analisi

emerge che per avere una città a basso consumo occorre raggiungere una densità di circa 170 ab/ha, in modo da privilegiare i trasferimenti pedonali e di conseguenza ridurre il traffico veicolare. Emerge che modificare la densità di una città esistente in funzione dei consumi, attraverso ad esempio operazioni di demolizione e ricostruzione, è molto difficile; questo perché vi sono dei vincoli insormontabili legati alla tutela del patrimonio storico e alle variabili socio-economiche della città. Ecco perché nasce l'esigenza di ragionare sugli sviluppi insediativi ex novo previsti per il prossimo futuro, che assumono un ruolo marginale se confrontati con la dimensione degli insediamenti esistenti, ma che risultano invece importanti se valutati in termini assoluti. In questa ottica appare chiaro l'orientarsi verso una maggiore densità, capace di tener conto degli obiettivi energetico-ambientali, in un'ottica di riequilibrio complessivo della configurazione fisica e funzionale della città.

\* Dottorando, Università della Calabria.

# Il nuovo PRG per Napoli 1994 - 2004

Speciale doppia edizione

## INU Edizioni Srl

Casa editrice fondata  
dall'Istituto nazionale di urbanistica  
nel 1995

Piazza Farnese, 44 - 00186 Roma - I

Tel.: [0039] 06 68195562 -- 68134341  
Fax: [0039] 06 68214773  
E-mail: [inuprom@inuedizioni.it](mailto:inuprom@inuedizioni.it)  
Sito web: [www.inu.it](http://www.inu.it)  
Sito magazine: [www.planum.net](http://www.planum.net)



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

### Per ordinare e per informazioni:

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

### Una doppia edizione per il PRG di Napoli

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

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

**Sconto 20%**

Per i Soci INU e gli Enti:

**Sconto 30%**

### • COFANETTO

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

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

### • CARTELLA

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

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

## Le strutture regionali per il governo del territorio

Mauro Giudice\*

A seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione<sup>1</sup> la materia di competenza delle regioni non è più l'urbanistica (così come definita nei suoi aspetti regolativi), ma è individuata come "governo del territorio". Materia, anche questa come l'urbanistica, concorrente con le competenze dello Stato ovvero che necessita, per il suo completo esercizio, di specifiche normative nazionali relative ai principi fondamentali. Sino a oggi le normative nazionali non sono intervenute a definire, in alcun modo, il "governo del territorio" per cui le regioni si trovano in una situazione non completamente definita e difficilmente superabile rispetto ai propri limiti giuridici.

Infatti a fronte di una fiorente attività legislativa, in merito alla nuova strumentazione di piano ai diversi livelli istituzionali (anche attraverso la definizione di contenuti e di nuove forme procedurali di partecipazione alla formazione e alla successiva approvazione dei piani) si assiste alla quasi assenza di normative in merito alle strutture organizzative preposte alla nuova materia di competenza.

Nella più completa autonomia, e per alcuni versi anche con indifferenza alle modifiche nazionali introdotte dalla riforma costituzionale, le regioni proseguono – nella maggior parte dei casi – nello svolgimento delle tradizionali attività urbanistiche e di pianificazione (seppure arricchite dalle procedure di valutazione ambientale strategica e dalle tematiche legate alla pianificazione paesaggistica).

Questa situazione genera un insieme di comportamenti differenziati tra le regioni (ma in alcuni casi anche al loro interno) che non sono in grado di realizzare strutture adeguate alle nuove competenze. Anzi la separatezza delle materie, che in qualche maniera sono riconducibili alle complessive competenze di governo del territorio, tra i diversi assessorati non permette – per lo meno sino a questo punto – di realizzare strutture adeguate e, quindi, essere pronti a governare, in maniera coordinata e coerente, le nuove competenze.

A fronte di questa situazione generale il dibattito nazionale, in materia di riforma, tende a chiarire i confini del governo del territorio (vi è però da rimarcare che nell'attuale fase il dibattito politico a riguardo è alquanto fermo e i tempi per una sua conclusione appaiono alquanto lunghi).

In ogni caso tutte le Proposte di Legge depositate alla Camera dei Deputati (che ha avviato il dibattito nella competente VIII<sup>a</sup> Commissione) nel testo dell'articolato presentano una definizione della materia del governo del territorio.

In particolare due sono le proposte che maggiormente stanno focalizzando l'interesse politico del dibattito in corso. Si tratta della Pdl n. 329<sup>2</sup> e della PdL n. 438<sup>3</sup> che rappresentano i punti di riferimento per l'attuale maggioranza e per l'opposizione<sup>4</sup>.

Nei rispettivi primi articoli dei testi delle proposte si introduce, colmando il vuoto venutosi a creare dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, la

definizione della materia "governo del territorio".

La prima, in ordine di presentazione, proposta di legge così affronta il problema:

*«Il governo del territorio, in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile determinati dalle autorità pubbliche, consiste nell'insieme coordinato delle attività conoscitive, regolative, programmatiche, valutative e attuative, nonché di vigilanza e di controllo degli interventi di trasformazione e di uso del territorio, allo scopo di perseguire: la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico e del territorio rurale; l'utilizzo sostenibile delle risorse non rinnovabili e la tutela della biodiversità; la riduzione del consumo di suolo non urbanizzato; il rapporto coerente tra localizzazione delle funzioni, sistema della mobilità e infrastrutture tecnologiche ed energetiche, in relazione alle risorse economiche e finanziarie attivate dai soggetti pubblici e privati.*

*La tutela del territorio è perseguita in maniera integrata nei diversi aspetti, relativi al suolo, al sottosuolo, alle acque di superficie e sotterranee, agli assetti idrogeologici, al mare e alle coste, alle aree rurali, all'ambiente alpino e appenninico, alla biodiversità e al patrimonio naturale, paesistico, storico e culturale. La qualità degli insediamenti urbani deve essere considerata e promossa come parte essenziale della qualità del territorio. Il governo del territorio comprende l'urbanistica, l'edilizia, nonché, per le parti riguardanti gli aspetti connessi alla*

*programmazione e alla pianificazione del territorio, la difesa del suolo, l'espropriazione e l'edilizia sociale. Ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, le regioni emanano norme in materia di governo del territorio, in conformità ai principi fondamentali della legislazione statale stabiliti dalla presente legge.»*

La seconda proposta, in forma molto più sintetica, afferma:

*«Il governo del territorio consiste nell'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione a obiettivi di sviluppo del territorio. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.»*

Come si può facilmente intendere dalla lettura di entrambi i testi il riconoscimento della complessità della materia (e soprattutto il superamento dell'urbanistica seppure intesa come una parte compresa nel tutto) è evidente e la necessità di una forte azione di coordinamento (tecnico, ma anche politico/istituzionale) all'interno degli enti competenti appare necessaria e non più rinviabile.

Ma ancora più importante per il livello regionale, oltre alla propria organizzazione tecnica, è la definizione, attraverso la propria potestà legislativa, dei contenuti dei nuovi strumenti di piano (anch'essi tesi al governo del territorio e non alla sola regolamentazione degli usi del suolo) in modo da avviare, nel concreto, la riforma della materia e uno svolgimento diverso delle proprie competenze. La strada da percorrere è alquanto lunga e tortuosa, forse anche per la scarsa collaborazione tra le diverse regioni e tra queste e lo stato. Ma occorre – proprio per riconoscere l'unicità del territorio e delle relative problematiche – che non si frammentino le scelte

legislative e si sia in grado, di conseguenza, di affrontare unitariamente le scelte, anche sotto l'aspetto organizzativo, del governo del territorio.

Cercando di colmare questa distanza legislativa, e per favorire azioni unitarie delle regioni, l'INU ha predisposto – sotto il mero aspetto tecnico – una proposta di legge da portare all'attenzione delle forze politiche. La proposta, che non intende mediare le proposte già depositate in Parlamento, si pone come elemento in grado di costruire elementi unificanti rispetto ai complessi temi del governo del territorio. Una proposta quindi che cerca di costruire un effettivo riferimento per la costruzione delle leggi regionali: unici strumenti per il varo tangibile di una nuova cultura del pianificare.

Anche la proposta dell'INU<sup>5</sup> contiene al suo interno una definizione di governo del territorio che però non si sofferma sui singoli elementi che lo costituiscono, ma intende generalizzare il carattere, prima ancora che i contenuti, dell'azione di governo del territorio. A tale riguardo afferma:

*«Il governo del territorio è l'insieme delle azioni che mirano a definirne l'assetto, a garantirne la tutela e a promuoverne lo sviluppo. Esso comprende attività legislative e regolamentari, conoscitive e valutative, pianificatorie e programatorie, regolative, di vigilanza e di controllo, nonché tutte le azioni relative alla difesa, tutela e valorizzazione del territorio o comunque aventi ad oggetto la trasformazione e l'uso dello stesso ai fini pubblici, di interesse pubblico, generale e privato.»*

Questa definizione è maggiormente attenta al ruolo regionale che, a partire dai principi sanciti al livello nazionale, dovrà declinare i nuovi strumenti e le nuove procedure per lo svolgimento delle diverse azioni di governo del territorio. È all'interno di questo quadro generale che le regioni sono impegnate anche nel ridefinire le proprie strutture tecniche per affrontarne le relative competenze.

Nella complessiva e variegata situazione organizzativa delle regioni (che è sintetizzata nelle schede seguenti) forse è corretto affermare che: *«Governo del territorio è una buzzword senza*

*tradizione, che ammette una varietà poco ordinata di significati, che rinviano a pratiche ancora più diversificate».*

Questa, in estrema sintesi, è la situazione delle regioni in materia di organizzazione per il governo del territorio. Infatti la specificazione delle strutture regionali, per lo svolgimento delle attività relative, non si è ancora concretamente avviata; ciò, soprattutto, per quanto riguarda il coordinamento delle diverse materie all'interno dei singoli enti.

L'unico vero cambiamento in atto è una ridotta attenzione alle politiche del controllo amministrativo e un incremento delle attività di pianificazione. Si può ritenere che le regioni, allo stato attuale, interpretino il governo del territorio con una loro maggior capacità pianificatoria, soprattutto di tipo strategico, in grado di indirizzare le proprie capacità di tutelare, di trasformare e di sviluppare le diverse peculiarità territoriali.

Altra cosa è l'organizzazione di una struttura capace di governare complessivamente tutte le componenti territoriali individuabili dalla lettura della riforma costituzionale. Questa parte innovativa delle capacità regionali di governare il proprio territorio non è ancora rintracciabile nell'organizzazione delle strutture. Sporadici casi sono riconducibili al vero superamento del modello del "controllo senza governo" per attestarsi su una modalità di "governo senza controllo" che sembrerebbe più ascrivibile, per lo meno indirizzato verso, all'attuazione della nuova competenza di governo del territorio.

\* Presidente INU Piemonte.

## L'organizzazione regionale della pianificazione

Luisa Ballari\*

### Prime riflessioni sui contenuti delle schede

Due sono le tendenze emergenti dalla distribuzione delle competenze: una volta all'accentramento e accorpamento e l'altra alla distribuzione e separatezza. Le tendenze sono deducibili a partire

dall'articolazione delle strutture competenti in materia di pianificazione territoriale e paesaggistica: quelle politiche sono singole o multiple; alcune di quelle tecniche si occupano in maniera unitaria di paesaggio e territorio, e altre sono suddivise in più sottostrutture.

Gli strumenti a supporto della conoscenza (Vas e sistemi informativi) possono essere di competenza della medesima struttura tecnica che si occupa di pianificazione, rafforzando la tendenza all'accentramento, oppure

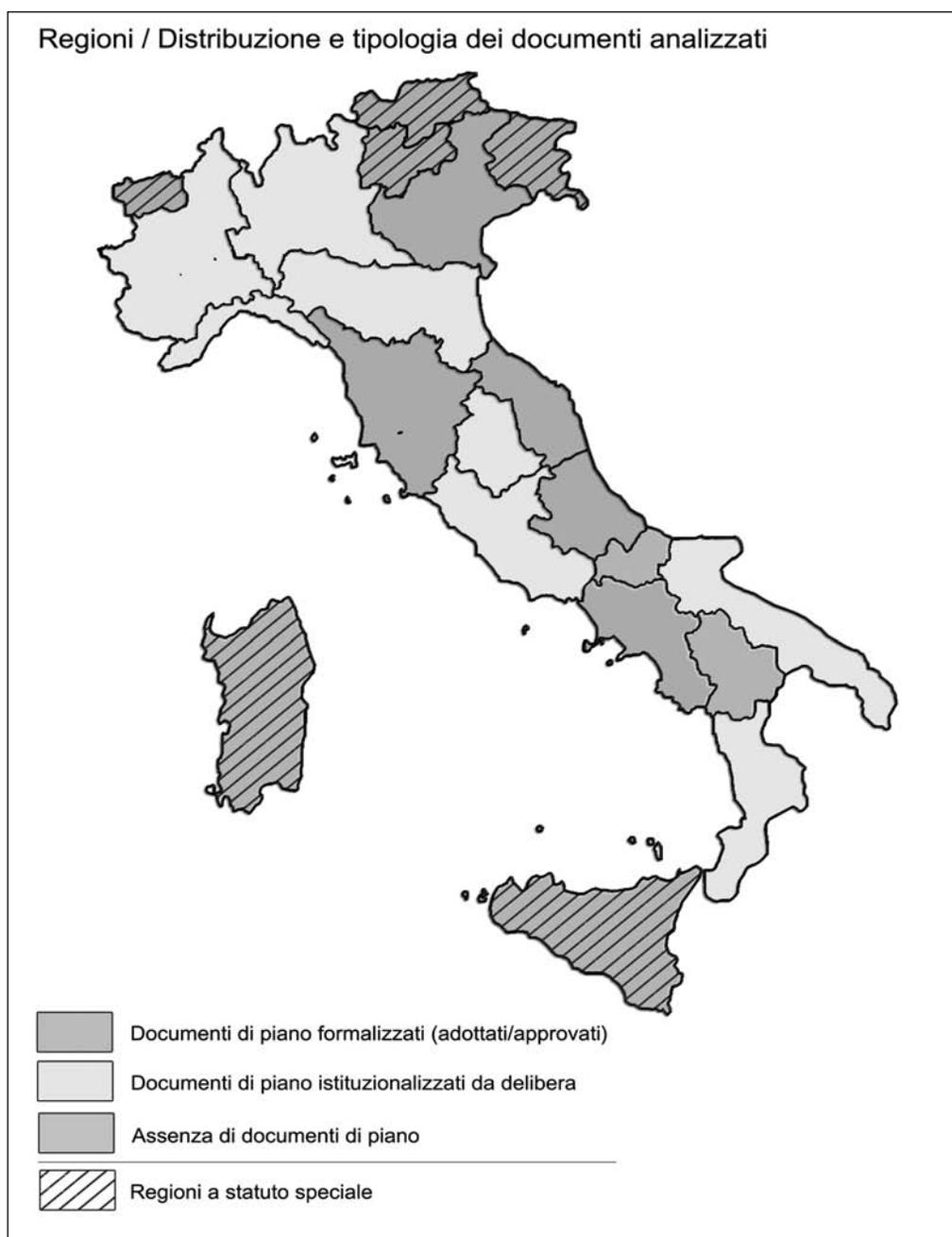
di altre (relative ad assessorati diversi o alla presidenza) o apposite strutture. Nel caso della valutazione, quando questa è di competenza della stessa struttura tecnica e politica, vi è una tendenza all'accentramento delle competenze che comporta il rischio dell'autoferenzialità.

Le schede che seguono contengono una ricognizione delle strutture che svolgono le funzioni di governo del territorio relative alla pianificazione nelle Regioni e nelle Province autonome. Esse restituiscono una panoramica sulle strutture che si occupano di pianificazione a partire dalla descrizione degli organigrammi e delle attività organizzative e gestionali di competenza dei diversi Enti.

La ricognizione, svolta sulla base delle informazioni fornite dai siti internet regionali al 2009, è stata impostata con la finalità di restituire un quadro relazionale tra (i) attori (politici e tecnici) che si occupano di pianificazione, (ii) materie (territorio, paesaggio) e (iii) strumenti a supporto della conoscenza e del governo del territorio (valutazione e sistemi informativi territoriali). Dai contenuti delle schede emerge un quadro variegato all'interno del quale è possibile individuare le invarianti e gli elementi di singolarità che caratterizzano l'odierna veste organizzativa della pianificazione regionale.

*Questo articolo costituisce un primo approfondimento per la redazione del Rapporto 2009.*

*\*Dottoranda. Politecnico di Torino.*



---

# Regioni a Statuto Ordinario

## Regione Abruzzo

La competenza è della presidenza della giunta che, tra le varie materie, segue anche quelle relative al territorio, alla tutela e valorizzazione del paesaggio. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione affari della presidenza, politiche legislative e comunitarie, programmazione parchi, territorio, valutazioni ambientali ed energia, supportata dal Servizio tutela e valorizzazione del paesaggio e valutazione ambientale e dal Servizio pianificazione territoriale. Il servizio informativo è gestito da una Struttura speciale tramite l'Ufficio sistema informativo geografico.

## Regione Basilicata

La competenza è dell'assessorato all'ambiente, territorio e politiche della sostenibilità. La struttura tecnica di riferimento è l'Ufficio urbanistica e paesaggio, afferente al Dipartimento ambiente e politiche della sostenibilità. Lo stesso Dipartimento si occupa di VAS, tramite l'Ufficio compatibilità ambientale. La produzione di cartografia di interesse regionale viene seguita dal Servizio Cartografico.

## Regione Campania

La competenza è dell'assessorato all'urbanistica politiche del territorio, edilizia pubblica abitativa e accordi di programma. La struttura tecnica di riferimento è l'Area governo del territorio, beni culturali, ambientali e paesaggistici, che si occupa in maniera unitaria di paesaggio e territorio tramite il Servizio piano territoriale regionale, pianificazione pesistica e convenzione europea per il paesaggio. La stessa Area cura lo sportello cartografico e il suo aggiornamento tramite il Servizio sistema informativo territoriale e si occupa di VAS.

---

## Regione Calabria

La competenza è dell'assessorato all'urbanistica e tutela del territorio. La struttura tecnica di riferimento è il Dipartimento urbanistica e governo del territorio, che si occupa in maniera unitaria di pianificazione territoriale e paesaggistica tramite il Settore programmazione, politiche del territorio e pianificazioni territoriali. Sempre lo stesso Dipartimento gestisce la banca dati territoriale attraverso il Settore sistema informativo territoriale e cartografia regionale. Le procedure di VAS sono seguite dal Servizio Valutazione Ambientale Strategica del Dipartimento politiche dell'ambiente.

## Regione E. Romagna

La competenza è dell'assessorato alla programmazione e sviluppo territoriale, cooperazione col sistema delle autonomie e organizzazione. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione generale programmazione territoriale e negoziata che si occupa in maniera unitaria di pianificazione paesaggistica, con il supporto del Servizio valorizzazione e tutela del paesaggio e degli insediamenti storici, e territoriale, tramite il Servizio programmazione territoriale e sviluppo della montagna. La realizzazione della cartografia regionale e la gestione del sistema informativo sono seguiti dal

Servizio sviluppo dell'amministrazione digitale e sistemi informativi geografici condivisi. Le procedure di VAS degli strumenti di pianificazione sono gestite dal Servizio valutazione impatto e della promozione sostenibilità ambientale, afferente alla Direzione Ambiente, difesa del suolo e della costa.

---

## Regione Lazio

La competenza è dell'assessorato all'urbanistica. La struttura tecnica di riferimento è il Dipartimento territorio, che si occupa di paesaggio e territorio con il supporto della Direzione territorio e urbanistica, e in particolare dell'Area pianificazione paesistica e territoriale. La stessa Direzione comprende l'Area sistema informativo geografico, che segue l'aggiornamento dei dati territoriali e della cartografia. La VAS è gestita dall'omonimo Ufficio della Direzione ambiente e cooperazione tra i popoli, facente a sua volta parte del Dipartimento territorio.

## Regione Liguria

La competenza è dell'assessorato alla pianificazione territoriale, urbanistica, infrastrutture e logistica. La struttura tecnica di riferimento è il Dipartimento Pianificazione territoriale e urbanistica che si occupa in maniera unitaria di paesaggio e territorio con il supporto del Settore urbanistica, e in particolare del Servizio tutela del paesaggio e del Settore pianificazione territoriale, centro documentazione e proposte sulle trasformazioni territoriali. Il Nucleo interassessorile di valutazione, gestito dalla Direzione programmazione e pianificazione interventi, è la struttura

regionale che valuta i piani. Gli aspetti cartografici e il sistema informativo sono gestiti dal Servizio sistemi informativi e telematici della Direzione centrale affari della presidenza.

## Regione Lombardia

La competenza è dell'assessorato al territorio e urbanistica. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione generale territorio e urbanistica che si occupa in maniera unitaria di pianificazione paesaggistica e territoriale, tramite la Struttura paesaggio afferente all'Unità organizzativa tutela e valorizzazione del territorio, e tramite la Struttura programmazione territoriale regionale, relativa all'Unità organizzativa Pianificazione territoriale e urbana. Quest'ultima, attraverso la Struttura

Valutazione Ambientale Strategica, valuta gli strumenti di pianificazione territoriale. La stessa Direzione cura lo sviluppo e l'aggiornamento del Sistema informativo territoriale tramite l'Unità organizzativa infrastruttura per l'informazione territoriale.

infrastrutture sportive, tutela dei consumatori, viabilità e dell'assessorato alla tutela e risanamento ambientale. Le strutture tecniche di riferimento sono il Servizio governo del territorio, infrastrutture e mobilità e il Servizio Ambiente e paesaggio, quest'ultimo si occupa anche di VAS, tramite la Struttura valutazioni e autorizzazioni ambientali. La gestione dell'archivio cartografico e delle informazioni territoriali avviene attraverso l'Ufficio cartografia e informazioni afferente alla Direzione programmazione.

## Regione Marche

La competenza è dell'assessorato al governo del territorio porti e aeroporti, sport e tempo libero, impianti e

## Regione Molise

La competenza è dell'assessorato all'urbanistica, politiche del territorio, della casa, beni ambientali, trasporti, infrastrutture e lavori pubblici. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione generale politiche del territorio e dei trasporti, pianificazione urbanistica, beni ambientali e politiche della casa che opera attraverso il Servizio gestione urbanistico-territoriale e il Servizio beni ambientali e paesaggio. Il sistema informativo è gestito dalla Direzione Generale programmazione, servizi informativi, risorse finanziarie e

strumentali attraverso il Servizio statistico e cartografico. Le procedure di VAS sono seguite dall'Ufficio valutazione d'incidenza e valutazione ambientale strategica, afferente all'assessorato all'Ambiente.

maniera unitaria delle materie paesaggio e territorio con il supporto del Settore pianificazione territoriale e paesaggistica. La stessa Direzione svolge, tramite il Settore valutazione di piani e programmi e in raccordo la Direzione ambiente, il monitoraggio e la valutazione integrata degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica ed esprime pareri in materia di VAS. La gestione dei dati territoriali e della cartografia è svolta dalla medesima Direzione, tramite il Settore cartografia e sistema informativo territoriale.

## Regione Piemonte

La competenza è dell'assessorato alle politiche territoriali. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia, che si occupa in

## Regione Toscana

La competenza è dell'assessorato al territorio e infrastrutture. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione generale politiche territoriali e ambientali che, con il supporto dell'Area pianificazione del territorio e politiche abitative, si occupa di territorio e paesaggio. La stessa Direzione, facendo riferimento alle deleghe dell'assessorato alla tutela dell'ambiente ed energia, cura sia le procedure di VAS che la gestione della base informativa geografia del sistema informativo per il governo del territorio e dell'ambiente.

## Regione Umbria

La competenza è dell'assessorato alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e programmi per lo sviluppo sostenibile. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione ambiente, territorio e infrastrutture che si avvale del supporto del Servizio valorizzazione del territorio, tutela del paesaggio, tecnologie a cui sono collegate la Posizione organizzativa pianificazione del paesaggio e tutela dei beni paesaggistici e la Posizione dirigenziale di supporto in materia di pianificazione territoriale. La stessa Direzione si occupa di VAS, tramite il Servizio rischio idrogeologico, cave e valutazioni ambientali, e gestisce il sistema cartografico regionale attraverso il Servizio informatico/informativo geografico, ambientale e territoriale.

## Regione Veneto

Le competenze sono della presidenza della Giunta, referente per la tutela del paesaggio, e dell'assessorato alle politiche per il territorio. Le strutture tecniche di riferimento in materia di paesaggio sono la Direzione beni culturali, afferente alla Segreteria regionale alla cultura, che si occupa del coordinamento degli indirizzi relativi al paesaggio culturale, e la Direzione territoriale e parchi, afferente alla Segreteria regionale all'ambiente e al territorio; quest'ultima svolge anche compiti in materia di pianificazione territoriale e, tramite l'Unità di progetto sistema informativo territoriale e cartografia, si occupa della gestione della banca dati territoriale regionale. Le procedure di VAS sono gestite dalla Direzione valutazione progetti e investimenti, afferente alla Segreteria regionale alle infrastrutture e mobilità.

---

# Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome

## Regione Friuli V. Giulia

La competenza è dell'assessorato alla pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione centrale pianificazione territoriale, autonomie locali e sicurezza che si occupa in maniera unitaria di territorio e paesaggio, tramite il supporto del Servizio pianificazione territoriale regionale e del Servizio tutela dei beni paesaggistici. La stessa Direzione cura la banca dati regionale attraverso il Servizio sistema informativo territoriale e cartografia. La gestione delle procedure di valutazione è attribuita alla Direzione ambiente e lavori pubblici.

## Regione Sardegna

La competenza è dell'assessorato enti locali, finanze e urbanistica. La struttura tecnica di riferimento è la Direzione generale della pianificazione territoriale, urbanistica e della vigilanza edilizia che si occupa in maniera unitaria di pianificazione territoriale, tramite il Servizio pianificazione territoriale regionale, e paesaggistica, attraverso il Servizio governo del territorio e tutela paesaggistica. La stessa Direzione gestisce il sistema informativo territoriale regionale tramite il Servizio informativo e cartografico. La Direzione generale difesa dell'ambiente, con il supporto del Servizio sostenibilità e valutazione degli impatti, si occupa di VAS.

## Regione Sicilia

Le competenze sono dell'assessorato al territorio e ambiente e dell'assessorato ai beni culturali, ambientali e pubblica istruzione. La struttura tecnica di riferimento per la pianificazione paesaggistica è seguita dal Dipartimento regionale dei beni culturali e ambientali, tramite l'Ufficio per il piano territoriale paesaggistico regionale, mentre la pianificazione territoriale è di competenza dell'Ufficio pianificazione territoriale afferente al Dipartimento urbanistica. Quest'ultima si occupa anche di VAS, con il supporto dell'Autorità ambientale e del Servizio VAS/VIA, e della gestione del sistema informativo territoriale attraverso il Servizio cartografico e informativo.

---

## Regione Valle d'Aosta

La competenza è dell'assessorato al territorio e ambiente. La struttura tecnica di riferimento è il Dipartimento Territorio che, tramite la Direzione Urbanistica, si occupa in maniera unitaria di pianificazione territoriale e paesaggistica gestendone l'attuazione e, tramite il Servizio valutazione ambientale, organizza le attività tecniche e amministrative in materia di VAS. L'Ufficio cartografico e sistemi informativi regionale provvede alle attività di raccolta e gestione dei dati di competenza nell'ambito del sistema informativo territoriale regionale e di informatizzazione degli strumenti urbanistici.

## Provincia di Bolzano

La competenza è dell'assessorato all'urbanistica, natura e paesaggio, agenzia provinciale per l'ambiente, acque pubbliche ed energia. La struttura tecnica di riferimento è il Dipartimento all'urbanistica, ambiente ed energia che, che tramite il Settore urbanistica ha competenze in materia di territorio e di gestione del sistema cartografico, e attraverso il Settore natura e paesaggio si occupa sia di pianificazione paesaggistica, con il supporto dell'Ufficio ecologia del paesaggio, che di procedure VAS attraverso l'Ufficio tutela del paesaggio.

## Provincia di Trento

La competenza è dell'assessorato all'ambiente, lavori pubblici e trasporti. La struttura tecnica di riferimento è il Dipartimento urbanistica e ambiente, che tramite il Servizio urbanistica e tutela del paesaggio si occupa di territorio, di paesaggio e della raccolta dati delle informazioni per la predisposizione e gestione del sistema informativo. Le attività tecniche e amministrative in materia di VAS sono seguite dallo stesso Dipartimento.

## Tutela delle acque in Piemonte: il Contratto di fiume del Sangone

a cura di Carolina Giaimo

Che le questioni ambientali siano ormai entrate nell'agenda del governo del territorio ai vari livelli è un fatto accertato ma il dato nuovo è rappresentato dalla tendente crescita di attenzione nei confronti della risorsa acqua, sempre più considerata una risorsa scarsa e non riproducibile, per la quale vanno previste modalità di regolazione e gestione diverse da quelle del passato. Con questo spirito è stata emanata la Direttiva 2000/60 dell'Unione Europea, che indica il quadro di riferimento per l'azione degli Stati membri in materia di idrografia, sottolinea l'importanza di un'azione concertata e coerente alle diverse scale di governo, sottolineando i concetti di consultazione e partecipazione del pubblico, come meglio sottolineato nei contributi che seguono. Per quanto riguarda in particolare i fiumi, sembra che essi destino un rinnovato interesse nel senso che non vengono più considerati e letti quasi esclusivamente come una minaccia ma ora vengono sempre più interpretati come una risorsa da tutelare, valorizzare e sviluppare. "Restituire spazio e identità ai fiumi" è lo spirito di fondo con cui si è mossa la normativa in materia, dal livello comunitario a quello nazionale e regionale, prevedendo una serie di strumenti e modalità operative pensati non solo per dare soluzioni alle situazioni di emergenza ma per considerarli quali elementi peculiare del territorio, ben oltre il mero dato geografico di contesto. Ciò ha determinato un cambiamento nell'individuazione dei settori per la definizione delle politiche di riferimento: ecco allora che accanto agli interventi per la difesa del suolo, sono nati strumenti e

progetti per la valorizzazione del territorio, dell'ambiente e del paesaggio fluviale. È da sottolineare che anche il profilo e le modalità attraverso le quali ora si definiscono le politiche e si conducono le attività di programmazione e pianificazione hanno subito dei cambiamenti, nel senso che si è assistito al passaggio da modalità di tipo gerarchico-autoritarie alla ricerca di accordi sulla base di scelte condivise; in altre parole si può dire che si sta passando da modelli di *government* settoriale a pratiche di *governance* basate sul metodo della co-pianificazione. Tali processi sono infatti finalizzati alla realizzazione di scenari di sviluppo durevole, elaborati in modo partecipato, affinché siano ampiamente condivisi. Gli "ingredienti" indispensabili per la definizione di tali accordi sono dunque:

- una comunità (Regione, Province, Comuni, Autorità di bacino, Associazioni, Imprese, Cittadini, ecc.)
- un territorio geograficamente determinato (acque, suoli, insediamenti, aria, ecc.)
- un insieme di politiche e di progetti a diversi livelli e scale di dettaglio.

Questi elementi, da sempre in relazione tra loro, devono quindi essere orientati verso obiettivi condivisi di riqualificazione attraverso adeguati processi partecipativi. In questo senso si può affermare che i Contratti di fiume, mobilitando la partecipazione volontaria di tutti i principali attori che agiscono in un determinato territorio per la definizione e l'attuazione di azioni integrate, si configurano quali strumenti in grado di superare le logiche dell'intervento settoriale

attraverso le quali sono state gestite sinora anche le problematiche ambientali, a favore di un governo integrato del territorio. Se le esperienze di Contratti di fiume in Europa sono abbastanza numerose e con una storia quasi decennale alle spalle, in Italia, invece, si tratta di un'esperienza relativamente recente (il primo caso riguarda il fiume Olona e risale al 2003) e ancora poco diffusa (le esperienze attualmente in corso coinvolgono i territori delle Regioni Lombardia, Piemonte, Toscana e Marche). Il caso che di seguito viene presentato si riferisce al Contratto di Fiume del Torrente Sangone, in provincia di Torino. Esso si caratterizza per essere stato un processo decisionale altamente inclusivo, che ha coinvolto una partnership mista e con una leadership politica forte, che ha consentito, a poco più di un anno dalla firma del Protocollo d'Intesa, la sottoscrizione (marzo 2009) da parte di 34 soggetti, del Contratto di fiume. La nota di merito da sottolineare consiste nel fatto che, nelle prassi concertative, un anno è un tempo abbastanza breve per arrivare a definire azioni concordate, in considerazione dei conflitti e delle tante variabili di diversa natura (politica, finanziaria, burocratica, etc.) che entrano in gioco. Il processo è stato gestito dall'Assessorato Risorse Idriche della Provincia di Torino, secondo un approccio capace di creare una Cabina di regia rappresentativa sia dei soggetti istituzionali che di quelli economici, dotata di una Segreteria tecnica qualificata e addentro alle dinamiche del territorio e supportata da esperti per le questioni di carattere metodologico legate agli aspetti partecipativi.

## Il quadro istituzionale e normativo

Guglielmo Filippin\*, Gianna Betta\*

Con la direttiva quadro 2000/60/CE, il parlamento europeo ha riconosciuto l'assoluta necessità di ricorrere a sistemi di gestione delle acque nei quali le politiche di governo e di controllo siano integrate alle altre politiche ambientali e di gestione del territorio; il fine è quello del perseguimento di precisi obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici, contestualmente ad obiettivi di miglioramento della sicurezza idraulica. In Italia la direttiva è stata recepita dal Dlgs 152/2006 che si basa su obiettivi di risanamento, recupero e miglioramento degli ecosistemi acquatici, uso sostenibile delle risorse idriche superficiali e sotterranee, attuazione di misure specifiche per la riduzione degli scarichi e delle emissioni nei corpi idrici e mitigazione degli effetti delle inondazioni e delle siccità. Inoltre, il decreto prevede come punto fondamentale la partecipazione attiva del territorio, Enti locali, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, ecc., all'attuazione dei piani di gestione dei bacini idrografici. Su tale linea, l'Autorità di Bacino del Po sta predisponendo il Piano di gestione del distretto idrografico del Po, che delinea la gestione dell'area idrografica attraverso il coinvolgimento attivo dei soggetti interessati. La Regione Piemonte, anche dietro la spinta attiva della Provincia di Torino, ha previsto l'applicazione delle norme del proprio Piano di tutela delle acque (Pta) attraverso strumenti di pianificazione integrata e di intervento a livello di bacino idrografico, che coinvolgono tutti i soggetti gestori e fruitori della risorsa idrica. Il dettaglio dei programmi di misure ed azioni proposti dal Pta richiede l'individuazione degli elementi specifici sui quali applicare le misure, le priorità locali ed il reale fabbisogno economico delle opere e delle azioni intraprese e delle relative ricadute economiche; la necessità di dare operatività alle azioni ed alle misure previste dal Piano fa sì

che si debbano prevedere nel dettaglio le fasi attuative di tali programmi, valutando la ricaduta che la loro applicazione avrà sui soggetti interessati e sul territorio e aprendo una fase concertativa che ne delinea un percorso attuabile.

Il Piano di tutela delle acque piemontese, dunque, introduce principi di reciproca leale collaborazione tra gli Enti deputati alla gestione delle risorse idriche a scala di bacino idrografico e di partecipazione effettiva dei cittadini e prevede i Contratti di fiume o di lago quali strumenti di programmazione negoziata per l'applicazione del Pta sul territorio; tali strumenti devono perseguire la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi nel bacino di riferimento, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico.

In sintesi, i Contratti di Fiume e di Lago sono strumenti volontari di *governance*, basati sul confronto e la negoziazione; si concretizzano con la sottoscrizione di un accordo nel quale si individua una vasta serie di azioni che, agendo sulle cause strutturali del degrado dei fiumi, possono comportare un miglioramento delle caratteristiche qualitative delle acque, la prevenzione e il controllo delle piene, la sistemazione delle sponde, la valorizzazione e la fruizione degli ambienti fluviali e perfluviali. La Regione Piemonte ha previsto che siano le Province a coordinare l'attuazione del Pta attraverso i Contratti di fiume, in quanto enti intermedi in grado di gestire politiche di area vasta. Per avviare sperimentalmente sul territorio tali strumenti, la stessa amministrazione regionale ha promosso un'attività pluriennale che prevede l'attivazione dei primi quattro Contratti di fiume (bacini di Sangone, Belbo, Orba e Agogna) e del primo Contratto di lago (Viverone) sul proprio territorio, affidandone il coordinamento alle Province territorialmente competenti. I territori interessati dai suddetti Contratti, sono stati scelti sulla base delle loro specifiche criticità ambientali e rappresenteranno le esperienze pilota a partire dalle quali verranno redatte apposite linee guida regionali che

consentiranno di dare omogeneità ai processi dei futuri Contratti di fiume e di lago sul territorio regionale. Per quanto riguarda il bacino del Sangone, la Provincia di Torino aveva già da tempo avviato progetti specifici per l'approfondimento delle conoscenze territoriali ed ambientali, finalizzati alla riqualificazione di uno dei corsi d'acqua maggiormente compromessi del proprio territorio. Tali conoscenze avevano già portato ad individuare una serie di criticità ambientali che sono state via via ampliate con l'aggiunta di altre criticità territoriali nel passaggio da "progetto" a "processo" che ha poi condotto alla firma del Contratto di fiume del bacino del Torrente Sangone nel marzo 2009.

\* Provincia di Torino.

## Il processo di partecipazione

Cinzia Zugolaro\*,

Valeria Di Marcantonio\*

Partendo dal presupposto che il Contratto di fiume promuove accordi formali fra le parti contraenti per l'implementazione di azioni ed interventi con oggetto il fiume e il suo territorio configurandosi come un accordo volontario volto a definire obiettivi, strategie d'intervento, azioni da implementare e competenze, nel caso specifico del Sangone si è individuato nelle condivisione delle informazioni relative al corso d'acqua e nella diffusione di una cultura sostenibile dell'acqua, i presupposti per avviare la concertazione coi soggetti locali al fine di individuare le strategie opportune relative alle priorità di intervento. Ciò ha presupposto una preventiva conoscenza ed analisi delle criticità che insistono sul bacino idrografico che ha successivamente consentito la strutturazione del Forum e la sua articolazione in Focus Group. Facilitatori esperti di progettazione partecipata, appartenenti allo Studio Sferalab\*\*, hanno pertanto condotto i lavori nei Focus Group con l'obiettivo di condividere obiettivi, azioni progettuali, tempistiche, soggetti coinvolti e risorse finanziarie, al fine di definire una piattaforma di interventi da inserire nel Piano di Azione quale documento programmatico di riferimento per la sottoscrizione di accordi volontari fra gli enti istituzionali, soggetti privati e pubblici del territorio relativi alla realizzazione delle azioni progettuali condivise.

In questo contesto determinante è stata la partecipazione del territorio al processo di confronto, che ha rappresentato uno strumento in grado di aumentare la consapevolezza e la conoscenza delle problematiche locali creando una visione d'insieme e condividendo progettualità specifiche. Attraverso lo scambio di informazioni è stato infatti possibile diffondere e valorizzare i progetti e le conoscenze

facendo del Contratto di fiume del Sangone un processo di co-responsabilizzazione e un nuovo modo di lavorare finalizzato a creare i presupposti operativi per la realizzazione delle azioni progettuali. Con la sottoscrizione del Protocollo di intesa nel gennaio 2007 si è infatti avviata la fase di attivazione del processo: si è istituita la Cabina di regia, rappresentativa sia della componente politica sia tecnica delle istituzioni coinvolte, per la condivisione degli obiettivi e delle attività e si è formalizzata la costituzione della Segreteria tecnica, quale struttura di coordinamento operativo e metodologico. Ciò ha consentito l'organizzazione della fase partecipativa, che si è svolta durante tutto l'arco dell'anno 2007, con l'obiettivo di ampliare il tavolo di concertazione a tutti i portatori di interesse locali coinvolgendoli in un primo momento di confronto attraverso un *workshop* di progettazione. Sulla base dei risultati emersi sono stati concertati tre assi strategici (Tutela, riqualificazione e qualità ambientale del Torrente Sangone; Riqualificazione territoriale e paesaggistica delle aree periferiche e del bacino del Torrente Sangone; Promozione, fruizione e valorizzazione economica dell'area del Torrente Sangone) e si sono costituiti cinque *Focus Group* (Qualità ambientale del corso d'acqua; Portata idrica adeguata in alveo; Difesa idraulica; Recupero della qualità ambientale del bacino; Promozione integrata di iniziative di fruizione ed eventi di sensibilizzazione).

In questa fase, l'elaborazione dell'indirizzario dei "portatori di interesse", la ricognizione del materiale progettuale già esistente e la raccolta di segnalazione sulle criticità presenti nel bacino, la condivisione del piano di comunicazione, la conduzione metodologica e di facilitazione hanno rappresentato l'impostazione di base caratterizzante l'intero processo di partecipazione del Contratto di Fiume del Sangone. Con la definizione del Piano d'Azione, che da un lato rappresenta il risultato finale del processo di confronto e

dall'altro il punto di partenza per la fase attuativa, si è dato avvio ad una concertazione, attualmente in corso, volta a strutturare i partenariati e ad individuare i possibili canali di finanziamento necessari per trasformare le azioni condivise in progetti concreti sul territorio. Nel corso del 2008, infatti, al fine di dare reale operatività al Piano si è presentato e condiviso con i portatori di interesse locali, pubblici e privati, l'Accordo istituzionale Contratto di fiume del bacino del Torrente Sangone (Accordo ex art. 10 delle Norme del Piano di Tutela delle Acque e dell'art. 2, comma 203, lett. a) della L. 662/1996) che ha rappresentato il presupposto essenziale per la sottoscrizione, da parte di 34 soggetti, del Contratto di fiume del bacino del Torrente Sangone (11 marzo 2009). Da allora ad oggi sono stati avviati i tavoli tecnici relativamente alle azioni prioritarie del Piano, sono state predisposte Schede di fattibilità, aggiornabili in base allo stato di avanzamento delle azioni progettuali, si sono organizzati incontri di coordinamento della Cabina di regia. Il Contratto del Sangone risulta essere quindi nel vivo della sua fase attuativa mirata al raggiungimento degli indirizzi strategici definiti rappresentando così un primo esempio nel panorama regionale e una esperienza innovativa sia dal punto di vista del metodo sia in termini di processo.

Un ulteriore elemento qualificante è rappresentato dal progetto IDRA - Immaginare, Decidere, Riqualificare, Agire (Programma Provinciale INFEA), ideato dallo Studio Sferalab, che costituisce una articolata esperienza di affiancamento del Contratto di fiume del Sangone. A partire dal 2007 si è infatti contribuito ad arricchire il dialogo e il confronto per la definizione del Piano d'Azione e la sua diffusione attraverso il coinvolgimento del mondo scolastico, della cittadinanza e del mondo accademico. In particolare, attraverso la collaborazione dei docenti del Politecnico di Torino (II Facoltà di Architettura-Dipartimento Interateneo Territorio) e dell'Università degli Studi



La sottoscrizione del Contratto di Fiume del bacino del torrente Sangone (11 marzo 2009).

di Torino (Facoltà di Scienze Matematiche Fisiche e Naturali-Dipartimento di Biologia Animale e dell'Uomo) si è consolidato il coinvolgimento del mondo accademico e degli studenti in un Bando di Concorso di progettazione mirato alla realizzazione di un Masterplan del Piano d'Azione del Contratto di fiume del bacino del Torrente Sangone. Il Bando ha infatti avuto lo scopo di ottenere il disegno dell'area in questione definendo la forma e il contenuto della trasformazione dell'ambito territoriale, dalla morfologia all'architettura facendo del Masterplan uno strumento di comunicazione del Piano d'Azione del Contratto di Fiume.

I Masterplan consegnati il 1 giugno 2009 sono stati valutati da una commissione composta dai membri facenti parte della Cabina di Regia del Contratto di Fiume che si è attenuta, nella valutazione, ad elementi di giudizio riguardanti: il contenuto concettuale; l'apporto innovativo del progetto; la fattibilità tecnico/economica; la completezza e la chiarezza esplicativa degli elaborati; la valenza interdisciplinare.

I soddisfacenti risultati ottenuti evidenziano come la sperimentazione di un lavoro interdisciplinare sia risultata vincente sia in termini di

contenuti che di comunicazione. Inoltre, la complementarietà dei contenuti tematici presentati nei Masterplan (fruizione, riqualificazione, parco agrario, ingegneria naturalistica) e la possibilità di integrare anche territorialmente le proposte progettuali avanzate, permetteranno l'elaborazione di un unico Masterplan che riguardi l'intera area del bacino del torrente Sangone con una particolare attenzione ai modelli insediativi e alle modalità di espansione del tessuto urbano che tiene conto della realtà dell'ecosistema fluviale e delle necessità di conservazione e rinaturazione delle aree perifericali.

*\*Studio Sferalab.*

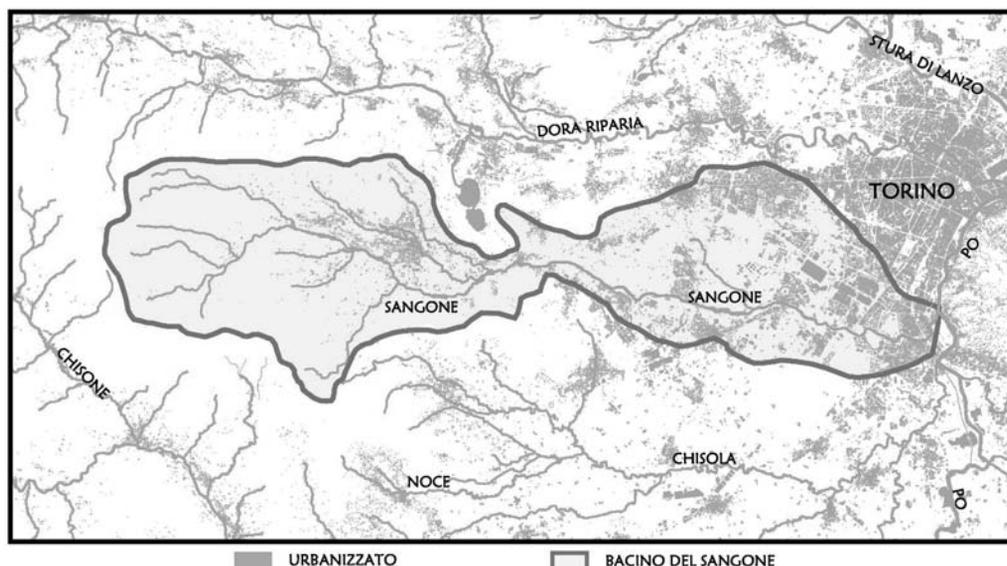
*\*\*Lo Studio Sferalab ha costituito il supporto metodologico-scientifico e di facilitazione inerente le attività della Segreteria tecnica del Contratto di fiume del bacino del Torrente Sangone.*

## Il Contratto come strumento di governo

*Angioletta Voghera\**

Il Contratto di fiume (Cdf) è strumento di governo del territorio innovativo utile a individuare strategie, azioni e regole condivise per la riqualificazione ambientale e paesaggistica, economica e sociale di un bacino fluviale (2° Forum Mondiale dell'acqua), in linea con gli obiettivi della *Water Framework Directive* 2000/60CE. La Direttiva pone le basi per garantire nei bacini fluviali un'adeguata quantità e qualità di acqua per le generazioni future, oltre che per la sicurezza delle popolazioni che vivono lungo i fiumi, integrandosi con le strategie europee per il cambiamento climatico e la sostenibilità.

L'acqua è risorsa fondamentale per la vita delle popolazioni e degli ecosistemi, ma è anche un importante fattore di identità e di sviluppo economico per i territori afferenti ad un bacino fluviale. Considerazioni queste poste al centro del Piano di tutela delle acque della Regione Piemonte (Pta 2007), che è Piano stralcio di settore del Bacino del Fiume Po (piano di settore attuativo e variante del Piano territoriale regionale). Il Pta fissa obiettivi strategici per la salvaguardia delle acque a partire dalla valutazione di: lo stato complessivo degli ecosistemi (alveo, sponde e aree perifericali), la compatibilità degli usi del suolo e le pressioni insediative, i comportamenti sociali e culturali legati alla acqua, che possono influenzare direttamente o indirettamente il corpo idrico; esso attribuisce inoltre alle Province il compito di dare attuazione a queste indicazioni sul proprio territorio, attraverso la definizione di Contratti di fiume costruiti a partire da un diretto coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti nella gestione e nella fruizione della "risorsa acqua" (attori istituzionali, economici e sociali). La stessa revisione del Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp2, 2009) promuove gli obiettivi di: miglioramento della qualità delle



Il territorio coinvolto nel contratto.

acque e razionalizzazione dell'uso, valorizzazione dell'integrità ecologica delle fasce fluviali e ricostruzione dei paesaggi, attraverso una nuova *governance* dei territori fluviali. La *governance* dei territori fluviali si deve fondare su una partecipazione nei contratti di fiume e nei progetti strategici delle comunità locali per definire scelte di gestione e di sviluppo territoriale condivise. Il Cdf si configura quindi come strumento flessibile, utile per comporre a livello locale i conflitti e gli interessi mediante processi negoziali, aderenti alle vocazioni territoriali e capaci di far dialogare i diversi strumenti di programmazione e progettazione degli interventi socio-economici con quelli di pianificazione territoriale e urbanistica. In questo modo il Cdf riesce a integrare azioni territoriali e paesaggistiche diverse previste dal Ptcp2, segnatamente rivolte a:

- realizzare lungo i fiumi la rete ecologica,
- ripristinare la naturalità dell'alveo e valorizzare le aree di maggior pregio ambientale e biodiversità,
- indirizzare i Prg a più idonei usi del suolo integrando la gestione del territorio, delle acque e delle pratiche agricole,
- promuovere progetti d'area vasta per la valorizzazione del territorio e del paesaggio peri-fluviale.

In linea con il Ptcp2, il Cdf del Sangone è la prima esperienza in

Piemonte di pianificazione e progettazione partecipata di un bacino fluviale e del suo territorio (conclusasi nel marzo 2009 con la sottoscrizione degli indirizzi del Piano d'azione); esso costituisce infatti uno strumento di programmazione negoziata per la riqualificazione del fiume e del suo territorio, fondato su un percorso di copianificazione finalizzato alla realizzazione di scenari di sviluppo durevole condivisi. Esso costituisce infatti un interessante sperimentazione nella direzione di costruire piani e progetti d'area vasta e locali secondo un approccio *bottom-up*, che si fonda sul coinvolgimento diretto degli attori istituzionali e sociali e della popolazione (partecipazione a forum, workshops e assemblee) per la definizione di prospettive condivise di sviluppo territoriale e di valorizzazione del paesaggio. Il Contratto di fiume del Sangone, sul modello degli strumenti di gestione dei fiumi di Germania, Francia, Spagna e dell'olandese sistema concertato per la costruzione e gestione partecipata delle nuove terre (*polder model*; Voghera, 2006), considera la riqualificazione di bacino nella sua accezione più ampia che interessa gli aspetti paesaggistico-ambientali, a partire dalla lettura dei sistemi idrogeologico, geomorfologico, oltre che dell'evoluzione degli ecosistemi naturali e dei sistemi storico-culturale, insediativo e socio-economico locale.

Il Cdf del Sangone costituisce infatti un'interessante occasione per dare attuazione alla Convenzione Europea del Paesaggio (CEP; CoE, 2000) e alla sua recente raccomandazione per l'operatività (2008) in un territorio fluviale con caratteri di sensibilità e di fragilità. La CEP assegna infatti un ruolo centrale alle istituzioni e alle popolazioni nella costruzione dei propri paesaggi.

L'esperienza del Workshop per la definizione del Masterplan del Piano d'azione del Cdf che, insieme a Roberta Ingaramo, Francesca Bona e ai *partners* istituzionali e privati del progetto di sensibilizzazione IDRA mi ha vista impegnata nell'indirizzare gli studenti, ha contribuito a definire cinque diversi scenari progettuali per la creazione di una nuova immagine del Sangone, a partire dalle strategie del Piano d'azione del Cdf. I Masterplans propongono visioni territorializzate del fiume e del suo territorio che integrano, anche a fini turistici, le azioni di difesa e tutela delle sponde e della qualità delle acque, con la valorizzazione ambientale e paesaggistica, fornendo indicazioni per i Prg e i progetti locali nella direzione dello sviluppo locale sostenibile. I piani d'area vasta sono esito del processo di partecipazione, cui lo stesso Workshop fa parte e si fondano su una visione condivisa del fiume e del territorio peri-fluviale più ampia di quella definita dal Piano di bacino del fiume Po, volta a comprendere il territorio rurale e urbanizzato prossimo al fiume che intrattiene con il Sangone relazioni culturali, simboliche ed economiche. I piani d'area integrano le progettualità locali riconoscibili sul territorio (formalizzate nei Pti, negli stessi Prg e negli obiettivi degli 11 Comuni coinvolti) attraverso:

- affondi progettuali di dettaglio che investono le aree degradate e dismesse, gli orti urbani, le cave, le aree verdi pubbliche sottoutilizzate e da valorizzare dal punto di vista paesaggistico;
- il progetto delle reti ecologiche e fruibili lungo il fiume e nel territorio, con l'obiettivo di interconnettere il sistema ambientale fluviale con la rete

dei beni storico-culturali nel territorio fluviale (monumenti e cascate storiche) per rafforzare l'offerta fruitiva del nuovo sistema fiume;

- la definizione di un limite alle espansioni insediative dei comuni che esercitano sul bacino forti pressioni;

- l'individuazione, a partire dalla lettura dei PRG, di aree di espansione insediativa prossime al fiume, da progettare secondo criteri tipologici e tecnologici della sostenibilità. Questi progetti urbanistici attuativi costituiscono una sperimentazione di insediamenti che rispondono alle esigenze imposte dal cambiamento climatico; essi possono essere anche fonte di risorse economiche per i comuni nell'ottica dell'attuazione degli scenari progettuali del Piano d'azione del CdF.

\* Il Facoltà di Architettura, Politecnico di Torino.

Riferimenti bibliografici:

Brunetta G., Voghera A., 2008, "Evaluating Landscape for Shared Values: Tools, Principles, and Methods", *Landscape Research*, 33:1, 71 - 87.

Johnson H. D., 1995, *Green Plans: Green prints for Sustainability*, University of Nebraska Press, Lincoln.

Voghera A., 2006, *Culture europee di sostenibilità. Storie e innovazioni nella pianificazione*, Gangemi editore, Roma, pp. 156.

## Il contributo dell'architettura

Roberta Ingaramo\*

Strumenti di governo del territorio, quali nel nostro caso il Contratto di fiume, introducendo la partecipazione volontaria, tentano la ricerca di strade innovative per il progetto di scala vasta. La necessità diffusa a livello internazionale di ripristinare naturalità degradate, restaurare paesaggi deformati dall'incessante cementificazione, creare nuovi paesaggi e rendere sostenibili i nostri insediamenti, vuole e impone progetti che si facciano carico di sperimentazioni tipologiche e compositive.

Ardua appare l'individuazione di nuovi modelli di riferimento per la progettazione architettonica, ponendo anche in discussione la reale necessità di crearne di innovativi che possano

risultare efficaci, in relazione ai tempi estremamente rapidi nei quali si evolvono necessità, aspettative e modi di vita delle nostre popolazioni. Ma risultano invece solidi i riferimenti reali, fisici dei paesaggi, che si pongono quali punti di partenza per sviluppare le nostre ricerche e sperimentare i nostri percorsi progettuali.

L'abuso del termine sostenibile, spesso utilizzato in modo "vago, che oscilla tra un termine ed un concetto che evoca ambientalismo" (Mela 2009), riferito indistintamente a progetti di genere e scala differenti, pare porsi quale garante di una certa qualità, spesso utilizzando sistemi e tecnologie che da soli, migliorano sì i singoli rendimenti degli edifici in progetto, ma non sono attori di vere strategie applicabili a piani, politiche e progetti nell'ottica di ricerca di una reale sostenibilità, le cui ricadute sui nostri territori siano tangibili ed individuabili.

La necessità di un rinnovamento nella concezione progettuale dei nostri insediamenti o, come spesso accade, di una loro riorganizzazione,

ristrutturazione o completamento ha spinto alcune amministrazioni francesi a rivedere la formulazione dello strumento del concorso d'idee, non ponendo un obiettivo univoco ma tentando la strada della differenziazione per filoni di proposte che possano coinvolgere più *equipes* interdisciplinari, con interessi e prospettive che, solo in apparenza, sembrano differenti ma in realtà offrono soluzioni interessanti ed integrabili. È il caso del *Concours International d'Idées "Urbanisme et développement durable"* che ha avuto come oggetto un territorio di circa 36.000 ettari nell'area sud ovest di Parigi e interessa 49 Comuni e due Dipartimenti, nei territori dell'OIN. L'intento di trovare strategie insediative che possano tutelare questi territori perché non vengano inglobati nell'estesa sub-urbanizzazione parigina, ha condotto a proposte che, come si evince dagli stessi documenti di concorso, non hanno alcuna pretesa di esaustività, ma vogliono essere stimolo per un'attenta ricerca e sperimentazione. *L'objectif du concours n'était pas de primer un schéma*



Il Sangone, la fruizione.

*d'urbanisme monolithique défini une fois pour toute, mais d'alimenter la réflexion autour d'une stratégie globale d'aménagement sur la longue durée, combinant les notions de projet – dessinant à grands traits l'avenir du territoire – et de processus – identifiant les outils adéquats tant pour tenir le cap du projet que pour être en mesure de changer de cap si nécessaire\*\*.*

Per quel che riguarda l'approccio al progetto, appare interessante l'ipotesi di identificare un nuovo modello insediativo che non si limiti alla definizione della tipologia edilizia, che dovrebbe essere estremamente flessibile, ma che sia applicabile a sezioni estese di territorio, ponendo sullo stesso piano gerarchico pieni e vuoti, aree rurali, spazi verdi pubblici, spazi aperti privati ed edifici. Tale approccio, ampiamente condiviso in linea teorica da chi si occupa del progetto, nella realtà trova enormi difficoltà applicative dovute: in parte ai differenti regimi proprietari che riguardano aree molto estese con destinazioni diversificate, definite dai Piani regolatori ma in grande misura alla difficile resa economica che comporta l'investimento su spazi pubblici ed aree agricole. Tale aspetto potrebbe essere superato solo attraverso un importante intervento e sostegno da parte delle amministrazioni locali che dovrebbero percepire il ritorno a lungo termine di investimenti di questo tipo o attraverso un loro intervento per perequare i diritti dei privati.

Nel caso del bacino del Sangone, il Cdf offre una reale opportunità di definizione di strategie globali che superino i confini amministrativi per "restaurare" territori in parte fortemente compromessi o che attendono decisivi interventi di valorizzazione di patrimoni naturali e storico-architettonici di indubbio valore.

Il mio coinvolgimento in qualità di *tutor* dei gruppi che hanno partecipato al Workshop e al bando di concorso correlato per l'elaborazione di un Masterplan del bacino del Sangone, mi ha dato l'opportunità, lavorando con gruppi interdisciplinari, di indirizzare

la sperimentazione di cinque ipotesi. Tali ipotesi hanno analizzato problematiche ambientali e naturalistiche del fiume in relazione a scelte progettuali che, partendo da disegni di ampia scala, si sono spinte verso soluzioni più puntuali prendendo in considerazione ambiti specifici, individuati come prioritari oggetti di interventi nel Piano d'azione del Cdf. Il tentativo d'integrazione tra la progettazione urbanistica e quella architettonica ha dato i primi risultati nell'individuazione di *focus point* verso cui indirizzare il lavoro futuro, partendo dalla necessità di individuare: limiti fisici per l'edificazione dei comuni limitrofi al corso d'acqua, sistemi di organizzazione dei tessuti esistenti di difficile categorizzazione, nuove modalità operative in aree di trasformazione che prevedano edificazione o ristrutturazione di manufatti esistenti, un sistema condiviso e riconoscibile che ponga in rete patrimoni esistenti. Inoltre è emersa la necessità di un progetto puntuale di elementi che storicamente appartenevano alle discipline dell'ingegneria e che sempre più spesso integrano funzionalità, tecnologie avanzate e forma architettonica, basti pensare a tutti i sistemi di regolazione del flusso idrico o alle centrali idroelettriche che in numero rilevante sono localizzate nell'alta Val Sangone. Il progetto si è rivelato lo strumento più adatto per porre a confronto soluzioni ed ipotesi ma ancora ibridi sono i tentativi di creare modelli di riferimento. Recentemente alcuni studi di architettura hanno tentato di individuare strade innovative per l'abitare contemporaneo, vedi la casa 100k di Mario Cucinella o il progetto *More with less* dello studio Cibic and partners, che seguendo la strada della concezione modulare prefabbricata offrono soluzioni flessibili e personalizzabili, nell'ottica di progetti che si differenziano a seconda delle esigenze del singolo.

L'individuazione di schemi edilizi di questo tipo richiede una loro integrazione con analoghe visioni degli spazi aperti, pubblici e privati, dei territori rurali e ricreativi, delle aree di tutela e del relativo sistema di

connessioni tra le singole componenti e con il paesaggio di appartenenza. La formulazione di tali ipotesi integrate richiede competenze diversificate che si avvalgano anche del contributo delle comunità locali e delle istituzioni preposte al governo dei loro territori, in una visione che vuole un progetto d'architettura, privo di derive auto celebrative, quale efficace strumento di valorizzazione.

*\*Facoltà di Architettura, Politecnico di Torino.*

*\*\*Tratto dalla relazione finale che illustra i risultati del concorso.*

Riferimenti bibliografici:

Davico L., Mela A., Staricco L., 2009, *Città sostenibili. Una prospettiva sociologica*, Carocci Editore  
Farina V., 2005, *In-between e paesaggio, condizione e risorsa del progetto sostenibile*, Franco Angeli, Milano.

Ingaramo R., 2009, *Dall'immagine del costruito alla costruzione del progetto*, Celid, Torino.

# Collana Digitale

2

Una nuova serie di cd-rom racconta i luoghi e documenta le attività di pianificazione, i progetti, i processi, i percorsi. Un dvd che, attraverso immagini, mappe e disegni, ricerca.

N. 2 , 2009

Il Piano al tempo della crisi.

109 Piani di assetto del territorio veneto

Un dvd che raccoglie settantasei Piani di assetto del territorio, trentatré Piani di assetto intercomunale distribuiti in tutte le province del Veneto: dai capoluoghi ai piccoli comuni, dalle zone turistiche, agli ambiti metropolitani. Un apparato interessante di piani strutturali che testimonia il vivo processo di pianificazione che ha interessato la Regione negli ultimi anni.

Per ciascun piano sono stati inseriti in relazione illustrativa: norme di attuazione, le tavole 1,2,3,4. Ove possibile sono integrati da ulteriore documentazione.

Completa l'opera un apparato legislativo nel quale sono contenuti, oltre al testo aggiornato della Lr11/2004, i relativi decreti, le circolari e le altre leggi regionali correlate.



Dvd, € 20

Per i Lettori di Urbanistica INFORMAZIONI 18 (Euro 16 Soci

Sconto 10% per i lettori di Urbanistica INFORMAZIONI

Per ordinare il dvd compilare il coupon e inviarlo a INU Edizioni o

INU Edizioni

Piazza Farnese, 44  
00186 Roma

Tel.: 06 68195562 - 68134341

Fax: 06 68214773

E-mail: inuprom@inuedizioni.it

Nome e cognome

Indirizzo

Telefono

Modalità di pagamento  Bonifico bancario, IBAN IT25Y0103003375000001073924

Carta di credito n.

Codice sicurezza Scadenza

Visa

MasterCard

Firma

Data

---

# una finestra su: Romania

a cura di Marco Cremaschi

---

A diciotto anni dalla rivoluzione del Natale del 1989, e al contrario di altre nazioni dell'ex Patto di Varsavia, la Romania non ha ancora trovato una via d'uscita dall'empasse politica ed economica seguita al crollo del regime. La Romania permane tra le nazioni più dinamiche tra i paesi dell'Unione Europea in termini di Pil, ma il suo ritmo di crescita sta rallentando. L'instabilità politica sta minando la fiducia degli investitori. L'economia è fragile, la politica è affetta da un continuo trasformismo, le necessarie riforme strutturali sono continuamente rimandate. Le trasformazioni nelle città sono visibili ma non sono chiare le strategie per l'ambiente e il territorio. Particolarmente drammatiche sono le situazioni dell'agricoltura e di alcuni villaggi rurali; dovunque nel paese si trovano impianti industriali abbandonati e terreni altamente contaminati (oli, metalli pesanti...). Inoltre, la popolazione Rom si concentra in slum nelle periferie delle città.

## Baia Mare tra quartieri creativi e insediamenti

Pietro Elisei\*

Non manca la fantasia a sospingere la ricerca di creatività dei baiamareni. Un alone di storie fantastiche, che hanno come soggetto le conseguenze del forte inquinamento da metalli pesanti, definisce un immaginario sul quale è improbabile, e presumibilmente inutile, cercare di costruire o riscoprire identità. Quando in Romania si parla di Baia Mare, c'è sempre qualcuno che ha una storia raccapricciante da raccontare sugli effetti delle piogge acide o sulla contaminazione dei suoli, una mitologia ricca di personaggi e fatti surreali, come in tutti le narrazioni fantastiche che si rispettino. Ma il mito in questa città ha ragioni profonde ad alimentare le proprie storie, drammi reali e recenti che ancora sono visibili nel tessuto e vissuto urbano-territoriale. Baia Mare (Rivulus Dominarum o Frauenbach) è situata in Maramures, nel nord-ovest della Romania. Questa città di 150.000 abitanti è stata per lungo tempo una città mineraria con connesse aree industriali per la trasformazione di rame, piombo, argento ed oro. Dopo la rivoluzione del 1989 è iniziata la sua de-industrializzazione. I risultati di questa operazione hanno portato alla totale chiusura delle miniere, ma non alla

totale cessazione delle attività industriali connesse alla trasformazione dei minerali. Due grandi fabbriche metallurgiche stanno ancora producendo, ma il ritmo di produzione e il loro impatto sull'ambiente sembra ora contenuto rispetto a quanto è accaduto dal dopoguerra fino ai primi anni '90. Baia Mare negli ultimi quindici anni ha intrapreso un percorso che vuole traghettare la città verso forme di economia più legate ai servizi e alle nuove tecnologie, e soprattutto affrontare i gravi danni ambientali lasciati sul territorio dalla coltivazione delle miniere, ma principalmente dalla trasformazione dei minerali. Questo percorso di definizione di un'economia post-industriale non è facile. A Baia Mare c'è un'importante *know-how* nella metallurgia e nell'ingegneria mineraria, ma anche altri settori industriali si stanno facendo strada o hanno già una lunga tradizione, e non mancano né le scuole né una buona università per generare quella conoscenza che possa aprire nuove prospettive. Baia Mare è, ed è importante ricordarlo, il luogo dove si è originato il più grande disastro ambientale in Europa dopo Chernobyl: l'inquinamento del fiume Tisza (un affluente del Danubio), avvenuto nel 2000, a causa della tracimazione di un lago artificiale della miniera d'oro Esmeralda<sup>1</sup>. Baia Mare, infine, è anche il luogo dove è partito il primo esempio di rilancio di un centro storico in Romania, addirittura prima



Baia Mare, Piazza Millennium.

della blasonata riqualificazione del centro di Sibiu (città poi destinata a diventare capitale della cultura europea nel 2007). Il progetto Millennium di Baia Mare è stato il primo esempio di rilancio e rifunzionalizzazione di un centro storico attraverso la realizzazione di attività economiche legate agli eventi (culturali, economici, sociali) e al *leisure*: la *best practice* da seguire, l'esempio che forme di economia innovative e *soft* sono perseguibili. L'idea di lanciare un piano strategico a Baia Mare però, anche un po' paradossalmente, non nasce dalla necessità di dover metter mano alla questione ambientale (che rimane comunque un tema da affrontare sul breve-medio periodo), e nemmeno dalla consolidata fama del progetto Millennium, ma spunta da un input riconducibile a questioni di povertà urbana, nello specifico di rigenerazione urbana di un'area popolare (Vasile Alecsandri) a ridosso delle due grandi aree industriali ad est ed ovest della città, dove risiedevano le famiglie della *working class* e dove si trova il più noto, a livello locale, degli insediamenti informali di Rromi: Craica<sup>2</sup>. Craica, a prima vista, sembra uno dei tanti (centinaia) di insediamenti Rromi

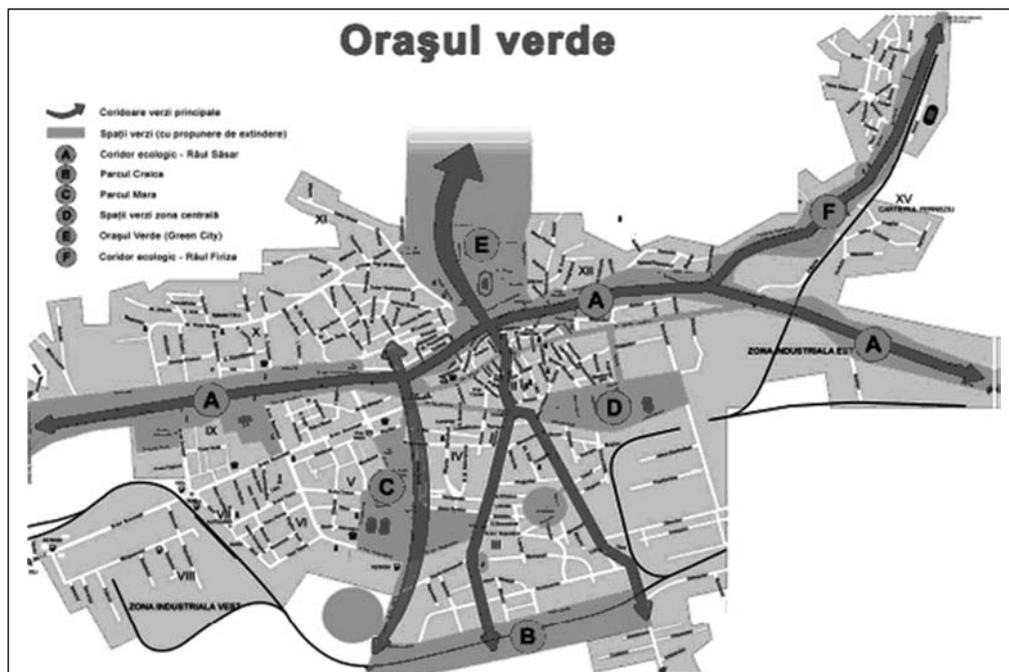
collocati ai margini delle città rumene, indifferentemente uguale a qualsiasi altro, in non importa quale altra città. Uno slum, una delle tante sacche di povertà urbana, come tutte le *bidonville* del mondo, un agglomerato di baracche erette con mattoni, bandoni di latta, pezzi di legno e altri vari materiali: non sono forse, in fondo, tutti uguali gli slum del mondo?

Il caso Craica però è diverso. In realtà ognuno degli insediamenti Rromi è diverso dall'altro. Gli insediamenti Rromi sono legati in un rapporto simbiotico con le città in cui sono collocati e spesso integrati: il nodo da sciogliere è proprio la caratterizzazione politica, economica, sociale e culturale di questa integrazione. Questo rapporto simbiotico con le città, unito alle diverse specializzazioni funzionali di quest'ultime, ci fa capire come ogni insediamento abbia delle sue specifiche forme di economia e un proprio *expertise*<sup>3</sup>.

Nell'ambito del progetto Sper si sono affrontati i problemi di Craica considerandoli come parte di un processo di pianificazione *area based*, alla pari con tutti gli altri problemi locali: si è lanciato un dialogo *au pair* nell'ambito di una partnership

decisamente operativa, quasi una *urban task force*, e si è inserita la "questione zigana" all'interno delle politiche urbane. Questa è stata la scommessa dell'approccio Sper, relativizzare la questione degli slum, evitare di collocarli al di sopra delle righe, ma inserirli nel processo di trasformazione urbana. E' nel parlare di trasformazione urbana, di rigenerazione e di "progetto urbano" che si è poi arrivati a intraprendere il percorso che ha portato il municipio a capire la necessità di elaborare un piano strategico.

Il Piano strategico è iniziato da circa tre mesi, chiaramente non ha ancora trovato nessuna soluzione né per Craica né per i gravi problemi legati all'estesa (in larghezza e in profondità) contaminazione dei suoli, ma ha attivato un gruppo permanente di lavoro, all'interno del municipio, che si occupa di tener vive le questioni urbane all'interno dell'agenda politica: cosa da non dare per scontata in ambito rumeno. Le questioni urbane entrano usualmente nelle agende politiche dei comuni rumeni solo per questioni di speculazione edilizia, ora si ragiona su diverse proposte progettuali al fine di trovare soluzioni condivise ed efficaci. Il primo passo del piano strategico è stato quello di realizzare un poster plan che, attraverso la definizione di alcuni assi concettuali, orientasse il *land use management*. La metodologia alla base del piano strategico non è innovativa, segue fondamentalmente i passi di un *comprehensive plan*, seppur parzialmente partecipato: è espressione di una *community* ristretta (tecnici, politici ed esperti), che però è decisamente inter-settoriale, e permanentemente alla ricerca di un *urban dialogue* con tutti i possibili attori locali, siano essi i Rromi, la *working class* o i direttori dei grandi *combinat* metallurgici. Il titolo del piano è: Baia Mare città creativa ed innovativa. La scommessa di questo piano è nell'individuare e mettere a sistema quelle potenzialità che effettivamente riescano ad innescare nuove forme di economia. Il discorso del piano vuole in principio essere da una parte di continuità,



Baia Mare, aree e corridoi ecologici: poster plan. Fonte: tavola elaborata da Pietro Elisei

dall'altro di rottura. La continuità è nel non voler perdere la conoscenza locale nel campo minerario e metallurgico, capire come riconvertire questa conoscenza di tecniche e tecnologie. La rottura è nel saper contemporaneamente iniziare a pensare una città che sappia guardare al di là del suo passato industriale. Il piano si determina intorno a sette assi concettuali (*business environment, accessibility and mobility, ecological networks and public space, urban regeneration areas, cultural and social networks, governance and institutional building, the metropolitan area*) che a loro volta si strutturano attraverso dei temi settoriali. Gli assi concettuali riassumono i tre campi di azione del piano strategico: la *civic fabric*, la *city fabric* e la *regional fabric*.

### Politiche urbane in Romania

La Romania investe sulle sue città molto di più di quanto sia stato messo a disposizione nel periodo 2000-2006 per la rigenerazione urbana in tutta Europa. Dopo le esperienze introduttive dei *phare*, *sapard* e *ispa*, il periodo di programmazione Ue 2007-2013 introduce nel contesto rumeno un energico intervento sulle città. Un intero asse del piano operativo indirizzato alle regioni (Por) punta sulle città e sugli *integrated urban development plans*, con quasi 1,4 mld. di euro (per un confronto, *Urban2* ha investito solo 800 ml. di euro). Nelle condizioni di governance istituzionale presenti in Romania, è un'impresa titanica.

Nel 2008, l'asse della rigenerazione urbana era l'unico asse del Por ancora non attivato. Le necessità presenti sul territorio, l'esigenza di definire un paniere credibile di progetti su cui investire i fondi strutturali, gli interessi politici (non solo locali) inevitabilmente connessi alla gestione, ma anche ai potenziali risultati delle operazioni correlate all'uso dei fondi Ue hanno prodotto una situazione di quasi stallo.

Dopo diverse ridefinizioni delle regole del gioco, si sta ora delineando una strategia lontana dall'approccio territoriale integrato, favorendo invece i grandi progetti infrastrutturali. Ulteriori investimenti stanno per essere mobilitati al fine di redigere dei *master plan* per le aree metropolitane, non ancora indicate dal ministero per lo sviluppo regionale. Rifacendosi alle liste ufficiose circolanti, molti dei potenziali poli di crescita non hanno mai seriamente considerato di sviluppare le aree metropolitane.

Il sistema di distribuzione dei fondi prevede per queste città l'individuazione di "progetti individuali" coerenti con un *master plan* che dovrebbe, nel giro di pochi mesi, mettere a sistema visioni strategiche per aree metropolitane, conflitti di governance tra i diversi livelli amministrativi, e un numero di rilevanti progetti "integrati" (finanziabili singolarmente fino ad un massimo di 45 ml. Euro).

L'eredità politico-culturale rumena ritarda l'attivazione di un sistema di governo del territorio che consenta piena espressione alle città. La propensione ad accentrare i processi decisionali, per ragioni storiche riconducibili alla recente esperienza di socialismo reale, sta rallentando le rilevanti potenzialità dell'investimento strutturale nelle aree urbane.

Le controversie e le inefficienze nel rapporto tra città e sistema centrale rischiano di aprire dei conflitti di difficile gestione che, con molta probabilità, determineranno la parziale perdita dei fondi Fesr e Fse. L'assenza di un chiaro disegno di *governance* istituzionale che sia responsabile di processi formali di coordinamento e pianificazione non fa che aumentare le inerzie nella spesa dei fondi strutturali, inerzia rinforzata anche dall'assenza di prospettiva a livello locale e dall'incapacità di diverse amministrazioni pubbliche comunali di definire un insieme di progetti strategici e coerenti per un medio-lungo periodo.

Pietro Elisei

Dopo i primi tre mesi di lavoro i concetti e le idee elaborati fanno pendere l'ago della bilancia più verso la rottura che verso la continuità. Il problema fondamentale di questo piano è che, a ogni buon conto, si lega il suo successo alla capacità di intercettare i fondi strutturali. Se da una parte è assolutamente comprensibile che questo sia il criterio che stabilisca la bontà del piano, dall'altra si sacrificano sull'altare dei fondi strutturali tutte quelle idee più ardite e più idealiste che potrebbero connotare una svolta effettivamente strategica. Spesso tutto ciò che fa prospettiva è posto in secondo piano per far spazio ai progetti che i fondi Eu, si sa, finanzieranno: tendenzialmente infrastrutture con studio di fattibilità già pronto. Questa necessità di far cassa sta creando un processo di piano a due tempi: l'immediato, ovvero portare a casa quanto più possibile dei fondi Eu, e il medio-lungo periodo, vale a dire la strutturazione delle misure effettivamente aventi valenza strategica. Se il processo di piano saprà gestire questo primo tempo di forte pressione connessa alle richieste delle *real-(urban)policies*, e successivamente continuare ad alimentarsi di idee, progetti e partecipazione, allora ci saranno serie possibilità di raggiungere un buon grado di efficienza e di efficacia. Un primo importante risultato ottenuto è stato quello di vincolare il lancio del nuovo Pug (Piano Urbanistico Generale) ai temi e alle direttive espresse nel poster plan. Infine, le azioni intraprese nel contesto della local *urban task force* hanno portato Baia Mare a far parte del partenariato di un progetto Urbact (il progetto Lumasec che si occupa di *land use management*), questa è stata l'occasione per portare il processo di piano ad un confronto sovra-nazionale, inserire la città in una rete di città europee che condividono questioni di rigenerazione urbana, e per attrarre ulteriori fondi da investire nella costruzione di una strategia sostenibile ed efficace.

\* *International expert in rigenerazione urbana per il programma PHARE in Romania.*

#### Note

1. Le conseguenze di questo straripamento portarono il livello di cianuro nelle acque del fiume a raggiungere livelli di 7800 mg/L, ovvero mille volte il livello di sicurezza per gli esseri umani (flora e fauna, non solo acquatiche, lungo i bacini dei fiumi completamente compromesse). Anche altri metalli pesanti furono riversati nel fiume arrivando fino al Danubio (piombo, alluminio, rame, zinco) con concentrazioni al di sopra di ogni accettabile limite, e persisterono così alte fino a 650 km dal luogo della contaminazione.

2. Baia Mare è stata scelta nell'ambito dal progetto SPER (*Stop Prejudeca?ilor despre Etnia Româ* - [www.sper.org.ro](http://www.sper.org.ro)) come una delle città pilota dove sperimentare dei partenariati con la popolazione *Rromi*, al fine di redigere dei progetti da inserire come prioritari nei piani integrati per la rigenerazione urbana dei poli di sviluppo finanziati attraverso il Fesr (asse 1 del Por rumeno 2007-2013). A Baia Mare ci sono ben sette insediamenti informali dei *Rromi*, Craica è quello più noto e costantemente sotto gli occhi dei *media*, ed è proprio collocato sul confine meridionale del quartiere popolare Vasile Alecsandri.

3. In realtà la distinzione è ancor più minuziosa: all'interno di una stessa città i diversi insediamenti si differenziano attraverso le loro specializzazioni funzionali; gli ecologisti (quelli che vivono a ridosso delle discariche), gli operai (quelli che vivono a ridosso delle aree industriali) e così via. Convivono all'interno di una stessa città sia insediamenti discretamente organizzati, dotati di infrastrutture e servizi con case costruite secondo precisi modelli culturali e con una specifica "conformazione urbanistica", sia le peggiori baraccopoli, cioè delle informi baracche che a mala pena proteggono dalle intemperie.

## Un nuovo approccio con i Fondi strutturali

Simona Pascariu\*

Le città rumene presentano tradizionalmente caratteristiche urbane e architettoniche molto variabili da regione a regione, grazie a una serie di fattori geografici e storici. Ci sono però due cause principali che hanno indebolito notevolmente il fascino di queste diversità: l'influenza di

Tabella 1.

comune	regioni di sviluppo (nuts II)	Popolazione totale (2004)	Popolazione rom (2002)*	% rom sul totale
ALBA IULIA	RDA 7 Centro	66.537	1.500	2,3
BAIA MARE	RDA 6 Nord-Ovest	141.235	3.250	2,3
CRAIOVA	RDA 4 Sud-Est	297.291	71.300	23,9
IASI	RDA 1 Nord-Est	317.812	4.900	1,5
ORADEA	RDA 6 Nord-Ovest	206.527	30.000	14,5
PLOIESTI	RDA 3 Sud-Est	234.707	5.900	2,5

\* *Popolazione censita ufficialmente nel 2002. In realtà, le stime parlano di numeri molto più elevati. Per esempio, per Ploiesti la stima è di 17.000 Rom, e per Oradea di 45.000.*

cinquanta anni di "comunismo razionalista", e i quasi due decenni di errori compiuti nella fase di transizione post-comunista. È come cercare di suonare un'armonica per la prima volta, facendo molta pressione, ma senza ottenere della musica decente, e guastando le potenzialità dello strumento. L'urbanistica post-comunista assomiglia a un vaso di Pandora, da cui si riversano desideri e frustrazioni (specialmente quelli legati alle abitazioni private e alle automobili di grossa cilindrata) che vanno a incidere sullo sfondo di una cornice legale inadeguata e troppo permissiva. Ancora dopo diciotto anni di transizione verso la democrazia, i *decision maker* rumeni non riescono a capire che l'urbanistica è uno strumento potente, e non sanno come adoperarlo per il bene dei cittadini. La maggior parte delle ultime operazioni urbane sono state dirette alle infrastrutture stradali e al restauro di edifici o aree storiche, in occasione più che altro di tornate elettorali o eventi internazionali. Non c'è alcuna visione o pianificazione strategica.

#### L'asse città

La nuova condizione di stato membro dell'Unione europea, a partire dal gennaio 2007, può contribuire al cambiamento in questo campo. A questo proposito, nel quadro del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Por 2007-2013 per la Romania contiene dei provvedimenti per progetti ricadenti nell'Asse Prioritario 1 (*Supporto allo sviluppo sostenibile dei Poli di Crescita*). Questo asse è il discendente lineare dei programmi

Urban I e II dei periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 dei Fondi strutturali. Le città capitali aventi potenziale di crescita sono invitate a presentare piani di sviluppo urbano geograficamente integrati, che ricadono in tre aree di intervento:

- a) riabilitazione delle infrastrutture urbane pubbliche e miglioramento dei servizi urbani, compresi i trasporti;
- b) sviluppo di un ambiente favorevole alla crescita di attività economiche;
- c) riabilitazione di infrastrutture e servizi sociali, compresa l'edilizia popolare.

Ciascuna proposta dovrà comprendere un piano integrato con almeno due sotto-progetti, che coprano almeno due delle tre aree di intervento, ma ne potrà avere anche molti di più. I documenti di programmazione indicano come imprescindibile la partecipazione di cittadini e attori locali nell'elaborazione dei piani integrati. Inoltre, danno importanza al bisogno di affrontare la questione dell'inclusione sociale delle minoranze etniche, con particolare riguardo ai Rom.

Nell'ambito del progetto "Strengthening Capacity and Partnership Building to Improve Roma Condition and Perception" (PHARE RO 2004/016-772.01.01.01), sviluppato dal giugno 2007 al marzo 2008, una delle attività è stata quella di provvedere al supporto alle autorità locali per la fase di preparazione di piani integrati (per esempio: informazione, seminari di formazione, visite tematiche di studio in Italia e Spagna, supporto individuale alle politiche urbane comunali, revisione qualitativa delle proposte, ecc.). Sei città, elencate nella seguente tabella, sono state selezionate per questo tipo di assistenza (Tabella 1).

I nove mesi di sperimentazione sulla rigenerazione urbana portata avanti nelle sei città da quasi tutte le Regioni di Sviluppo rumene (ambiti territoriali di livello NUTS II), nel contesto della fase di transizione, hanno dato vita a una situazione che dovrà affrontare molte sfide per svilupparsi correttamente, come per esempio:

- la selezione delle aree di intervento,

che rispettino alcuni indicatori chiave come: un numero rilevante di abitanti; significatività riguardo all'intera città/impatto potenziale a livello di area metropolitana; problemi riguardo ai criteri di eleggibilità (per esempio disoccupazione, diversità etnica, *mix* sociale) e al loro rapporto col tessuto urbano e le reti funzionali metropolitane e regionali;

- la corretta identificazione dei progetti integrati, basata su problemi, bisogni e potenziali reali, attraverso analisi e diagnosi correlate all'asse di sviluppo strategico;

- la costituzione di meccanismi operativi per la gestione della rigenerazione urbana (compresi i partenariati chiave e le procedure di lavoro), finalizzati a fornire un supporto sostenibile alle politiche integrate e a una loro efficace attuazione.

### **Rom, Rom, Rom...**

Così come evidenziato dal Programma operativo regionale, Asse Prioritario I, la minoranza Rom gioca un ruolo cruciale nella partecipazione e nel coinvolgimento in tutte le fasi della pianificazione e dell'attuazione dei progetti di rigenerazione urbana. Inoltre, va ricordato che la questione dei Rom era già argomento di primaria importanza all'interno del processo di pre-adesione all'Unione Europea. Le seguenti considerazioni descrivono le caratteristiche della minoranza Rom in Romania e il loro ruolo negli interventi di rigenerazione urbana, tenendo conto fin dal principio come il successo di questa nuova esperienza è condizionato da un nuovo approccio: quello di considerare la minoranza Rom non come il problema, ma come parte della soluzione.

Esiste un grande dibattito riguardo alla popolazione Rom che vive in Romania: si va dai dati ufficiali dell'ultimo censimento del 2002, che parlano di 535.250 abitanti, alle stime non ufficiali delle organizzazioni non governative dei Rom, secondo le quali si arriverebbe ai 2,5-3 milioni. La popolazione si divide in numerosi sotto-gruppi, determinati dalle tradizionali attività artigiane di

ciascuno: per esempio, Gabori (Rom tradizionali), Musicisti (Rom stanziali), fabbricanti di cucchiai (Cafltalii), di pettini, Orefici, lavoratori del rame, Maniscalchi, Carpenteri, Fioristi. La maggior parte della popolazione Rom vive ad Ardeal e Banat (nel Nord-Ovest), parte dell'ex Impero Austro-Ungarico (Mihok, 2003).

Al tempo dell'Impero, la condizione della minoranza Rom variava molto da regione a regione: ad Ardeal, per esempio, i Rom non erano schiavi, e la loro emancipazione rientrava fra le politiche statali; mentre nelle altre province storiche, come Oltenia, Muntenia e Moldavia (Sud ed Est) essi furono tenuti in stato di schiavitù fino al 1855/6.

Prima del 1990 la popolazione Rom non fu riconosciuta come minoranza. Era una politica del regime comunista quella di sistemare famiglie Rom in ogni quartiere: operai con bassi livelli di istruzione venivano trasferiti nei quartieri ex-borghesi, e nelle ville abbandonate dagli aristocratici fuggiti in Occidente<sup>1</sup>.

Dopo il 1990, ha avuto luogo un processo di progressiva sedentarizzazione. La maggior parte dei cosiddetti Rom "integrati" vive in quartieri socialmente misti, in famiglie più piccole rispetto a quelle tradizionali, con un livello di istruzione più alto, occupati in campi molto diversi; ma ci sono anche piccole comunità di Rom organizzate tradizionalmente in grandi famiglie con molti bambini, e con occupazioni di base. Con poche eccezioni, queste comunità sono povere e periferiche rispetto ai centri urbani, sono isolate, e hanno un basso livello di accessibilità a ogni tipo di infrastruttura fisica e sociale.

Ci sono molte organizzazioni non governative di Rom in quasi tutte le città rumene, che si occupano il più delle volte della dimensione sociale, dallo sviluppo della comunità, alla lotta alla discriminazione, all'istruzione e alla sanità; sono invece meno orientate verso altre questioni, come le attività generatrici di reddito. Molte ONG hanno una voce autorevole e sono riconosciute come partner per le amministrazioni centrali nell'ambito

delle politiche indirizzate alle minoranze Rom.

A partire dal 2001, quando fu adottata una specifica strategia da parte del governo per il miglioramento della situazione dei Rom, c'erano già molti impiegati di etnia Rom appositamente inseriti nelle amministrazioni pubbliche. L'autorità centrale è l'Agenzia Nazionale per i Rom, con otto uffici regionali aventi la stessa collocazione delle Agenzie di Sviluppo Regionale (livello NUTS II), delle Prefetture e delle Contee (livello NUTS III); ci sono anche esperti locali nei municipi. Tutti questi impiegati pubblici Rom possono fornire supporto informativo e instaurare importanti collegamenti con il processo di rigenerazione urbana.

### Lezioni imparate

Un primo commento è che non esiste ancora una vera collaborazione tra l'amministrazione pubblica e le comunità Rom; è anche vero però che non c'è comunque collaborazione con alcun altro attore di rilievo (proveniente per esempio dai campi della ricerca, dell'industria, dell'ambiente, ecc.). A questo proposito, ci sarebbe bisogno di una mediazione, all'interno di un continuo processo di negoziazione tra tutti gli attori urbani.

Secondo, bisognerebbe puntare di più sui potenziali esistenti, specialmente nel caso delle minoranze Rom. Troppe volte il dialogo si è bloccato al livello dei problemi primari (casa, salute, istruzione, occupazione) e delle necessità complesse (autostima, riconoscimento sociale, partecipazione, pari opportunità).

Terzo, molti sforzi dovrebbero essere fatti per andare oltre le attività orientate alle semplici infrastrutture (come l'edilizia), e per sviluppare invece progetti sociali e immateriali. Quarto, ci sarebbe la necessità di costituire un osservatorio locale nelle aree di intervento, che abbia specifiche funzioni nel corso della realizzazione dei progetti, e che coinvolga i cittadini locali, Rom e non, per generare idee e proporre soluzioni, stabilire priorità, ecc. Infine, per velocizzare il processo

e guadagnare la fiducia dei cittadini, sarebbe importante ottenere una serie di rapidi successi che siano egualmente rappresentativi sia per gli attori Rom che per gli altri, in altre parole per l'intera città, dal momento che questo dovrebbe essere proprio... un processo inclusivo e integrato!

*\*\* Professore, Facoltà di Architettura de Universitatea Bucuresti, membro del consiglio direttivo dell'associazione degli urbanisti rumeni.*

*Traduzione dall'inglese di Flavio Camerata*

#### Note

1. Questa politica non era ovviamente una misura contro la gentrificazione, ma una forma di controllo, e fungeva da manifesto contro le classi sociali elevate.

## Sviluppo urbano in Romania

*Gabriel Pascariu\**

Tra le cause più significative che hanno portato alla situazione attuale dell'urbanistica rumena in questi ultimi diciotto anni, si possono menzionare il regime comunista, la debolezza delle istituzioni pubbliche e del sistema legale, il tipo di istruzione, la mentalità, l'apatia civile, la supremazia del denaro, e la mancanza di una deontologia professionale (quest'ultima probabilmente un risultato di tutte le altre).

### Il retaggio del comunismo

Durante gli anni '70, il regime comunista emanò una legge sulla pianificazione territoriale, che ha avuto notevoli conseguenze sull'uso del suolo e sull'attuale configurazione degli insediamenti rumeni. Questa legge introdusse due principali strumenti di controllo: il primo sulle aree costruite (quanto terreno poteva essere utilizzato per l'espansione urbana); l'altro sulla densità degli edifici e degli abitanti. Il cosiddetto perimetro costruibile (*perimetrul construibil*) limitava rigidamente l'espansione di qualsiasi insediamento; e, all'interno di questo perimetro, le densità minime di abitanti ed edifici dovevano essere

rispettate. Tutti gli insediamenti si dovevano perciò sviluppare entro un'area ben definita, di solito più piccola di quella già esistente. C'erano anche, sulle tavole di piano, le cosiddette "aree grigie", cioè aree già costruite e abitate, ma destinate alla demolizione, oppure a un lento deperimento per mancanza di manutenzione: per queste aree non era previsto alcun recupero di strade e infrastrutture esistenti, alcun nuovo edificio o servizio sociale. Gli insediamenti, sia rurali che urbani, dovevano essere costruiti e forniti di tutti i servizi tecnici e sociali soltanto all'interno delle parti "colorate" delle tavole<sup>1</sup>.

L'attuazione delle previsioni di legge ha portato a uno sviluppo "intensivo" degli insediamenti rumeni, per lo più nelle aree urbane e in una serie di villaggi scelti per diventare "nuovi centri urbani". Lo sviluppo urbano veniva in generale percepito come "verticalità": i blocchi intensivi di appartamenti non furono comuni fino agli anni '50, ma nel corso dei successivi trent'anni più della metà della popolazione urbana si trasferì in condomini di altezza compresa fra i cinque e i nove piani.

Gli imperativi delle limitazioni sulle aree da costruire, e quelli sulle densità minime, hanno anche portato in molti casi alla "sostituzione" di parti del patrimonio edilizio esistente, spesso considerato obsoleto e scarsamente rappresentativo. Molte delle nuove città industriali degli anni '50 e '60, specialmente nell'Est e nel Sud del paese (Moldova, Muntenia, Oltenia, Dobrogea) hanno perduto non solo larghe parti del tessuto edilizio, ma anche un patrimonio urbano di valore, centri storici e monumenti architettonici. L'ultima decade del regime comunista è stata particolarmente aggressiva in tal senso, soprattutto in alcune delle grandi città, compresa Bucarest<sup>2</sup>, dove le aree centrali si erano salvate negli anni precedenti. Come conseguenza di questi ultimi "assalti", in alcuni casi non ancora portati a termine nel dicembre 1989, molti paesi e città, come anche alcuni villaggi, si ritrovarono con un tessuto

destrutturato e con un territorio urbanizzato in maniera disomogenea. Un'altra caratteristica dell'era comunista, che ha avuto un grande impatto sullo sviluppo urbano, era il sistema della proprietà fondiaria. I terreni ricadenti all'interno del perimetro costruibile potevano essere espropriati e diventare proprietà pubblica, sulla base di un piano attuativo approvato, o nel momento in cui venivano venduti<sup>3</sup>. Questo sistema facilitava la rapida attuazione di grandi progetti di sviluppo urbano, che non incontravano così l'ostacolo della proprietà privata. L'iniziativa privata nello sviluppo urbano era irrilevante, e praticamente scomparve alla fine degli anni '70. Nelle aree rurali sviluppi urbani di grande scala furono previsti per gli anni '90, ma solo pochi ne furono realizzati prima del 1989; in ogni caso, questa minaccia fu ben conosciuta in Europa occidentale, generando forti reazioni contro il regime<sup>4</sup>.

### Deregolazione totale

Il sistema urbano basato su pesanti restrizioni, che divennero ancora più drastiche alla fine degli anni '80, generò anche una forte reazione popolare contro la legge sugli schemi di sistemazione, e contro coloro che venivano visti come i suoi esecutori – gli urbanisti. Le misure impopolari degli anni '80 oscurarono fortemente tutti i risultati delle decadi precedenti in fatto di sviluppo territoriale, alcuni dei quali ebbero indubbiamente degli effetti positivi. Al fine di guadagnare popolarità, i leader politici abolirono nel dicembre 1989 la tanto odiata legge 58, senza però sostituirla con un'altra legge. Nacque così un vuoto legislativo, che fu parzialmente colmato nell'estate del 1991, quando furono redatte alcune linee guida e procedure di base. Tuttavia, l'intero sistema fu totalmente deregolato, fino al 1996, quando un codice di regole urbanistiche (che trattava soltanto alcuni argomenti principali) fu promosso con Decreto Governativo. Fino al 2001, nessun altro atto normativo fu promulgato in materia.

Anche se nei primi anni '90 cominciò un dibattito sull'argomento, e ci furono tentativi di emanare una nuova legge urbanistica, solo nel giugno del 2001 la legge fu approvata dal Parlamento rumeno.

Una volta che le restrizioni sullo sviluppo territoriale furono cancellate con l'abrogazione della vecchia legge, tutti si sentirono liberi di agire in libertà, comunque e quasi ovunque. Per anni, durante la prima parte dell'ultimo decennio, i processi di pianificazione ebbero luogo direttamente sul campo, piuttosto che negli uffici urbanistici o sui tavoli da disegno dei progettisti.

La restituzione dei terreni ai vecchi proprietari, sulla base della Legge 18/1991<sup>5</sup>, fu un atteso atto riparatorio del nuovo regime. La restituzione fu accompagnata dalla speranza, da parte dei proprietari, di ottenere il massimo profitto dai loro terreni. L'utilizzo del terreno a fini edilizi fu visto come un fenomeno normale dopo un periodo di restrizioni e di limitato diritto a vivere in una casa decente. In alcuni casi, persone le cui case erano state demolite<sup>6</sup> cominciarono a ricostruirle, nello stesso luogo o altrove (questo fenomeno fu molto intenso intorno alla capitale, durante la prima metà dello scorso decennio).

Dalla precedente situazione di sviluppo vincolato e limitato, la Romania passò così a una fase di cambiamento rapido e incontrollato. Un nuovo tipo di dispersione urbana ebbe luogo a partire dai primi anni '90, ed è continuato, crescendo, fino a oggi. Si possono identificare varie fasi di questo fenomeno: il processo "riparatorio", lento e piuttosto timido, della prima metà dello scorso decennio, seguito da un'aggressione più "organizzata", fino a un fenomeno intensivo e generalizzato dopo il 2000, che ha sfruttato il vantaggio della favorevole congiuntura economica.

Molti degli sviluppi di quest'ultimo periodo hanno avuto luogo in aree rurali, e non sono stati preceduti, né seguiti, da opere di urbanizzazione. A volte, sotto la pressione dei "nuovi ricchi" che abitavano in queste zone,

le amministrazioni cominciarono a redigere progetti e a chiedere finanziamenti dai fondi europei, come il Phare.

### Un debole sistema urbanistico

Le amministrazioni pubbliche locali non erano preparate, nel 1990, ad affrontare la domanda di espansione e ricostruzione, e sono tuttora incapaci di lottare contro la speculazione immobiliare e di proteggere l'interesse pubblico. Questo stato di fatto è stato alimentato e incoraggiato, negli ultimi diciotto anni, da un sistema legale incompleto e debole, che, in un paese ubicato alle "Porte dell'Oriente", in un'area geografica cioè in cui nepotismo e scarso rispetto per la legge sono più diffusi, ha permesso il proliferare della corruzione a tutti i livelli. Il mercato immobiliare è diventato per molte persone, dopo il 1990, un sistema efficace e rapido per diventare ricchi.

La legge sui terreni del 1991, all'articolo 5, stabilisce che i terreni del demanio pubblico non possono essere venduti, a meno che il loro stato giuridico non venga cambiato (da dominio pubblico a proprietà pubblica di dominio privato<sup>7</sup>); una volta cambiato lo stato giuridico, il terreno può essere venduto, dato in affitto o in concessione. Questo è il modo in cui grandi lotti sono diventati oggetto di azioni speculative. Il meccanismo è stato in generale semplice e inarrestabile: qualcuno, con una certa influenza e certe conoscenze capaci di agire sulle politiche urbanistiche comunali, compra un lotto agricolo più o meno esteso al limitare della città, o da qualche parte in mezzo al nulla, e lo "trasforma", secondo i dettami di legge, in un'area costruita<sup>8</sup>. Non vi è nulla di sbagliato in questo, in via di principio; tuttavia, nella maggior parte dei casi, queste trasformazioni non hanno nulla a che vedere con una strategia di sviluppo urbano pianificata dall'autorità locale di concerto con la comunità. Negli ultimi decenni, l'urbanistica rumena ha di fatto seguito gli avvenimenti, invece di esserne la causa.

Quasi tutti i nuovi sviluppi urbani perciò sono stati, e sono, nella maggior parte dei casi, il risultato di iniziative private, alle quali le amministrazioni locali non sono in grado di rispondere dal punto di vista urbanistico, economico, sociale o ambientale. Neanche l'amministrazione centrale possiede delle armi efficienti per intervenire, salvo verificare la legalità di questa o quella lottizzazione. Anche qui, il sistema rumeno ha trovato una sua strada: il cosiddetto "processo di legalizzazione", secondo il quale un edificio costruito in totale mancanza di riguardo nei confronti della legge può comunque, dietro il pagamento di una tassa, diventare legale, seguendo *a posteriori* le necessarie procedure entro un certo tempo. Anche se le mancanze dell'attuale sistema sono state notate e sono discusse da anni, non sono stati presi provvedimenti efficaci per migliorarlo o per cambiarlo. In effetti, la situazione è divenuta ancora più critica negli ultimi sei/sette anni, dal momento in cui è diventato evidente che la Romania sarebbe entrata a far parte della UE. Mentre negli anni '90 la trasformazione dei terreni da agricoli a *intravilan* veniva portata avanti da attori rumeni su scala piccola e media, dopo il 2000 i capitali stranieri sono arrivati in massa, esercitando una pressione ancora più elevata sui terreni e sulla pubblica amministrazione. La situazione era tale, che uno dei vice-sindaci della capitale, in un'intervista di un paio di anni fa, dichiarò schiettamente che "l'amministrazione non può contrastare la pressione degli imprenditori". In queste circostanze, pianificare lo sviluppo territoriale a livello locale è praticamente impossibile, e gli impiegati pubblici ancora sorridono quando qualcuno parla di pianificazione strategica, strategie partecipative o altri concetti simili. Sebbene vi sia una certa consapevolezza riguardo alla criticità della situazione, ci sono molti fattori che impediscono alle amministrazioni di operare un cambiamento: un debole quadro legislativo, la

mancanza di professionalità nella gestione urbana e territoriale (la prima scuola di urbanistica ha aperto a Bucarest solo nel 1996, e ci sono ora da 30 a 50 laureati ogni anno), la mancanza di una volontà politica di cominciare a percorrere la giusta strada, e una generale carenza di partecipazione pubblica al *decision making*, quest'ultima chiaramente retaggio del passato.

L'attuale sistema urbanistico rumeno manca di almeno tre elementi: professionalità, partecipazione, e cooperazione fra gli attori; e, soprattutto, è molto sbilanciato per quanto riguarda le varie forze trainanti e le reciproche influenze che in esso agiscono.

*\* Architetto e Internatonal expert in rigenerazione urbana per il programma PHARE in Romania.*

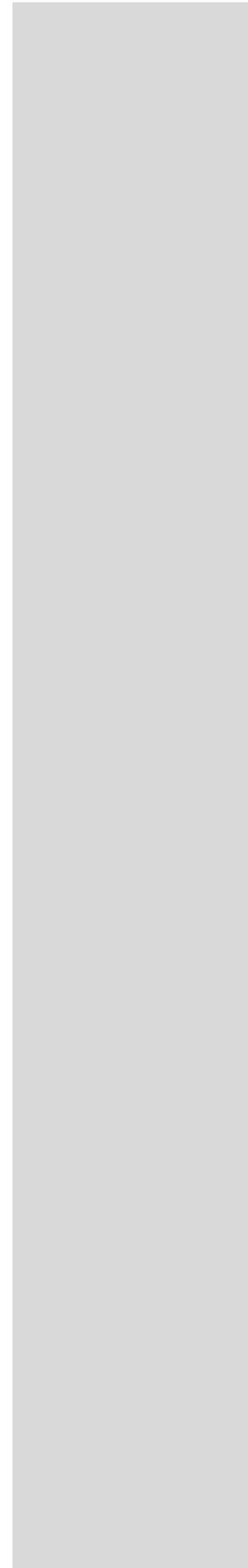
*Traduzione dall'inglese di Flavio Camerata*

#### Note

1. I piani di sviluppo locale erano chiamati "schemi di sistemazione" (schi?e de sistematizare), un equivalente dei Master Plan occidentali.
2. Città come Bac?u, Bra?ov, Constan?a, Craiova, Ia?i hanno sofferto negli anni '80 pesanti interventi nei centri storici. In alcuni casi, come Bucarest o Craiova, i disastrosi effetti del terremoto del 1977 sono stati utilizzati come alibi per la "ricostruzione".
3. In caso di transazione immobiliare fra privati, l'edificio restava privato, ma il terreno diveniva proprietà pubblica - di fatto un esproprio indiretto. Il terreno poteva rimanere privato soltanto tramite passaggio ereditario.
4. Ad esempio, l'operazione "villages roumaines", lanciata in Belgio nel 1988 come reazione agli schemi di sistemazione di Ceausescu che minacciavano di trasformare radicalmente il paesaggio rurale; le azioni prevedevano l'adozione di villaggi rumeni da parte di comuni belgi, francesi, inglesi; dopo il 1989, questo movimento divenne un'organizzazione di aiuti umanitari.
5. La legge sui terreni pubblicata nel febbraio 1991 poneva la base legale per la restituzione dei terreni agricoli delle cooperative (in questo caso la proprietà era rimasta privata pur essendo usata collettivamente), e dei terreni di proprietà pubblica non costruiti o aventi speciale destinazione. La legge del '91 fu seguita negli anni successivi da altre leggi riguardanti la restituzione di altre categorie di terreni (i terreni agricoli di proprietà pubblica espropriati forzatamente nel '45, le foreste, ecc.)
6. Ciò spesso avveniva senza tanto preavviso, e in mancanza di un'indennità o compensazione alcuna. L'unica possibilità era quella di accettare la demolizione e trasferirsi in un condominio appena costruito.
7. La legge sulla proprietà in Romania divide la proprietà in due categorie: pubblica e privata. La proprietà pubblica comprende a sua volta due domini: quello pubblico (strade, coste marine, ecc.), e quello privato, che si riferisce ai terreni occupati da istituzioni pubbliche, come ad esempio un municipio. I terreni di dominio pubblico non potevano essere venduti, a differenza di quelli

pubblici di dominio privato. La legge sui terreni del 1991 stabilisce ora che lo stato giuridico dei terreni di dominio pubblico può essere cambiato, in modo da permetterne la vendita.

8. Un terreno non può essere costruito a meno che il PUG (piano regolatore generale) non lo preveda; un terreno che può essere costruito, o che lo è già, è chiamato "intravilan" (cioè "all'interno della città"). Il PUG stabilisce i limiti dell'insieme di terreni *intravilan* per un certo periodo di tempo, che possono però successivamente essere estesi da un PUZ (piano zonale).



## I vincitori del premio Sfide

a cura della Redazione di Forum PA

Sedici enti locali, impegnati a vincere la sfida della sostenibilità energetica, migliorando l'ambiente e, al tempo stesso, offrendo occasioni di sviluppo al territorio. Sono i vincitori del Premio Sfide 2009 promosso da Forum PA.

Forum PA, da sempre attento ai meccanismi in grado di attivare le leve del cambiamento e dell'innovazione nel settore pubblico, ha dato vita all'iniziativa Sfide nel 2002. Nata per individuare, selezionare e valutare progetti di eccellenza sullo sviluppo integrato del territorio, nel corso degli anni e delle edizioni Sfide ha cercato di focalizzarsi sulle aree di policy più attive e più strettamente connesse all'attualità, dalla pianificazione territoriale al marketing turistico all'attenzione alla salvaguardia ambientale. Prendendo, dunque, spunto dagli impegni presi dal nostro paese in sede europea in merito

all'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, e dal dibattito sull'emancipazione dai paesi produttori di gas e petrolio, la sesta edizione di Sfide, conclusasi lo scorso maggio durante il Forum PA '09, ha avuto come tema centrale l'energia. L'obiettivo era quello di mettere in risalto e premiare le amministrazioni più virtuose riguardo: piani energetici, energie rinnovabili, sostenibilità e ciclo dei rifiuti.

Alla "sfida" hanno risposto 91 progetti suddivisi tra le 4 categorie previste. Il regolamento del premio prevedeva che si potesse partecipare sia con progetti realizzati, che con "idee progettuali" cioè piani di lavoro ancora in itinere o in fase di approvazione.

Nelle pagine seguenti pubblichiamo una breve sintesi dei progetti vincitori nella *classe realizzazioni* mentre nel box in questa pagina potete trovare l'elenco delle buone idee vincitrici.

Le schede complete di tutti i progetti sono pubblicate sul sito [www.Sfide.forumpa.it](http://www.Sfide.forumpa.it)

### PREMIO SFIDE '09 VINCITORI PER LA CLASSE "BUONE IDEE"

#### PIANI ENERGETICI LOCALI

- La città clima neutrale - Il patto per il clima di Bolzano; **Comune di Bolzano**
- Cervia cresce nella qualità; **Comune di Cervia**
- Un territorio energeticamente autonomo **Comune di Correggio**
- INNOW@TT; **CNIPA**

#### ATTIVITÀ DI MIGLIORAMENTO DELL'AUTOSUFFICIENZA ENERGETICA

- Piano Strutturale Comunale Associato 2009; **Comune di Faenza**
- Provincia di Kyoto - Gli interventi rivolti al proprio patrimonio; **Provincia di Roma**
- SCORE - Sustainable COstruction in Rural and fragile areas for Energy efficiency; **Provincia di Savona**
- Aree produttive ecologicamente attrezzate; **Regione Emilia Romagna**

#### RICERCA E UTILIZZO DI FONTI RINNOVABILI

- Risanamento della Cava di Coperchia; **Comune di Pellizzano**
- 10.000 Tetti FoTOvoltaici; **Comune di Torino**
- Una Scuola in classe A; **Provincia di Bologna**
- Case Protette fotovoltaiche; **Provincia di Parma**
- SERD - Sicilia Energia Rinnovabile Distribuita; **Regione Siciliana**

#### USO VIRTUOSO DEL CICLO DEI RIFIUTI

- La trasformazione dei liquami zootecnici in energia; **Provincia di Mantova**
- Biodiesel dal tuo olio da cucina; **Comune di Rovigo**
- Rifiuti zero; **Ecologia e Ambiente S.p.A.**
- Piano Provinciale Gestione dei Rifiuti (PPGR); **Provincia di Pavia**



## PIANI ENERGETICI LOCALI

### **Piano Energetico Ambientale Comunale**

#### **Comune di Pesaro**

Migliorare la performance energetica e la produzione di energie rinnovabili del territorio comunale e dell'Azienda Comune. E' l'obiettivo che il Comune di Pesaro vuole realizzare attraverso questo Progetto, che prevede diverse azioni per ottenere la riduzione dei consumi finali di energia termica ed elettrica del territorio al 2015, la riorganizzazione interna all'Amministrazione Comunale in tema energetico e la fornitura di un servizio informativo alla cittadinanza sui temi energetici.

#### **Res Publica**

#### **Provincia di Genova**

Per un utilizzo più efficace delle energie "verdi", la Provincia di Genova ha sviluppato il Progetto Res Publica, che prevede la definizione di un programma

di energia sostenibile su scala locale utilizzando una metodologia partecipativa basata sui principi dell'Agenda 21 e, quindi, sull'attivazione di un forum. Il progetto Res Publica è stato cofinanziato dalla comunità europea, nell'ambito del Programma EIE. Il programma di energia sostenibile è stato costruito dal forum provinciale, che ha lavorato definendo criticità, obiettivi, azioni e responsabilità.

### **Il Piano di Azione per l'Efficienza Energetica**

#### **Provincia di Milano**

Il Piano coinvolge tutta la Provincia tranne il Comune di Milano. Le tre principali linee di azione riguardano l'adozione di un articolato piano di regole nel comparto civile, l'incentivazione finanziaria per la riqualificazione energetica degli edifici e degli impianti, la realizzazione di

azioni di informazione, comunicazione e formazione. Scopo del progetto è ridurre i consumi finali, installare 50mila metri quadrati di impianti per la produzione di energia da solare termico, evitare emissioni pari a 130mila tonnellate di anidride carbonica.

### **Bilancio emissioni gas serra Provincia di Siena**

Il Progetto REGES (Progetto per la verifica e la certificazione della Riduzione delle Emissioni di Gas ad Effetto Serra) ha un imperativo: ridurre l'inquinamento e pareggiare il bilancio delle emissioni di anidride carbonica nel 2015. Per fare questo, è stata condotta un'indagine sulle emissioni di gas serra su tutto il territorio della Provincia di Siena ed è stato introdotto un monitoraggio per il calcolo annuale delle emissioni di gas serra in atmosfera e per la verifica degli obiettivi di riduzione e riassorbimento.

## ATTIVITÀ DI MIGLIORAMENTO DELL'AUTOSUFFICIENZA ENERGETICA

### **Agordo: una nuova scuola verso l'autosufficienza energetica** Amministrazione Provinciale di Belluno

Per l'anno scolastico 2009/2010 sarà disponibile il Nuovo Polo Scolastico di Agordo, una struttura per 450 studenti, realizzata dalla Provincia di Belluno con soluzioni innovative per il risparmio energetico. Grazie all'utilizzo di fonti rinnovabili (energia solare termica e fotovoltaica, energia geotermica e recupero di energia da aria espulsa), si prevede: un consumo al di sotto dei 28 Kwh/m<sup>2</sup> annui, una produzione di energia elettrica da fotovoltaico superiore a 21.000 Kwh annui e un risparmio energetico dell'80 per cento.

### **Più sostenibilità = più volume, dal 1998 nel PRG di Faenza - Incentivata la qualità ambientale** Comune di Faenza

Con l'approvazione del Piano Regolatore Generale nel 1998 e del

Piano Strutturale Comunale nel 2009, il Comune di Faenza conferma una disciplina, in vigore da un decennio, che consente di ampliare gli edifici (oltre gli indici normativi) in cambio di bioedilizia, sostenibilità ambientale e qualità estetica delle architetture e degli spazi pubblici. Ad oggi, grazie al piano del Comune, sono stati realizzati due quartieri pubblici in bioedilizia (circa 500 appartamenti), 250 unità immobiliari private in bioedilizia, 40 chilometri di piste ciclabili.

### **Realizzazione di Nuova Scuola Primaria di Ponzano Veneto**

**Comune di Ponzano Veneto - Treviso**  
La nuova scuola primaria di Ponzano Veneto - luminosa e funzionale, ma rispettosa dell'ambiente - vuole essere un esempio di come sia possibile conciliare le energie alternative con le esigenze di un istituto scolastico, realizzando un edificio il più possibile autonomo dal punto di vista energetico e assicurando, allo stesso

tempo, il massimo comfort con il minimo consumo. Il progetto ha coinvolto sia l'Amministrazione comunale che quella regionale e verrà ultimato nel luglio 2009.

### **Attuazione delle politiche di risparmio energetico**

#### **Regione Autonoma della Sardegna**

La Regione Sardegna ha pubblicato "Le linee guida per la riduzione dell'inquinamento luminoso e relativo consumo energetico", indirizzate a PA, progettisti e cittadini. Sostiene, inoltre, l'adozione dei principi di bioedilizia, bioarchitettura ed efficienza energetica negli edifici pubblici non residenziali e promuove azioni per il risparmio energetico nell'illuminazione pubblica. Ha stanziato contributi per più di 100 progetti illumino-tecnici comunali, che potranno diventare più di 160 nel 2009, per un risparmio energetico medio annuo non inferiore al 52%.

## RICERCA E UTILIZZO DI FONTI RINNOVABILI

### Fotovoltaico per tutte le scuole

#### Amministrazione Provinciale di Belluno

La Provincia di Belluno ha stabilito l'installazione di 8 impianti fotovoltaici sui tetti di altrettante scuole del territorio provinciale. Gli impianti riducono la domanda di energia da altre fonti tradizionali e non rinnovabili, contribuendo alla riduzione dell'inquinamento atmosferico. I risultati saranno verificabili nella seconda parte del 2009, poiché gli impianti sono in corso di realizzazione. Ma ci si attende una produzione di quasi 324 mila kWh e 172 mila chilogrammi di anidride carbonica evitate.

### Programma quadro per l'uso razionale delle risorse non rinnovabili

#### Azienda USL7 di Siena

I due principali ospedali gestiti direttamente dall'Azienda USL 7 di Siena presentano un notevole impatto ambientale sotto il profilo dei consumi energetici. Per questo, sulla scorta della

responsabilità sociale dell'Azienda, è nato un Progetto che ha già portato: risparmio energetico, recupero di acqua e limitazione delle perdite, ottimizzazione dell'elettricità e gestione della stessa per l'illuminazione interna delle strutture e, grazie all'impianto fotovoltaico, circa 12 tonnellate annue di anidride carbonica evitate con produzione di 22.000 kWh di energia rinnovabile.

### Progetto DEMETRA - Impianto di cogenerazione e teleriscaldamento a biomassa nel Comune di Asiago Provincia di Vicenza

Obiettivi del Progetto sono il risparmio economico e l'abbattimento dell'impatto ambientale, grazie alla produzione di calore ed energia elettrica da biomasse legnose. L'impianto è costruito vicino a una grande falegnameria, con una filiera cortissima tra la produzione del combustibile e la sua utilizzazione. Serve le grandi utenze (ospedali, scuole, municipio, impianti sportivi) e parte degli

insediamenti civili. Con la completa estensione della rete di distribuzione, potrà coprire il fabbisogno di calore termico di quasi il 50% della popolazione di Asiago.

### RADAR - Raising Awareness on renewable energy Developing Agro-energetic chain models

#### Sviluppo Marche S.p.A. - Società Unipersonale

Il progetto RADAR, finanziato dal programma Intelligent Energy Europe, prevede la costituzione di comunità locali in cui gli attori politici ed economici e i cittadini cooperino per raggiungere elevati livelli di produzione e di utilizzo di energia rinnovabile. L'azione del Progetto RADAR in Italia si è focalizzata nell'area dell'Alta Vallesina, che ha una grande potenzialità per la produzione di biomasse solide agro-forestali. Sono sette i Paesi europei coinvolti nel progetto: Inghilterra, Croazia, Svezia, Lettonia, Estonia, Bulgaria e Italia.

## USO VIRTUOSO DEL CICLO DEI RIFIUTI

### Discariche come fonti di energia pulita

#### Consorzio Comuni Bacino Salerno 2

Il Consorzio, che oggi comprende 40 comuni della Provincia di Salerno, punta sul recupero e riciclo dei materiali per garantire una moderna e sicura gestione dei rifiuti. In particolare, sono state realizzate piccole centrali pulite nei siti delle due ex discariche di Parapoti e Sardone, con impianti di captazione di biogas per la produzione di energia elettrica e pannelli fotovoltaici. I risultati conseguiti parlano di produzione media di energia di circa 45.600 kw al giorno a Sarapoti e circa 7.200 kw a Sardone.

### Gestione e valorizzazione energetica dei rifiuti (CDR) in cementificio

#### Provincia di Cuneo

Si trova a Cuneo il primo sistema integrato in Europa ecosostenibile ed economicamente autosufficiente per la produzione di combustibile di alta qualità da rifiuti solidi urbani. Nella Provincia non esisteva un impianto per

l'incenerimento della parte secca dei rifiuti; da qui l'idea di sfruttare i forni da cemento presenti nella cementeria Buzzi Unicem S.p.A. di Robilante (Cn). Il forno da cemento è infatti particolarmente adatto ad utilizzare il Combustibile da Rifiuti derivante dal trattamento dei Rifiuti Solidi Urbani (RSU).

### Accordo di programma per la gestione integrata degli effluenti di allevamento avicolo nella Provincia di Forlì-Cesena Provincia di Forlì-Cesena

Il territorio di Forlì e Cesena è la prima economia agroalimentare dell'Emilia Romagna e, contemporaneamente, detiene il 25% della produzione avicola nazionale. L'idea alla base del progetto premiato è quella di unire questi due fattori alla necessità di incentivare gli impianti di micro generazione di energia. Attraverso la sigla di un accordo di programma le varie amministrazioni del territorio hanno,

così, stabilito la possibilità per gli allevatori di utilizzare gli scarti dell'allevamento in eccesso, non utilizzabili come fertilizzanti, per produrre energia.

### “Differentemente” Rifiuti in Rete: un modello di gestione globale

#### Regione Puglia

Per risolvere un problema che sul territorio non è solo organizzativo, ma che coinvolge aspetti sociali e culturali, la Regione Puglia ha sviluppato un programma che tiene conto di tutti gli anelli del ciclo del rifiuto: dalla produzione, alla raccolta, dal riciclo, allo smaltimento, passando per il riutilizzo. L'iniziativa mira a valorizzare, nell'ottica della sostenibilità ambientale ed energetica, ogni singolo anello con iniziative di comunicazione verso la popolazione, incentivi per le aziende, coinvolgimento istituzionale degli enti locali e controllo del territorio.

## Il consumo di suolo in Piemonte

Giovanni Paludi\*, Maria Quarta\*, Elena Fila-Mauro\*\*, Cristina Benone Giacoletto\*\*\*

Ettaro Zero, fare paesaggio, costruire natura, prendersi cura del suolo. L'agricoltura di fronte alle sfide di oggi e domani. Milano 7 e 8 maggio 2009.

Il dibattito scientifico, a livello nazionale ed europeo, in tema di consumo di suolo è concorde su un assunto principale: il suolo è una risorsa esauribile e preziosa per l'ambiente ed il paesaggio e, pertanto, diventa centrale nelle politiche urbane e territoriali. Da ciò la necessità di concordare su una definizione di consumo di suolo prima di procedere all'acquisizione di dati per la conoscenza del fenomeno e definire, di conseguenza, metodologie efficaci e condivisibili per la misurazione ed il monitoraggio, nonché politiche per il contenimento del consumo di questa importante risorsa. Una definizione di carattere ampio, proposta anche dall'Agenzia europea per l'Ambiente (EEA), considera il consumo di suolo come trasformazione della copertura di suolo da non urbanizzata ad urbanizzata. È possibile poi declinare, specificando più dettagliatamente, questa definizione, ma è sufficiente ad aprire un focus sulla questione consumo di suolo. Per affrontare il tema in maniera adeguata è utile riflettere sulle cause che producono consumo di suolo e sul modo in cui si caratterizza oggi il fenomeno. Come punto di partenza, dunque, la necessità di conoscere e disporre di dati significativi sui consumi di suolo e sulle diverse

tipologie di consumo, caratterizzando il tipo di dato necessario. L'informazione, per essere efficace, deve essere ben strutturata, affidabile, approfondita, disponibile a scale diverse, comparabile tra realtà differenti, tempestiva, facilmente aggiornabile e monitorabile.

La situazione italiana documentata, ad oggi, la diffusione di diversi sistemi informativi territoriali, eterogenei, non comparabili e non esiste un database nazionale sull'uso dei suoli, ad eccezione del progetto *Corine Land Cover* (dati 1990 e 2000) che non sempre permette una reale conoscenza del territorio a causa della sua bassa risoluzione spaziale.

Appare, quindi, urgente disporre di strumenti adeguati per disegnare le strategie territoriali e per controllare gli effetti delle decisioni assunte sia alla scala locale, sia a quella sovralocale (provinciale, regionale, nazionale).

### Caratteri del consumo di suolo

In Piemonte il fenomeno del consumo di suolo presenta alcune caratteristiche simili a quelle registrate in altri paesi sviluppati. Il modello di espansione urbana prevalente è sempre meno compatto e sempre più disperso, con segni evidenti di frammentazione del paesaggio, di segmentazione e relativo isolamento di habitat ed ecosistemi naturali o seminaturali.

Le cause responsabili dell'incremento del consumo di suolo sono riconducibili a:

- aumento del numero dei nuclei

familiari, di dimensioni sempre più ridotte, che provoca la crescita della domanda di terreni edificabili, - mutamento degli stili di vita che porta a preferire ambienti suburbani o rurali e ambienti insediativi a bassa densità, ritenuti più soddisfacenti rispetto a quelli urbani, - uso crescente di automobili private che ha reso possibile l'urbanizzazione di aree periurbane, - nuove forme di produzione industriale e di terziario legate anche al fenomeno della globalizzazione che hanno contribuito ad aumentare la competitività tra i territori con conseguenze sia sul sistema insediativo, sia su quello infrastrutturale di trasporto.

Parallelamente al processo di espansione insediativa verso i territori di contorno alla corona urbana - sprawl urbano - che ha caratterizzato il consumo di suolo negli ultimi decenni, si è assistito al tentativo di favorire processi di riqualificazione urbana conseguenti alla presenza di numerose aree a destinazione produttiva, non più compatibili con i tessuti caratterizzanti la città dell'abitare, delle attività economiche e dei servizi.

La tendenza a favorire la riconversione di numerosi ambiti urbani, che è alla base delle politiche per il governo del territorio, deriva sia dalla necessità di preservare il territorio, l'ambiente ed il paesaggio da aggressioni di tipo degenerativo, sia dalla constatazione della crescente erosione delle aree agricole.

Lo sviluppo, soprattutto in pianura e nei fondovalle collinari, di nuove aree di trasformazione urbanistica (produttive, residenziali, commerciali, ecc.) sta, infatti, aggredendo i suoli con elevata potenzialità produttiva, rientranti nelle prime tre classi di Capacità d'uso, il cui patrimonio regionale risulta in costante diminuzione.

A questo fenomeno si aggiunge il processo di "insularizzazione" delle superfici agricole a seguito della realizzazione delle reti infrastrutturali di trasporto necessarie per garantire l'accessibilità ai territori di nuova urbanizzazione. La frammentazione delle aree agricole comporta la parcellizzazione del mosaico fondiario in superfici poco funzionali allo svolgimento delle attività agricole, in relazione alla ridotta estensione e/o alla forma degli appezzamenti, alla difficoltà di accesso per lo svolgimento delle normali operazioni agronomiche, all'interruzione delle connessioni con la rete irrigua e di scolo delle acque superficiali, penalizzando le potenzialità dei territori agricoli con conseguenze rilevanti soprattutto nei contesti di maggior pregio.

**I dati del Piemonte: conoscere e misurare**

Il sistema di rilevazione dell'andamento del consumo di suolo rappresenta un indicatore essenziale per comprendere la dimensione dei fenomeni sopra descritti, per verificare le politiche e correggere gli errori, per indirizzare le azioni verso ipotesi e previsioni in linea con i principi dello sviluppo sostenibile, alla base di tutte le strategie territoriali che si esplicano ai differenti livelli di governo del territorio.

Il consumo di suolo, infatti, non riguarda più solo il contesto cittadino ma, attraverso il fenomeno della dispersione, impatta diffusamente il territorio. Rispetto alle rilevazioni di livello nazionale (dati derivati dal Progetto *Corine Land Cover*), il territorio piemontese si pone di poco al di sopra della media generale. Per analizzare, studiare e misurare il fenomeno, la Regione Piemonte, in

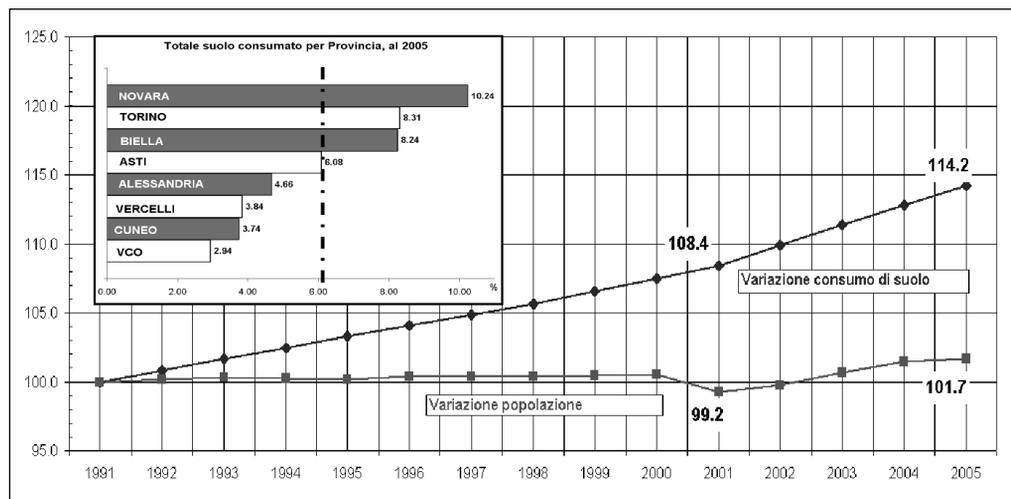


Fig. 1 - Trend di crescita del consumo di suolo in Piemonte confrontato con la curva di variazione della popolazione. Riquadro a sinistra: percentuali di suolo consumato nello stesso periodo per le singole province

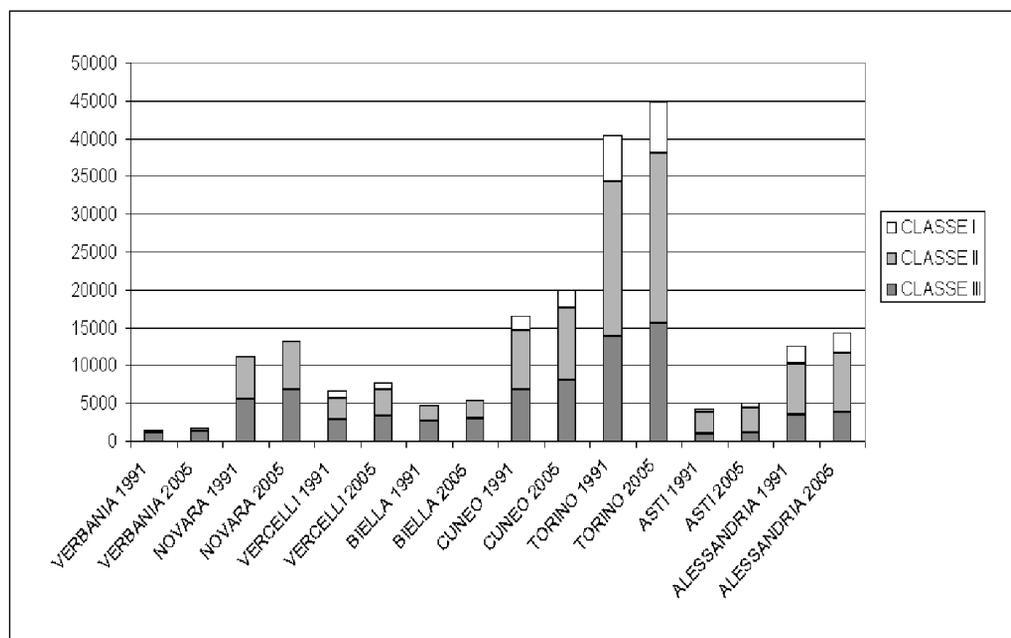


Fig. 2 - Andamento del consumo di suolo agricolo nelle province piemontesi nel periodo 1991-2005

collaborazione con il Csi-Piemonte, da tempo porta avanti un'attività di monitoraggio delle dinamiche territoriali utilizzando il patrimonio informativo territoriale a disposizione, immagini da satellite, ortofoto e strumenti Gis (Geographic Information System).

In tale contesto, nasce nel 2001 il "Rapporto sullo Stato del Territorio" della Regione Piemonte: si tratta di uno strumento per la misura ed il monitoraggio delle aree di nuova urbanizzazione a supporto della pianificazione territoriale regionale ed ha l'obiettivo di creare un servizio a

cadenza fissa: ripetibile, omogeneo e confrontabile nel tempo.

Base di partenza per l'analisi multi-temporale delle superfici urbanizzate è la Carta tecnica regionale 1991 (Ctr), sulla quale si costruiscono gli aggiornamenti che possono provenire da diverse fonti ed in particolare da acquisizioni dirette da ortofoto (Progetto di aggiornamento dell'Rst-Regione Piemonte).

Ad oggi, i dati relativi al consumo di suolo discendono da elementi di dettaglio delle diverse tipologie di edifici, infrastrutture ed in generale delle aree artificializzate (scala

1:10.000). La base dati prodotta costituisce un supporto neutro utilizzabile per finalità e studi specifici (rappresentazioni cartografiche, geostatistiche e pubblicazioni on-line e cartacee). Il dato relativo alle superfici consumate è stato utilizzato per la creazione di indicatori utili all'analisi del fenomeno, focalizzando l'attenzione principalmente sui concetti di consumo, frammentazione e dispersione, intendendo per:

- *Consumo di suolo*: l'insieme degli usi del suolo che comportano la perdita dei caratteri naturali del suolo dando origine ad una superficie artificializzata che non produce biomassa utilizzabile;

- *Frammentazione*: stato di alterazione strutturale dovuto alla parcellizzazione del territorio, del paesaggio e degli habitat a cui consegue la perdita di diversità biologica e paesistica, in uno scenario complessivo di congestione e disarticolazione spaziale. Le cause di tale processo vanno individuate nella pervasività e nella congestione degli sviluppi insediativi ed infrastrutturali;

- *Dispersione*: espansione della superficie urbanizzata, in maniera diffusa, rada e disordinata, accompagnata dalla nascita di nuovi insediamenti tendenzialmente isolati a carattere monofunzionale. Si contrappone al concetto di compattezza della forma urbana e può essere collegata al fenomeno della frammentazione.

I dati che derivano dal monitoraggio delle trasformazioni territoriali in Piemonte nel periodo 1991-2005 evidenziano un aumento costante del consumo di suolo. La figura 2 dettaglia il consumo nelle diverse province piemontesi con riferimento alle tipologie di suolo consumato.

Complessivamente, in quattordici anni, si sono consumati in Piemonte circa 20.000 ettari di suolo, al ritmo medio di circa 4 ettari al giorno. Di questi la quota più consistente, circa 14.600 ettari, ha riguardato proprio i suoli delle prime tre classi di Capacità d'uso. Nel 1991 il suolo ricadente nelle prime tre classi, disponibile per l'agricoltura, era pari a 770.607 ettari, di cui 101.080 ettari di suoli di prima classe, 356.357 di seconda e 312.989 di terza. Inoltre,

il consumo a carico dei suoli in prima classe (i migliori suoli a livello piemontese ed italiano in termini di potenzialità produttiva) ha raggiunto quasi i 2.000 ettari, portandone la dotazione regionale al di sotto della soglia dei 100.000 ettari.

Un tavolo di lavoro per la condivisione di una metodologia di misurazione La complessità del fenomeno del consumo di suolo, unitamente all'eterogeneità dei dati disponibili ed alla mancanza di una metodologia univoca di riferimento per la sua misurazione, ha evidenziato, nell'ambito delle politiche regionali per la tutela e la salvaguardia del territorio, la necessità di istituire un Tavolo di lavoro composto da varie Direzioni regionali con l'obiettivo di monitorare, in maniera condivisa, il consumo di suolo.

Il Tavolo, supportato anche da Csi Piemonte e Ipla, costituisce uno strumento di riferimento conoscitivo e operativo, finalizzato a rafforzare e integrare tra loro le misure regionali volte alla riduzione del consumo di suolo ed al contenimento della dispersione insediativa.

Nello specifico, le attività intraprese sono finalizzate a mettere a punto una metodologia, condivisa anche con gli enti locali, per misurare in maniera adeguata ed efficace il consumo di suolo in Piemonte, a scale diverse e sulla base di dati confrontabili. Sono allo studio una serie di indicatori e indici da condividere e mettere a disposizione dei soggetti che operano sul territorio, a supporto della definizione di politiche territoriali e del coordinamento delle diverse pianificazioni.

#### **Le politiche per il contenimento del consumo di suolo della Regione Piemonte**

Come avviene ormai nella gran parte dei paesi europei, anche la Regione Piemonte da tempo cerca di mettere a punto strategie per contenere l'utilizzo di aree libere a favore del riutilizzo di quelle già urbanizzate. È evidente, infatti, la necessità di attivare politiche in grado di innescare strategie virtuose capaci di intervenire

contemporaneamente su più fronti. Attraverso la pianificazione - che per essere efficace deve riguardare tanto la sfera territoriale quanto quella paesaggistica e ambientale - la Regione Piemonte affronta la questione del contenimento del consumo di suolo attraverso il nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) - i cui elaborati definitivi sono stati trasmessi nel giugno 2009 al Consiglio Regionale per l'approvazione - ed il Piano paesaggistico regionale (Ppr). Mediante questi due strumenti, la Regione propone, innanzitutto, politiche volte alla tutela ed alla salvaguardia del territorio e del paesaggio e assume come obiettivo strategico la riduzione ed il miglioramento qualitativo dell'occupazione di suolo, in ragione delle esigenze ecologiche, sociali ed economiche dei diversi territori interessati.

Il Ptr definisce politiche di trasformazione territoriale, fornendo indirizzi e direttive alla pianificazione locale, volte a garantire un uso parsimonioso del territorio sia mediante la riduzione degli interventi di nuova edificazione, sia attraverso il recupero e la riqualificazione delle aree insediate esistenti. Tali politiche consentono, da un lato, di contrastare il fenomeno della dispersione insediativa e, dall'altro, di tutelare il patrimonio storico e naturale e le vocazioni agricole ed ambientali del territorio, anche attraverso il ricorso a misure di compensazione ecologica e l'utilizzo di tecniche perequative. Inoltre, il Ptr prevede la predisposizione, da parte della Regione ed in collaborazione con le province piemontesi, di un sistema di monitoraggio finalizzato alla creazione di un sistema informativo coerente e condiviso, definendo nel contempo criteri e metodologie per il contenimento del consumo di suolo (banche dati, linee guida, buone pratiche). Alle province è richiesto di definire, attraverso i propri strumenti di pianificazione territoriale, soglie massime di consumo di suolo per categorie di comuni, in coerenza con le previsioni del Piano Paesaggistico Regionale ed in ragione di una serie di

caratteristiche quali la superficie complessiva del territorio comunale, la fascia altimetrica, le classi demografiche, la superficie del territorio comunale non trasformabile a causa della presenza di vincoli, la superficie urbanizzata, le dinamiche evolutive del consumo di suolo nell'ultimo decennio o quinquennio e la densità del consumo di suolo in relazione alle diverse destinazioni d'uso.

Il problema del contenimento dell'urbanizzazione è affrontato dal Ptr anche in termini quantitativi poiché, in assenza della definizione delle soglie indicate, ammette che i comuni possano prevedere incrementi di consumo di suolo ad uso insediativo (ogni 5 anni) non superiori al 3% della superficie urbanizzata esistente. Anche l'impianto normativo del Piano paesaggistico regionale è attraversato trasversalmente dai temi relativi al consumo di suolo, al suo uso sostenibile, nonché alla prevenzione dei fenomeni di erosione, dissesto idrogeologico e deterioramento del suolo. In particolare, per quanto riguarda le aree agricole, il Ppr pone obiettivi di salvaguardia per le prime classi di capacità d'uso del suolo incentivando la conservazione e la corretta gestione delle aree rurali ad elevata biopermeabilità, delle aree di elevato interesse agronomico e delle aree rurali di specifico interesse paesaggistico.

\* Direzione Programmazione strategica, Politiche territoriale ed Edilizia - Regione Piemonte

\*\* Direzione Agricoltura - Regione Piemonte

\*\*\* Csi Piemonte

## Il traffico su reti urbane

Gabriele Achler\*

Gestione e ottimizzazione delle grandi città sono divenute negli ultimi anni uno dei temi nodali per il successo delle nostre società. Le relazioni di prossimità, motore dell'aggregazione urbana, portano infinite *chances* competitive, ma contestualmente altrettante esternalità negative. La sempre maggiore concentrazione di attività umane in pochi luoghi della terra paga infatti il confronto con un bene, quello dello spazio, che è decisamente finito. In Europa le diseconomie da congestione da traffico in ambiente urbano costano, fra inquinamento e ore perse in coda, circa 100 m.di di euro, pari a 1% del Pil Eu. Per questo la Commissione europea redige annualmente documenti (es. 1), nei quali si identificano criticità, potenzialità e indirizzi per le città.

Parafrasando A. J. Scott si può dire che quanto è maggiore il volume socio-economico di una concentrazione urbana, tanto più è possibile riorganizzarne la struttura interna. Questa può essere intesa come indice della complessità dell'aggregato urbano stesso esprimendo una misura delle relazioni che ne caratterizzano il funzionamento. Al crescere delle dimensioni urbane, cresce esponenzialmente il volume delle sue relazioni. Un approccio riduzionista diviene quindi sempre meno adatto a descrivere e risolvere le attuali problematiche urbane. In genere non ci è infatti dato sapere come le variazioni di un parametro incidano sul funzionamento generale di un

sistema complesso unitariamente inteso. Pratiche pianificatorie "rigide" come la zonizzazione "funzionale" si sono nel tempo rivelate inadeguate, così che si assiste a una tendenza più generale di auto-definizione dello spazio urbano, che risulta più adatta all'interpretazione degli equilibri locali.

La caratterizzazione di un sistema complesso dipende infatti fortemente dalle leggi con le quali i suoi elementi interagiscono mutuamente. E proprio in ragione di tale complessità anche la semplice definizione di cosa sia una metropoli appare ancora compito non da poco. Meno evidente appare che questa non possa esistere, se non esiste una rete di collegamenti.

Interessarsi di reti stradali significa quindi occuparsi di un elemento fondante delle città, l'unico, inoltre, in piena disponibilità delle amministrazioni comunali. Comprendere il suo funzionamento può condurre a nuovi strumenti di gestione e ottimizzazione dell'apparato urbano.

Dei concetti di complessità e interazione si occupano al più alto grado ricercatori di meccanica statistica e di teoria delle reti, i quali sviluppano metodi di indagine sulle proprietà che emergono in sistemi composti da N elementi, quando siano definite le loro relazioni reciproche (*network*). Con loro, cercando un ponte di unione fra elementi dell'apparato urbano e gli strumenti di queste teorie, abbiamo deciso di occuparci di reti stradali urbane e

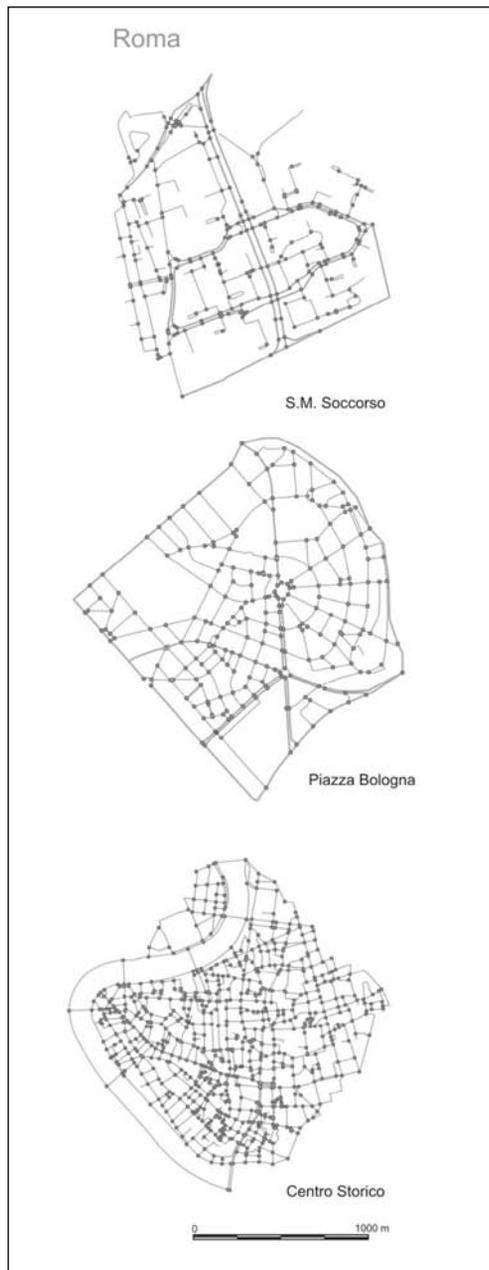


Figura 1: incremento di  $\alpha$  su unità di area 2.5 Km<sup>2</sup>.

della dinamica di traffico su di esse, essendone la traduzione più immediata in termini matematici.

Nella Teoria delle reti una rete è un insieme di vertici (punti) connessi fra loro in diversi modi da *link*. Una volta chiamati incroci i vertici, e strade i *link*, l'analogia con una rete stradale parrebbe immediata. Fissata in pianta una legge di distribuzione del numero di incroci e di strade su unità di area, e del loro grado di interconnessione, si può descrivere la rete di una determinata città, basandoci su rilevazioni reali e risultati di studi degli ultimi anni [es. (2),(3), etc].

Definiamo allora  $\alpha$  in  $[0,1]$  la connettività della rete, tale che, attraverso la sua variazione, si possano descrivere le caratteristiche di gran parte delle reti stradali esistenti. Essendo  $\alpha$  sostanzialmente una relazione di densità dell'uso di suolo, a favore della rete, per bassi valori di  $\alpha$  verranno rappresentate reti stradali a maglia larga, tipiche delle parti di città disegnate "a favore" di una crescente mobilità privata. Al contrario, incrementando la connettività (su unità di area) si descriveranno reti la cui densità di incroci e strade è tanto alta da equivalere a piante tipiche dei centri storici, in cui l'uso della rete fu per secoli poco più che pedonale (fig. 1). In meccanica statistica (l'approccio statistico è necessario volendosi interessare al funzionamento di un sistema composto da milioni di elementi), le proprietà della dinamica di un sistema di elementi autonomi e interagenti, è assimilabile alla dinamica del sistema traffico, composto da un certo numero di automobili autonome e interagenti (secondo il codice della strada). Chiamata  $\varphi$  in  $[0,1]$  la fluidità che esprime il regime di congestione della rete, attraverso un modello di simulazione appositamente creato, testiamo la capacità delle reti stradali in termini di fluidificazione del traffico, al variare della connettività della rete e della densità  $\rho$  in  $[0,1]$  di traffico. Affrontato attraverso quantità  $(\alpha, \rho, \varphi)$  indipendenti da questioni topologiche, ma proprie di qualunque rete, abbiamo una relazione formalmente valida per ogni rete stradale corrispondente all'intervallo di  $\alpha$ . Il diagramma di fase metterà in luce, l'andamento della congestione  $\varphi$  al variare di  $\alpha$  e di  $\rho$ . La curva con valore  $\varphi = 1$  esprime il limite in cui il traffico raggiunge lo stato di congestione. Alla sua destra, troviamo tutti i valori di densità di traffico che su qualunque  $\alpha$  inducono stati di congestione. Se guardiamo  $\rho$ ,  $\rho = 1$  è il numero di auto che satura l'area dell'intera rete stradale, notiamo che si verifica congestione, anche al massimo della connettività, per  $\rho$  maggiori di 0.25. Possiamo inoltre

leggere quale sia l'incremento massimo del numero di auto in circolazione sulla rete, associato a un certo innalzamento di  $\alpha$ , senza che questo comporti congestione. Parimenti sarà preventivabile l'incidenza sul traffico della localizzazione di talune funzioni, in base al carico di utilizzazione della rete ad esse associato o dalla sottrazione di strade da una rete a data connettività. Potremmo poi riflettere sul fatto che la progettazione di una rete in base a classificazione funzionale possa non essere conveniente, quando questa significhi per i suoi utilizzatori una riduzione (di conoscenza) della connettività della rete stessa.

Conoscendo quali siano i limiti di utilizzo della rete stradale disponibile, e quali siano i costi indotti dalla congestione, potremmo infine intraprendere azioni volte a minimizzare quest'evento. Ad esempio, si potrebbe incentivare la localizzazione di funzioni in porzioni di rete che supportino un  $\dot{U}$  critico maggiore di altre, e dunque nuove politiche per la mobilità. Non potendo qui discutere in dettaglio risultati e implicazioni di questo studio, basti dire che molti dei problemi di cui soffrono le nostre metropoli sono descrivibili in forma simile a quella qui usata per descrivere la dinamica di traffico. Si è cercato un metodo di indagine che fosse in grado, oltre ogni peculiarità, di focalizzare i limiti di esercizio delle reti stradali in un sistema urbano.

\* Architetto.

#### Riferimenti

1. EU, "GREEN PAPER, towards a new culture for urban mobility", COM(2007)551;
2. A. Cardillo, S. Scellato, V. Latora, S. Porta, *Structural properties of planar graphs of urban street patterns*, "Phys. Rev." E 73, 066107, 2006.
3. M. Barthelemy, A. Flammini, *Modeling urban street patterns*, "Phys. Rev." Lett. 100, 138702 (2008)

## Soluzioni di trasporto ferrotranviario

Alberto Roucher-Rutter\*

Il riequilibrio modale dei trasporti in Italia, promosso e favorito dalle politiche comunitarie è un obiettivo ancora lontano: se da un lato si cerca di ovviare al monopolio stradale ed autostradale del trasporto merci pesante, ancora non abbastanza si fa per quanto riguarda il Tpl - Trasporto pubblico locale, nelle aree metropolitane e nelle conurbazioni minori, ad eccezione, forse, delle città di Milano e Torino. Uno dei motivi principali inerente la scelta del mezzo privato e la conseguente riduzione complessiva dell'utenza-clientela del Tpl, negli ultimi anni, è il rifiuto, da parte di ciascun potenziale passeggero, di dover cambiare diversi mezzi di trasporto pubblico nell'ambito degli spostamenti quotidiani. Ripercussioni dirette di questa situazione sono l'aumento dell'inquinamento, della congestione, dell'incidentalità e d'altre esternalità generate dal traffico privato, che determinano il rallentamento e la riduzione della velocità commerciale del Tpl su gomma, in zone prive di corsie riservate ad esso. A complicare l'incremento del trasporto privato degli ultimi anni, in seno alla dotazione infrastrutturale del trasporto collettivo ed all'offerta garantita dal medesimo si sta profilando in Italia una paradossale situazione: stanno affiorando casi di città - pilota di aree metropolitane e conurbazioni di media estensione, dotate di reti di Trasporto Pubblico Locale caratterizzate da una eccessiva diversificazione tipologica di sistemi di trasporto collettivo, il che complica la

situazione inerente al disagiata obbligo di cambiare mezzo per spostamenti anche inferiori ai cinque chilometri. Lo sviluppo di una pluralità tecnologica di sistemi di trasporto collettivo ibridi, a metà strada tra filovie e tranvie o tra metropolitane e funicolari, ecc., ripropone i limiti delle soluzioni di trasporto a guida vincolata, sposandoli a quelli tipici dei trasporti su gomma: costi energetici superiori, minore capacità di trasporto e scarso *comfort*. Filovie a guida vincolata, tranvie su gomma, sistemi etto metrici, scelti come linee di Tpl, al posto di tranvie, sono solo alcune delle offerte di soluzioni non ancora sufficientemente testate che sta facendo perdere di vista alle Pubbliche Amministrazioni locali la sensibilità di possedere già parecchi chilometri di linee, tratte e raccordi ferroviari sottoutilizzati o addirittura fuori servizio, ma non disarmati ed immediatamente disponibili al possibile riutilizzo. Queste linee e questi raccordi dei quali non si renderebbe necessaria una ricostruzione *ex novo*, costituiscono il substrato infrastrutturale per la diffusione di soluzioni di trasporto che rappresentino la fusione tra servizi ferroviari interregionali, regionali, suburbani ed urbani e quelli tranviari urbani ed extraurbani, ideali proprio per l'ottimizzazione dell'offerta del trasporto su ferro nelle grandi aree metropolitane e nelle conurbazioni di media grandezza. Imponente, inoltre, è il numero di tratte ferroviarie fuori servizio regolare o sottoutilizzate che

potrebbe servire tanto per rispondere egregiamente alla domanda di trasporto pendolare regionale o zonale, quanto per fornire una vitale offerta di trasporto turistico, integrata a quella d'altri servizi delle città d'arte o di siti d'alto valore ambientale o storico-monumentale.

È utile ricordare l'ipotesi, formulata qualche decennio fa dalle Ferrovie dello Stato, di gestire le linee a scarso traffico come tratte tranviarie, piuttosto che ferroviarie, semplificandone la gestione: molte linee statali ed in concessione, considerate erroneamente rami secchi, potrebbero, attraverso l'applicazione di quello studio, essere interessate se ancora in servizio, dal potenziamento del medesimo o addirittura riattivate, nel caso di quelle chiuse all'esercizio regolare. Questa soluzione esaudiverebbe sia le sopraccitate esigenze di mobilità pendolare sia quelle della mobilità turistico-diportistica, a vantaggio della valorizzazione del territorio attraversato e degli insediamenti serviti, peraltro impreziositi dal collegamento con un sistema di trasporto collettivo a basso impatto ambientale.

### Casi europei

Il territorio italiano, caratterizzato da un'urbanizzazione diffusa lungo gli assi viari collimanti in gran parte con quelli della rete delle strade consolari e secondarie romane, ben si presta all'adozione del tram-treno, soluzione di trasporto che permetterebbe lo spostamento tra diverse città e/o tra

Tab. 1 Principali applicazioni del tram-treno ed altri sistemi affini

TRAM-TRENO					
<i>Linea o rete</i>	<i>Nazione</i>	<i>Città</i>	<i>Abitanti</i>	<i>Data apertura</i>	<i>Lunghezza rete (km)</i>
Tranvie zurighesi e Forch-bahn (S18)	CH	Zurigo	350.125		
Chemnitz - Stollberg	D	Chemnitz	245.700	2002	23,1
Karlsruhe - Baden Baden; K.-Heilbronn	D	Karlsruhe	286.327	1992	130,8
	D	Kassel	193.518	1995	184
Linea dell'Hartz e tranvie urbane di Nordhausen	D	Nordhausen	48.000	2004	6,8
Tram - Metropolitana de Alicante	E	Alicante	322.673	2003	14
T4 (Linea dei Coquetiers)	F	Parigi	2.168.000	2006	8
L'Aia-Zoetermeer / Rotterdam (Randstadrail)	NL	L'Aia Rotterdam Zoetermeer	473.941 584.058 118.024	2006	35
Trenton- Camden (River Line)	USA	Trenton	83.923	2004	55
TRENO-TRAM					
<i>Linea o rete</i>	<i>Nazione</i>	<i>Città</i>	<i>Abitanti</i>	<i>Data apertura</i>	<i>Lunghezza rete (km)</i>
Coira-Arosa	CH	Coira	32.441		
Glück a.C. - Zwickau Zentrum	D	Zwickau	96.786	1999	19,1
SISTEMI PROMISCUI					
<i>Linea o rete</i>	<i>Nazione</i>	<i>Città</i>	<i>Abitanti</i>	<i>Data apertura</i>	<i>Lunghezza rete (km)</i>
Saarbahn	D	Saar-brücken	177.800	1997	42,8
	F	Mul-house	110.900	1996	19,7
SISTEMI (METRO)TRANVIARI (O DI METROPOLITANA LEGGERA) INTEROPERABILI					
<i>Linea o rete</i>	<i>Nazione</i>	<i>Città</i>	<i>Abitanti</i>	<i>Data apertura</i>	<i>Lunghezza rete (km)</i>
	I	Cagliari	158.041	2008	6,3
	I	Sassari	129.086	2006	≥ 2,4
Metro-link	UK	Manchester	442.800 (2.553.800)	1992-1999	36,6

diversi insediamenti minori, senza dover cambiare fisicamente veicolo di Tpl tra centro storico e centro storico, distanti anche parecchie decine di chilometri: l'ideale per le aree metropolitane e le medio-piccole conurbazioni. Il comfort di accesso, di marcia e di deambulazione interna garantiti dai veicoli leggeri adibibili a queste finalità, sono assai elevati (a parità di una notevole accelerazione dei medesimi), il che rende possibile

l'utilizzo di questi servizi a tutte le categorie di passeggeri, comprese persone affette da ridotta capacità motoria, quali anziani o diversamente abili, risolvendo anche importanti implicazioni sociali. (Tab. 1) Condividono le origini del tram-treno in chiave moderna tanto la città svizzera di Zurigo (soluzioni analoghe applicate alla rete tranviaria extraurbana), quanto quella tedesca di Chemnitz. Il tram-treno è stato tuttavia

diffusamente applicato sulla rete tranviaria e su quella ferroviaria regionale che collega Karlsruhe ad altri insediamenti urbani del Baden, in Germania. Indi è stato adottato da altre città tedesche (Kassel, Nordhausen, ecc.), francesi (Parigi, ed è allo studio a Strasburgo), spagnole (Alicante), olandesi (L'Aia).

Il tram-treno non è l'unica soluzione che vede fondersi le funzioni dell'erede della carrozza (il tram, appunto), con quella della diligenza (il treno), ma ad esso si antepone il treno-tram, ovvero il caso del treno che svolge servizio tranviario in area urbana, come avviene tra la città elvetica di Coira e la località di Arosa, storicamente collegate da un servizio simile delle Ferrovie Retiche. La prima città a dotarsi di un moderno servizio di treno-tram caratterizzato da materiale ferroviario leggero è stata però la città sassone di Zwickau.

Altri sistemi, affini al tram-treno, ma non propriamente assimilabili ad esso, consistono nella circolazione promiscua di tram e treni, su percorsi condivisi, come avviene a Saarbrücken e nella città alsaziana di Mulhouse, oppure nella sostituzione o nell'integrazione del servizio ferroviario con quello tranviario, metrotranviario o di metropolitana leggera, come avviene a Manchester, nel Regno Unito di Gran Bretagna ed, in Italia, a Cagliari e Sassari.

Molte linee, se non la maggior parte delle linee di tram-treno tedesche sono state aperte riutilizzando generalmente infrastrutture esistenti fuori servizio o linee dedicate esclusivamente alle merci (ove il servizio di tram-treno convive con quello dei treni merci), ma le tratte aperte ex-novo,

contribuiscono, come accade nel caso della moderna concezione di tram urbano alla rivalorizzazione o anche alla riqualificazione delle aree urbane, suburbane ed extraurbane attraversate. Analizzando i potenziali effetti urbanistici del tram - treno nelle grandi città e nei centri abitati grandi attrattori di traffico andrebbero raggruppati nelle seguenti categorie:

1. gli effetti generali sulla mobilità, quali:

a) la riduzione del numero di cittadini

pendolari che optano per una soluzione di spostamento monomodale generatrice di congestione, inquinamento chimico, acustico e volumetrico ed altre esternalità negative;

b) aumento del comfort e della celerità di spostamento tra città di una stessa conurbazione.

2. gli effetti sull'offerta del servizio di TPL:

a) per le città già dotate di rete tranviaria urbana e suburbana, nonché extraurbana, ritrasformazione della rete di TPL su rotaia convenzionale in "sistema";

b) la riduzione dell'estensione delle autolinee extraurbane;

c) la riduzione della frequenza del servizio urbano e suburbano lungo un itinerario comune tra tram (o altri mezzi di TPL) e tram-treno.

3. gli effetti generali immobiliari:

a) soggetti, particolareggiati, locali, subordinati, frammentari...

b) crescita del valore e influenze sulla domanda/offerta (aumento dei prezzi) del mercato immobiliare in prossimità della linea di tram/treno nei centri e nei nuclei abitati dell'area metropolitana o ecumenopolitana.

4. gli effetti socioeconomici, quali:

a) fornitura di servizi commerciali ed affini a bordo dei veicoli (ristorazione, rivendita giornali e cancelleria, ludoteche, etc.), sulle linee di tram-treno più lunghe;

b) trasformazione delle abitudini turistico-diportistiche. Una politica del TPL che permetta di non cambiare da veicolo adibito al TPL urbano a treno regionale e viceversa, permetterebbe anche un maggior utilizzo del TPL da parte dell'utenza/clientela turistica e diportistica, con indubbi benefici per l'industria turistica e del tempo libero, specie in località d'alto pregio artistico-monumentale, storico o naturalistico, spostamenti a piedi o in bicicletta di maggiore lunghezza, usando per l'avvicinamento e/o il ritorno il tram-treno.

Nelle città subordinate e nei centri o nuclei abitati minori l'adozione del tram treno apporterebbe effetti positivi sul ruolo territoriale dei sopraccitati insediamenti (quali la crescita dell'importanza dei centri e dei nuclei

abitati dell'area metropolitana o ecumenopolitana precedentemente non serviti da linee di TPL a guida vincolata e trasformazione dei medesimi in nodi attrattori di traffico) ed anche benefici alla mobilità privata (contribuendo ad una maggiore elasticità nella scelta della collocazione dei parcheggi d'interscambio ed alla rivalutazione di quelli pertinentiali).

### Una strada da percorrere

L'adozione diffusa del tram-treno in Italia, è stata rallentata per anni da motivi legislativo-normativi, inerenti i diversi regimi di circolazione e di sicurezza degli impianti e dei veicoli ferroviari e tranviari. Inoltre l'omologazione del materiale rotabile ferroviario e di quello tranviario competono a due distinte istituzioni. Il recente varo dell'accordo programmatico intersindacale che sancisce la riduzione da due ad un conducente a bordo dei treni, parificando l'Italia agli altri Paesi europei e gli sforzi degli Enti preposti miranti all'omologazione del materiale rotabile adatto ai servizi di tram-treno, fan ben sperare nella rapida diffusione di questa soluzione di trasporto. Il tram-treno, inoltre, faciliterebbe, proprio grazie al principio che ne giustifica l'adozione (la possibilità di unire località distanti anche parecchie decine di chilometri), le necessità di mobilità e trasporto tipiche dei distretti turistici. Tanto il tram-treno quanto sistemi affini, potrebbero rispondere adeguatamente ad esse, coordinando e coniugando per esempio le esigenze di tutela e di valorizzazione dei centri e dei nuclei turistici pedonalizzati o preclusi alla circolazione del trasporto privato con quelle degli insediamenti di seconde e terze case. L'adozione delle soluzioni di trasporto ferrotranviario citate consentirebbe anche una diffusa applicazione del *modello Zermatt*, ovvero la riorganizzazione dell'accessibilità e della mobilità interna agli insediamenti turistici basata sul trasporto collettivo e non su quello privato, a salvaguardia di centri, nuclei e siti di interesse storico-monumentale o naturalistico,

eventualmente serviti dal tracciato. La realizzazione di parcheggi d'interscambio a fini turistici da distribuire lungo il percorso delle linee servite dal tram-treno, permetterebbe ai turisti di raggiungere la località finale esclusivamente con questo sistema. Anche il treno-tram, sarebbe facilmente applicabile a casi italiani, su tratte ferroviarie fuori servizio immediatamente riapribili.

Il riequilibrio modale dei trasporti (passeggeri e merci leggere), utile anche a tutelare e valorizzare le città d'arte ed insediamenti e siti di indiscutibile interesse storico-monumentale o ambientale, trova dunque una soluzione pressoché esclusiva nel potenziamento delle linee ed i raccordi ferroviari sottoutilizzati o nella riattivazione di quelli fuori servizio ma non demoliti. Gli insediamenti collocati lungo questi tracciati ferrotranviari, sarebbero favoriti dal ripristino di servizi che li collegherebbero ad altrettanti centri e nuclei abitati, serviti da linee ferroviarie tuttora attive della rete in servizio regolare, contribuendone al potenziamento ed allo sviluppo, attraverso l'ottimizzazione dell'offerta qualitativa e quantitativa di trasporto, integrandolo e rendendolo più capillare. Le reti ferrotranviarie riconfigurabili attraverso questi principi si delineerebbero come sistemi di trasporto autonomo, capace di interagire, ma non subordinati ad altre modalità di trasporto, quali quelle su gomma, sostituendo egregiamente anche molte funzioni di queste ultime in altrettanti servizi oggi espletati da migliaia di furgoni adibiti alla piccola ed alla grande distribuzione che assediano le nostre città nelle ore di punta.

*\*Urbanista.*

## Una “road map” per la casa

Rosario Manzo\*

È stato firmato oggi il Dpcm di attuazione del “Piano Casa”, che dovrebbe produrre 100.000 alloggi in cinque anni, secondo quanto dichiarato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I numeri della questione, come ho avuto modo di esporre in un altro commento<sup>1</sup> sono ormai noti da tempo e, a mio avviso, le iniziative fino ad oggi adottate non sono proporzionate all’entità, alla diffusione e alla gravità dell’ormai acclarato “disagio abitativo”. Sarà comunque questa la ricetta giusta? Lo vedremo. Di fatto, è possibile solo dare attuazione allo “sblocco” già effettuato dal CIPE di 200 milioni di euro dei 550 già programmati dal 2006 e, in termini di effetto rispetto al fabbisogno, gli alloggi realizzati daranno una risposta “sostenibile” a meno del 10% delle famiglie in situazione di disagio abitativo e, forse, al 2% delle famiglie che hanno necessità di una abitazione di edilizia sovvenzionata. Rimane, sullo sfondo, la sensazione che nell’Agenda politica del Governo il tema della Casa continui ad essere oggetto di provvedimenti “tamponi”, sostanzialmente rivolti a chi si possa permettere comunque di pagare un canone di locazione “calmeriato” ma redditivo per un investitore “free risk rate” e non anche alla buona quota di fabbisogno che, viceversa, dovrebbe essere a carico della collettività la cui risposta, di conseguenza, dovrebbe essere gestita con grande efficienza ed efficacia. Non ho la pretesa di sapere come si può curare una così grave malattia

della società italiana contemporanea; d’altra parte, non si può essere del tutto convinti che il “Piano edilizia” (proviamo a chiamarlo così, per evitare confusioni?) attraverso le demolizioni e le ricostruzioni con ampliamento possa essere di supporto sostanziale per la soluzione del disagio abitativo. Ma anche in questo caso, occorre sospendere il giudizio, almeno fino a quando non saranno dispiegati gli effetti delle varie normative regionali già approvate e di quelle che sono ancora in corso di approvazione. Peraltro, non in tutte le disposizioni normative regionali si legge una “sensibilità” in tal senso, mentre appare ormai evidente come vi sia un regime di grande differenziazione tra cittadini che vivono in varie parti del territorio nazionale tale da giustificare i dubbi, nella manovra anticiclica sull’edilizia, su di una corretta applicazione del principio di uguaglianza sotteso all’art.3 della Costituzione. Vorrei svolgere, tuttavia, alcune considerazioni molto sintetiche e sicuramente non esaustive, partendo dal presupposto che sia necessaria, ormai, la formulazione di una vera e propria “road map” sulla Casa, in analogia con quanto è indispensabile fare nelle situazioni di grave crisi “diplomatica”. Proprio per la complessità, la differenziazione del fabbisogno abitativo, oltre che per la sua vastità, penso che sia quasi necessario istituire una “unità di crisi”, la cui missione possa essere desunta dalla lucida sentenza della Corte

Costituzionale n.94/2007, nella quale si esprime, tra le varie argomentazioni, come sia riservata alla competenza esclusiva dello Stato la definizione dei livelli di offerta minima di edilizia sociale, nonché l’emanazione di principi fondamentali sulla base dei quali le Regioni e gli Enti locali possono declinare, in via concorrente, rispettivamente le proprie funzioni legislative e amministrative in tale materia. La Corte, peraltro, esclude qualunque funzione amministrativa dello Stato nella definizione dei criteri e nell’attuazione di programmi di edilizia residenziale pubblica. Tale considerazione è, ovviamente, mitigata dalla eventuale attivazione dello Stato in aderenza della formulazione dell’art.119 Cost., in base al quale, esso [...] *destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni*. Quello che dovrebbe risaltare, ai fini dell’esercizio di funzioni statali nella materia in argomento, in base all’art.119 Cost., sono alcuni aspetti significativi: la promozione della coesione e della solidarietà sociale; la facilitazione dell’esercizio dei diritti della persona; la natura *aggiuntiva* delle risorse dello Stato per tali scopi. In altri termini, una eventuale azione dello Stato nel campo dell’housing sociale dovrebbe possedere oggi alcune caratteristiche specifiche:  
a) essere destinata ad intercettare e risolvere un “disagio abitativo” di natura strutturale di origine lontana, che ha assunto oggi livelli di peculiare

emergenza, al fine di incentivare una offerta adeguata e a regime in risposta a tale fabbisogno. Ad esempio, l'intervento può essere rivolto con intensità per risolvere la difficoltà delle famiglie per l'accesso ad alloggi a canoni o a prezzi sostenibili per il proprio reddito nelle aree metropolitane e nei comuni con dinamiche immobiliari di forte incremento di canoni e valori di compravendita;

b) allocare risorse aggiuntive rispetto a quanto reso disponibile dalle Regioni, sia tramite proprie risorse che attraverso le politiche di governo del territorio, per il reperimento di immobili da destinare ad edilizia residenziale sociale, all'interno della pianificazione della trasformazione e dello sviluppo del territorio anche incentivando, tramite confronto competitivo, la partecipazione di soggetti privati<sup>2</sup>;

c) interpretare il concetto di "intervento speciale" non solo in modo "fisico" ma anche con la costruzione di strumenti economico-finanziari innovativi e, soprattutto, di attivazione di una *governance* dei soggetti titolari di funzioni e compiti diversi di finanziamento (Fondazioni bancarie, Enti previdenziali e assicurativi, ecc.), di "tecnicità" e di strumenti economico-finanziari (Fondi immobiliari, Società immobiliari quotate, ecc.), di pianificazione del territorio (Regioni, Province, Città metropolitane) per concorrere a "fare sistema" nel settore delle politiche abitative.

Rispetto al quadro teorico sopra esposto continua a rimanere indeterminata a livello nazionale la qualificazione e la quantificazione del fabbisogno, per localizzazione, per tipologia (dalla marginalità sociale al disagio diffuso). Nonostante alcune indagini relativamente recenti, infatti, non si riesce ad ottenere una "piattaforma" informativa condivisa. Difficile decidere come allocare risorse per definizione scarse, se manca questo presupposto. Forse sarebbe opportuna la creazione di un sistema di comunicazione e di "ascolto" per informare e dialogare con i soggetti organizzati portatori degli interessi dei

vari fabbisogni e, più in generale, con tutti gli interessati al tema della casa. Sul fronte della programmazione, si pone la questione dell'individuazione di finanziamenti a "regime", del coordinamento dei sussidi, dei ruoli delle Amministrazioni centrali, di quelle regionali e locali e, non da ultimo, la costruzione di un quadro di riferimento certo per far esprimere al meglio le potenzialità dei partenariati pubblico-pubblico e pubblico-privato. Altri aspetti significativi riguardano la definizione legislativa e amministrativa del nuovo fabbisogno abitativo - ad esempio, il termine "*housing* sociale" quanto è coincidente con l'edilizia residenziale pubblica a livello nazionale? Quale è la sua declinazione economica e sociale in ambito regionale e locale? - la graduazione e l'indirizzo degli strumenti finanziari (Fondi, SIIQ) per l'investimento nel settore della locazione residenziale, la revisione della legge sulla locazione e l'inclusione in un percorso unitario delle risposte "spontanee" al fabbisogno abitativo (autocostruzione, agenzie per la casa, ecc.). Altri filoni della "road map" sono sicuramente la riforma delle strutture, delle funzioni e delle missioni degli Ater/Iacp e la verifica delle potenzialità esprimibili dalle "riserve tecniche" delle Assicurazioni per un loro indirizzo verso la locazione a canoni sostenibili. Infine, sarebbe necessario meditare in modo sistematico sull'utilizzo coerente, massimizzato ed equo del patrimonio immobiliare pubblico a supporto delle politiche di soddisfacimento del fabbisogno abitativo, nonché su altre forme di "copertura" pubblica come, ad esempio, il fondo di garanzia per proprietari privati per il rischio di morosità e il mancato rilascio dell'appartamento in locazione. In conclusione, potrebbe essere arrivato il momento di meditare sulle "nuove politiche nazionali per l'edilizia residenziale e per la qualità dell'abitare", ad ormai più di trent'anni dal piano decennale della legge 457/1978.

\*Architetto.

#### Note

1. *Piano casa. Facciamo qualche conto...* in "Urbanistica informazioni" n.223, novembre-dicembre 2008

2. In tal senso può essere letta la normativa introdotta dall'art.1 co.258 e 259 della legge 244/07 che, nelle more della definizione della riforma organica del governo del territorio, consentono, rispettivamente, ai comuni di prevedere meccanismi di compensazione urbanistica, al fine di incrementare la disponibilità di alloggi a canone concordato, calmierato e sociale, nonché la facoltà per il comune di consentire, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, aumenti volumetrici premiali nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per ambiti di pianificazione definiti per interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale; di rinnovo urbanistico ed edilizio; di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti.

# Crediti e debiti urbanistici

## L'equità nelle decisioni di piano

Ezio Micelli

Il successo della perequazione urbanistica può essere spiegato dalla capacità di questo strumento di risolvere simultaneamente due problemi: una superiore equità del piano e una maggiore efficienza allocativa e quindi, in altri termini, una più corretta ripartizione dei benefici legati alla creazione di valore fondiario e immobiliare a seguito delle decisioni urbanistiche. Se il tema dell'equità del piano è stato al centro delle riflessioni alla base della formulazione del nuovo strumento, l'enfasi si è successivamente spostata sul tema del recupero del plusvalore in termini di dotazioni territoriali (quando non sul tema del recupero di risorse finanziarie a mezzo di piani urbanistici), con l'effetto di una minore attenzione sul tema della giustizia distributiva nella ripartizione del plusvalore esito delle scelte di pianificazione. Ritornare alle forme in cui si attua l'equità delle decisioni urbanistiche appare decisivo soprattutto per la legittimità dello strumento e per la solidità del suo impiego in piani e progetti.

1) La perequazione è uno strumento che consente l'acquisizione di aree destinate a infrastrutture e attrezzature pubbliche senza che l'amministrazione debba ricorrere all'esproprio per pubblica utilità. I parchi, le attrezzature sportive, i servizi alla città possono dunque essere realizzati su aree acquisite senza procedimenti autoritativi e con il concorso della proprietà, comunque beneficiaria di una quota di rendita opportunamente distribuita su tutte le aree senza distinzioni tra destinazioni pubbliche e private. Se restiamo a questa definizione classica

di perequazione, lo strumento si rivela efficace a condizione vi sia una *trasformazione urbanistica*, intesa come una modifica fisica e/o funzionale di una parte di città nella quale l'amministrazione acquisisca superfici destinate a servizi collettivi. Un simile meccanismo è reso possibile dal nuovo patto che la proprietà stabilisce con l'amministrazione: se tutti i proprietari sono beneficiari di una quota di plusvalore, allora è credibile che le aree funzionali allo sviluppo della città pubblica, ed eccedenti quanto già dovuto per legge, passino all'amministrazione comunale senza il ricorso all'esproprio. Al contrario, se non vi è trasformazione urbanistica la perequazione è inefficace. Essa infatti non si trova nelle condizioni di poter operare: sotto il profilo urbanistico, non vi sono aree messe in gioco per nuove funzioni pubbliche e private; sotto il profilo economico, in assenza di una variazione di rendita a mezzo di decisione urbanistica, non può essere attivato lo scambio tra proprietà e amministrazione.

La locuzione di perequazione generalizzata è in questo senso fuorviante. La perequazione non può essere estesa, per i suoi limiti costitutivi, alle parti della città che non si trasformano sotto il profilo urbanistico. Ne deriva che la perequazione non si applica - in modo necessario e non contingente - alle aree della città consolidata e in fase di completamento e alle aree a destinazione agricola e quindi la sua eventuale generalizzazione è legata alla sola classe di suoli destinati a trasformazione.

I limiti strutturali della perequazione sollevano un problema di equità di tratta-

mento della proprietà immobiliare: alla proprietà delle aree destinate a processi di trasformazione urbanistica è richiesta una contribuzione - nella forma di una mancata plusvalenza - che non viene richiesta alle altre categorie di proprietari, a cui qualsiasi beneficio ottenuto a seguito di scelte urbanistiche o di natura infrastrutturale (ad es la realizzazione di una nuova strada, il nuovo tracciato di una metropolitana) è riconosciuto senza prelievi aggiuntivi rispetto a quello fiscale.

2) Nelle tradizionali illustrazioni della perequazione urbanistica si evidenzia come tutte le aree di un comparto siano beneficiarie di una quota di plusvalore, senza differenze rispetto al loro futuro utilizzo finale. Implicitamente, si sottolinea il *carattere orizzontale* dell'equità urbanistica: proprietari di suoli analoghi ottengono lo stesso beneficio dalle scelte di piano e concorrono in eguale misura alla contribuzione fondiaria per infrastrutture e attrezzature pubbliche. Lo sviluppo urbanistico della città tuttavia non riguarda necessariamente suoli che presentano caratteri simili. Le aree oggetto di trasformazione urbana possono ad esempio avere aspetti giuridici e caratteri fattuali profondamente diversi tra loro. Ad esempio, vi possono essere aree dismesse localizzate in aree centrali che sono destinate al piano a nuove funzioni, mentre altre aree possono essere aggiunte al perimetro del centro abitato esistente sottraendole al perimetro dei suoli destinati al settore primario. A proprio fondamento, la perequazione propone un superiore livello di equità

per una categoria specifica di proprietà interessate da processi di trasformazione urbanistica. Appare dunque difficile sostenere come un simile strumento possa trovare applicazione grazie ad un unico insieme di regole, e in particolare grazie ad un unico indice di edificabilità, laddove il piano operi su aree e complessi immobiliari significativamente diversi. A fronte di differenze riconoscibili devono corrispondere altrettante diverse modalità di trattamento delle proprietà interessate: la classificazione delle aree appare fondamentale per il corretto sviluppo della perequazione nella gestione dei piani. La proposta di una perequazione a indice unico - eredità del *plafond legal de densité* francese che ha ispirato per decenni un nuovo regime dei suoli anche in Italia - è errata sotto il profilo del metodo perché confonde la semplicità della soluzione (a tutti i proprietari lo stesso ammontare di diritti) con la sua equità, che sulla base delle diverse situazioni proprietarie consente di determinare condizioni di superiore giustizia nella determinazione delle regole di sviluppo delle aree di trasformazione urbanistica.

3) L'articolazione delle posizioni proprietarie richiede che vengano fissati i criteri di un percorso di classificazione organizzato nella tradizionale forma del grafo ad albero. La rilevanza di criteri di organizzazione del processo di classificazione deve tenere conto dei fattori che concorrono massimamente alla formazione del valore: sotto il profilo economico, la perequazione è uno strumento per una più giusta ed equa ripartizione del plusvalore fondiario determinato dal piano, e quindi i criteri di classificazione dovranno necessariamente tenere conto delle caratteristiche che ne condizionano la formazione. La classificazione delle aree di trasformazione urbanistica individua primariamente due classi di suoli in funzione della loro diversa destinazione urbanistica *prima* delle scelte di piano. In particolare, la discriminante nell'organizzazione del grafo divide tra le aree precedentemente destinate a uso agricolo e quelle invece già parte del perimetro urbano. Si noti che una simile distinzione riprende la divisione che il legislatore individua per la determinazione dell'indennità espropriativa. Nel Testo Unico in

materia, aree edificabili e aree agricole vengono nettamente distinte: se per entrambe il valore dell'indennizzo si basa sulla ricognizione dei prezzi di mercato, esse nondimeno vengono distinte come parti di ambiti chiaramente riconoscibili sotto il profilo giuridico e fattuale. Sotto il profilo economico, le aree che divengono urbane a seguito delle decisioni del piano sono aree che beneficiano - principalmente quando non esclusivamente - della *rendita assoluta*, inteso come lo scarto tra il valore agricolo e il valore minimo delle aree destinate a usi urbani. Le aree già comprese nel perimetro urbano beneficiano invece della sola *rendita differenziale* legata alla modifica delle destinazioni d'uso e delle potenzialità di edificazione promosse dallo strumento urbanistico.

Risulta dunque evidente come le due classi di aree siano intrinsecamente diverse e come ogni soluzione che miri alla omologazione del loro trattamento si riveli paradossalmente promotrice di forme inique di trattamento.

Al loro interno, le aree già comprese nel perimetro urbano possono essere articolate in tre sottoclassi: la prima è quella delle aree legittimamente edificate destinate a trasformazione per volumetria e funzioni; la seconda è quella delle aree edificabili non attuate; la terza è infine quella delle aree con vincolo preordinato all'espropriazione destinate a servizi collettivi e mai acquisite.

Nel primo caso e nel secondo caso, la rendita assoluta è già contenuta nei fabbricati e nei suoli soggetti a trasformazione, mentre nel secondo le aree sono, di norma, suoli che da agricoli sono state inclusi nel perimetro urbano in attesa dell'acquisizione da parte dell'amministrazione. Tali suoli possono non essere mai stati oggetto di sviluppo e presentano spesso i tratti di un'area a destinazione agricola o comunque non urbana ed è utile sottolineare come, qualora il procedimento espropriativo avesse avuto luogo, il valore del loro indennizzo sarebbe stato commisurato al valore agricolo dell'area, e non a quello di un'area edificabile.

Nel grafo della classificazione delle aree, ulteriori livelli di articolazione delle proprietà possono essere individuati operando delle distinzioni basate sulle rendite differenziali che l'amministrazione inten-

de riconoscere. In altri termini, l'amministrazione può distinguere tra ambiti ritenuti disomogenei sotto il profilo del valore all'interno della classe di suoli già compresi nel perimetro urbano. Ad esempio, aree centrali dismesse possono essere distinte da ambiti marginali per quanto già oggetto di insediamenti urbani; aree ad elevata qualità ambientale, che evidentemente scontano modesta capacità di carico urbanistico in ragione delle loro caratteristiche intrinseche, possono essere differenziate dai restanti suoli sottratti all'uso agricolo e destinate a funzioni urbane.

Simili processi di differenziazione sono tesi a riconoscere diversi livelli di rendita differenziale e riflettono la sensibilità dell'amministrazione nei confronti delle diverse posizioni proprietarie interessate dai processi di trasformazione urbanistica della città.

4) La declinazione del concetto di equità nelle decisioni di piano non è priva di conseguenze operative: se non segue specifiche regole di attuazione, il metodo perequativo semplicemente non si rivela coerente con i presupposti a proprio fondamento. La classificazione delle aree nulla dice del progetto di città - e dunque degli indici edificatori che ne sono espressione - poiché è incentrata sulle caratteristiche delle aree al momento che immediatamente precede le decisioni di piano. La successiva fase di attribuzione delle potenzialità edificatorie succede temporalmente e soprattutto logicamente alla fase della classificazione dei suoli e riflette ciò che il piano propone progettualmente per lo sviluppo della città. A queste condizioni, la perequazione sostituisce alla tradizionale iniquità fondiaria una meno ingiusta distribuzione dei benefici legati al plusvalore conseguenza delle decisioni amministrative. Nel caso invece la fase della classificazione venga debolmente sviluppata - quando non del tutto ignorata - l'effetto è, nel migliore dei casi, di pervenire ad una *equità di comparto* senza tuttavia che ben superiori ed evidenti iniquità distributive caratterizzino l'elaborazione e la attuazione del piano: risultato davvero modesto date le premesse e l'ampiezza degli obiettivi di uno dei più rilevanti strumenti della nuova stagione urbanistica del Paese.

# Eventi

## Eventi

a cura di Carolina Giaimo

### Torino - Basse di Stura

Barbara Melis,  
Angelamaria Molinari\*

Ripartirà il processo progettuale di trasformazione *sostenibile* che porterà alla riqualificazione dell'area di Basse di Stura, una delle più compromesse aree periferiche della città di Torino. L'inesco del processo è stato cardine del progetto "Trasmettere la Città sostenibile", nato dal patto tra istituzioni locali e lanciato nell'ambito dell'importante cornice del XXIII Congresso Mondiale UIA, Torino 2008. A seguito della carrellata di eventi culturali organizzata da FOAT<sup>1</sup> a partire dal marzo 2007 e terminati nel febbraio 2008 (il *workshop* di progettazione, i *focus* di approfondimento intermedi, la mostra e la conferenza finale Comunicare la città sostenibile) il processo di progettazione su Basse di Stura coordinato dall'arch. Pier Giorgio Turi, inoltre, si è recentemente articolato in un ulteriore evento di carattere culturale, ancora promosso da FOAT

(Fondazione dell'Ordine degli Architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori della Provincia di Torino), "Abitare la città", sviluppato in una serie di *lecture* e sperimentazioni progettuali con lo scopo di indagare innovative forme di residenzialità sempre sullo sfondo dell'area Nord di Torino. Nel frattempo, il secondo Protocollo d'intesa sulla riqualificazione di Basse di Stura è giunto ad un'avanzata forma di definizione da parte di Regione Piemonte, Provincia e Comune di Torino, Ente Parco e AMIAT.

Ma quali sono le novità del secondo protocollo?

La prima fase (2007-08) si articolava in una serie di confronti con studiosi e professionisti italiani e stranieri con lo scopo di portare il ragionamento sulla trasformazione dell'area di Basse di Stura al di fuori dell'ottica locale, proiettandolo, al contrario, all'interno di un contesto internazionale di studi e di esperienze progettuali. Si dava in questo modo vita ad un originale processo di progettazione fondato sul dialogo e sul confronto

aperto sul tema della trasformazione urbana sostenibile e che, soprattutto, tentava di delineare fecondi intrecci con innovativi e paralleli percorsi di ricerca portati avanti da gruppi di ricerca locali e professionalità quali João Antonio Nunes, Chiel Boonstra, Peter Brandon, Thomas Herzog, Andreas Kipar, solo per citare alcuni dei più noti nomi presenti fra gli ospiti stranieri.

La seconda fase del processo si preannuncia, invece, con un carattere di maggiore operatività, da riconoscere innanzitutto a partire dal panorama degli attori coinvolti, che ad un tavolo politico-istituzionale costituito da esponenti di Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Ente parco e Amiat accosterà alcuni soggetti a cui verranno demandati specifici compiti tra cui: FOAT, Finpiemonte, Environment Park e Agenzia Energia Ambiente. Innanzitutto, dovranno essere costruite le linee di indirizzo attraverso alcune principali azioni programmatiche: la definizione di un *masterplan* per l'ambito di via Reiss Romoli esteso fino ai confini delle città di Borgaro, Venaria Reale e Settimo Torinese; lo sviluppo di un fuoco di approfondimento sull'ambito Amiat funzionale al piano di recupero specifico per l'area dell'attuale discarica; l'individuazione di una società pubblico-privata che svilupperà gli approfondimenti progettuale e darà inizio agli interventi. Da qui

l'evoluzione dei temi individuati e discussi già durante la prima fase di indagine progettuale: lo sviluppo del ragionamento sull'utilizzo di energia alternativa in ambito urbano; la valorizzazione del *Waterfront*; la realizzazione del parco tematico per la valorizzazione del sistema delle antiche cascine. Governare un processo di progettazione su un'area di tale complessità non sarà certo cosa facile. Ciò che è chiaro è che un'esperienza nata nell'alveo della sfera culturale quale confronto internazionale sul tema dello "sviluppo urbano sostenibile" ha incontrato un così vasto consenso di attori politici e di amministratori locali da richiedere di sviluppare un ragionamento su quali strumenti urbanistici procedurali dovranno essere messi in campo per sostenere un'operazione di tale portata. Fra le novità introdotte, inoltre, è da riconoscere anche un più stretto rapporto fra mondo della ricerca universitaria, le amministrazioni pubbliche e gli imprenditori immobiliari che, tradizionalmente, operano separatamente. È questo il nodo su cui ci si dovrà continuare a confrontare.

\* Assegniste di ricerca DIPRADI - Politecnico di Torino.



## 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

### Cosa resta del profilo del Project Manager?

*L'esperienza del CdL e CdLS interfacoltà PGTA e PIVAT della "Sapienza" di Roma  
Francesco Karrer, Bruno Monardo, Saverio Santangelo*

#### Dal Dm 509 al Dm 270

Con l'attuazione piena del Dm 270/2004 dovrebbe realizzarsi dall'anno accademico 2009/2010 l'auspicata razionalizzazione del modello di offerta formativa che l'università italiana aveva avviato nel 2001 con il "3+2" ex Dm 509/1999. Razionalizzazione con differenze rilevanti circa il funzionamento della filiera triennale/biennale. Ad oggi, intanto, come in passato era già avvenuto, un bilancio complessivo della parziale riforma che anche il

509 ha comportato difficilmente può essere positivo. Per la parzialità appunto delle misure, in generale per l'assenza di un disegno organico e realmente rifondativo, per la demagogia che ha caratterizzato gli stessi provvedimenti di sola razionalizzazione. L'Università – pubblica –, infatti, è stata vista soprattutto come un "problema", per molti versi riconducibile a quello più generale di una P.A. costosa e inefficiente. In misura irrilevante si è percorsa la

strada della sua valorizzazione. Diciamo subito che a fronte della scarsa significatività delle lauree triennali (sono pochi, infatti, i laureati di primo livello che non si iscrivono alla biennale specialistica), il "3 e 2" del Dm 270 potrebbe comunque migliorare le prestazioni del sistema formativo, ampliando l'accessibilità alle lauree specialistiche a prescindere dall'offerta propria di filiera. Nella logica triennio/biennio questo appare un approccio più convincente, ma a fronte di debiti formativi "sostanziali" che rischiano di costituire un forte disincentivo alla scelta più libera della laurea specialistica (soprattutto se debiti anche "formali"). Nell'insieme, dunque, la razionalizzazione quantitativa dell'offerta, i debiti formativi e la carenza di risorse dedicate, rischiano ancora una volta di compromettere l'ennesimo aggiustamento di sistema. Di tutto questo, del Dm 509 e del passaggio al Dm 270, ha risentito l'esperienza interfacoltà dei Corsi di Laurea in *Pianificazione e Gestione del Territorio e dall'Ambiente*, PGTA (VALGESTA l'acronimo originario), e in *Pianificazione e Valutazione Ambientale, Territoriale e Urbanistica*, PIVAT, attivati alla "Sapienza" Università di Roma; esperienza avviata nel 2001 appunto per cogliere l'opportunità di ripensare la formazione di urbanisti e pianificatori rispetto al modello tradizionale, e condotta tra le molte difficoltà che hanno caratterizzato la vita di tanti CCdL ex Dm 509: risorse

decrescenti a fronte di esigenze ed obiettivi crescenti, politiche di spesa di ateneo da un lato di risparmio e dall'altro, di conseguenza, selettive secondo criteri e obiettivi orientati non proprio al miglioramento dell'offerta ed al posizionamento qualitativo, ma invece alla rispondenza a requisiti, pur comprensibili, di buona amministrazione (o, meglio, di amministrazione di fatto quasi "commissariata"). Come è evidente, la maggiore sperimentality dovuta alla condizione interfacoltà ha comportato ulteriori difficoltà, non tanto del progetto formativo (scontata la rigidità del sistema "discipline di base, caratterizzanti, affini", era proprio questa la prerogativa costitutiva dei due CCdL!), quanto di natura organizzativa e derivanti dalla minore rappresentatività nell'offerta complessiva per il peso numerico di studenti iscritti ai due CCdL<sup>1</sup>, considerato basso rispetto ai parametri di valutazione quantitativa assunti in sede ministeriale per CCdL/Facoltà/Atenei. Ciò nondimeno, il lavoro congiunto svolto in questi otto anni tra le due Facoltà della "Sapienza" di Roma, Architettura "Ludovico Quaroni" ed Economia, ha condotto ad esiti che oggi riteniamo di un certo interesse e che ci fanno pensare di avere speso bene il tempo e l'impegno profusi<sup>2</sup>.

#### L'idea del profilo integrato

Il bilancio complessivo dell'esperienza rappresenta, dunque, un frammento significativo e in qualche

modo emblematicamente contraddittorio della complessa declinazione delle politiche di rinnovamento formativo di livello universitario concepite con grande enfasi alla fine degli anni novanta.

L'idea del profilo formativo che un ristretto ma motivato manipolo di docenti delle Facoltà di Architettura "L. Quaroni" e di Economia ha inteso promuovere, nasceva dall'oggettivo ritardo con il quale le istituzioni universitarie si erano attivate per un'offerta specifica di esperti in grado di padroneggiare i temi della valutazione e gestione di piani, programmi, progetti di trasformazione della città e del territorio, a fronte di una crescente, esplicita domanda espressa in tale direzione già a partire dagli anni ottanta da pubbliche amministrazioni centrali, enti locali, imprese, società d'investimento private e miste, altri soggetti portatori d'interesse in grado di incidere sulla scena insediativa.

In effetti, seguendo le fisiologiche specificità distintive tra il livello di base (triennale) e superiore (specialistico), il nuovo profilo ha disegnato un'identità ben precisa, caratterizzata dalla sinergia tra la consolidata formazione nelle discipline nel campo della Pianificazione urbana, territoriale e ambientale secondo gli stili della Scuola della Facoltà di Architettura "L. Quaroni" della «Sapienza» e il collaudato e robusto patrimonio di conoscenze della Scuola di Scienze Economiche dello stesso Ateneo. Al riguardo, fin dalle prime fasi di costruzione

dell'Ordinamento e dei Manifesti degli Studi, oltre che al campo tradizionale, veniva posta particolare attenzione al ruolo decisivo della preparazione in campo giuridico, gestionale-aziendale, storico e ambientale.

Un laureato capace non solo, dunque, di operare o coordinare equipe di progettazione, pianificazione e gestione della città, del territorio e dell'ambiente (piani, programmi e progetti a scala urbana e territoriale, generali, attuativi e di settore, regolamenti e normative), ma in grado d'individuare strumenti di finanziamento per i progetti di investimento pubblici e privati e contribuire a costruire e valutare scenari alternativi di sviluppo e intervento in coerenza con principi, missioni e strategie di amministrazioni, istituzioni, imprese, soggetti emergenti e nuovi protagonisti delle comunità urbane e territoriali. In definitiva, una competenza in grado di fornire solide risposte all'esigenza di determinare gli impatti economici e finanziari derivanti dalla scelte di trasformazione del territorio, figure e capacità sempre più richieste dalle politiche di accessibilità selettiva e di competizione tra soggetti per i cofinanziamenti nel contesto dei programmi d'interesse nazionale e dell'Unione europea.

Da qui, la necessità di equilibrare la dimensione teorica della conoscenza con i risvolti applicati, prevedendo nell'iter formativo la frequenza a laboratori specifici

(*Laboratori di progettazione urbanistica e simulazione economica e finanziaria dei piani e dei progetti*) e lo svolgimento di *stages* presso enti, amministrazioni pubbliche o private, organizzazioni professionali o di categoria, organizzazioni non governative e nel "terzo settore".

### **Risposte culturali e criticità organizzativo/gestionali**

Di conseguenza è apparsa chiara la necessità di costruire nuovi segmenti di percorso formativo anche relativamente a insegnamenti già impartiti nelle rispettive aree tematiche, disegnando per quanto possibile programmi mirati in funzione della domanda espressa dal profilo del "project manager".

La declinazione attuativa del progetto formativo dal punto di vista culturale, avendo presenti le perplessità espresse da alcuni sull'eccessiva specializzazione di un profilo interfacoltà di questo tipo, teoricamente poco compatibile, in particolare, con una semplice Laurea triennale, si è preoccupata di stabilire forme di collaborazione, sinergia e coordinamento nella costruzione e sviluppo dei programmi dei diversi insegnamenti non soltanto nei rispettivi, fisiologici domini di Facoltà, ma anche, per quanto possibile, in modo incrociato. Era palese infatti la necessità di evitare la creazione di un profilo "bifronte", dotato di elementi di base in campo economico-giuridico e urbanistico, ma privo d'identità precisa e della

capacità di stabilire un'organica integrazione tra i diversi contesti disciplinari. Le risposte in termini di livelli di maturazione da parte dei laureati, dopo una inevitabile fase iniziale di assestamento, hanno fornito tuttavia un quadro progressivamente più rassicurante. Obiettivamente si può affermare che il seme gettato con costanza dai diversi insegnamenti per affinare la capacità di stabilire ponti logici, connessioni e integrazioni tra le conoscenze acquisite in campo economico e urbanistico, ha contribuito a schiudere e consolidare un orizzonte aperto ad un approccio più interdisciplinare, tendenzialmente "olistico", pur attraverso passaggi caratterizzati da notevoli difficoltà per discenti e docenti. Anche se la tendenza dei laureati triennali è stata orientata alla prosecuzione del percorso verso il biennio specialistico "naturale", non sono stati infrequenti i casi di potenzialità di sbocco nel mondo del lavoro attraverso il superamento degli Esami di Stato per laureati triennali in Classe 7 (Ordine del Pianificatore junior).

### **Un esito inatteso e un po' ...amaro**

Possiamo dunque valutare positivamente l'esperienza PGTA/PIVAT riferendoci soprattutto agli esiti finali del "3 + 2", quindi alle tesi della specialistica biennale, nelle quali si coglie il frutto dell'intero percorso. Mediamente, infatti, sono evidenti i caratteri distintivi dell'approccio interfacoltà "Urbanistica-Economia" e

soddisfacenti i livelli di preparazione raggiunti in ordine a: i) integrazione fra le principali componenti disciplinari, urbanistica e pianificazione, diritto urbanistico ed economia; ii) capacità, in questo senso, di analizzare e valutare progetti anche complessi di trasformazione urbana e territoriale; iii) estensione della copertura tematica sia dei percorsi formativi che delle tesi; iv) attenzione alle problematiche emergenti. In generale, nonostante la scarsità complessiva di mezzi a disposizione, la valutazione dei risultati dal punto di vista culturale mette in evidenza una forbice ristretta tra risultati conseguiti sul campo e obiettivi delineati a priori. Segnatamente i laureati specialistici rivelano una più matura assimilazione dell'approccio di tipo integrato che rappresenta la "*conditio sine qua non*" per la costruzione del moderno profilo del "*project manager*", un professionista le cui competenze siano facilmente spendibili tanto a livello di pubblica amministrazione, quanto nel mondo dell'imprenditoria privata. La stabile collocazione o la collaborazione di un discreto numero di laureati PGTA e PIVAT con Enti locali e società d'investimento e sviluppo urbano e territoriale misti o privati rappresenta la più indiscutibile cartina di tornasole della validità complessiva degli assunti del progetto formativo interfacoltà intrapreso all'inizio del duemila. Proprio per questo è ancora più singolare e un po' malinconico ratificare la definitiva conclusione (fatte

salve le fasi transitorie) dell'esperienza dei due Corsi di Studio che per decisione congiunta delle due Facoltà non sono programmati per "migrare" verso la nuova veste delineata dal Dm 270. Al di là degli aspetti, pur rilevanti ma meramente quantitativi della riforma Moratti (questione dei requisiti minimi), appare sorprendente la contraddizione tra quanto è stato sempre dichiarato dal contesto istituzionale – anche pubblicamente e ai massimi livelli – circa l'importanza e la sostantività del profilo formativo da un lato e la deludente mobilitazione "politica" per rimodulare il progetto didattico in funzione del decreto dall'altro, pur mantenendone caratterizzazione innovativa e distintività. Troppo rigide si sono rivelate, al riguardo, le visioni di porzioni non trascurabili dell'apparato accademico per disegnare e convergere su un percorso in sinergia con altri CdL da attivarsi nelle aree disciplinari comuni.

#### Note

1. Ad oggi, per l'anno accademico 2008/2009, gli immatricolati e frequentanti il primo anno della triennale sono una cinquantina, il secondo anno della biennale circa venti.
2. I due CCdL sono il frutto dell'attività di progettazione e gestione in particolare di Francesco Karrer, Bruno Monardo e Saverio Santangelo, della Facoltà di Architettura "Ludovico Quaroni", e di Claudio Cecchi e Pietro Valentino, della Facoltà di Economia. Questo gruppo di docenti si è anche fatto carico di un consistente impegno didattico volto a coprire le esigenze formative distintive del progetto ed a fronte della necessità di ricorrere il meno possibile ai contratti esterni. All'attività didattica hanno poi contribuito altri docenti strutturati delle due facoltà che in questi anni si sono riconosciuti nel progetto.

# Libri e altro

*a cura di Ruben Baiocco*

## **La città come laboratorio. Indagini e sperimentazioni progettuali sulla forma urbana di Bolzano**

a cura di Carlo Alberto Maggiore e Stefano Rebecchi

Maggioli Editore

Saggi di Silvano Bassetti, Oswald Zoeggeler, Silvia Spada, Ermanno Filippi

## **La lezione di Bolzano**

Non sono molte le città nella cui forma sia ancora possibile riconoscere la permanenza fino ad oggi di un rapporto virtuoso tra comunità locale e insediamento, soprattutto tra quelle che non hanno rinunciato a crescere e a rinnovare le proprie strutture architettoniche e urbane. Una di queste è Bolzano, una città ben definita e compiuta nella morfologia delle sue parti ma allo stesso tempo sempre disponibile ad aggiornare la meccanica generale delle sue relazioni interne. Un'attitudine alla trasformazione testimoniata dalla sua particolare vicenda storica, caratterizzata da repentini salti di scala, e confermata dalle sperimentazioni in campo urbanistico e ambientale che da qualche

tempo ne fanno un laboratorio permanente, dove si applicano strategie innovative e si mettono a punto modelli di sviluppo da esportare.

Partendo da un'esperienza didattica maturata nei Laboratori di Progettazione Architettonica al Politecnico di Milano tra il 2002 e il 2008, il libro che Carlo Alberto Maggiore e Stefano Rebecchi hanno dedicato alla città di Bolzano propone un'ampia riflessione sui caratteri e gli ordinamenti della città contemporanea, ripercorrendo le complesse vicende della formazione, dei successivi ampliamenti, fino ai più recenti interventi di trasformazione.

Gli esercizi di descrizione della forma urbana e le sperimentazioni progettuali svolte su diverse aree della città sono anticipate da un approfondito inquadramento storico-critico, illustrato da un ricco repertorio di cartografie, fotografie e disegni, in alcuni casi inediti, che documentano le diverse fasi dello sviluppo urbano e prendono in esame le emergenze architettoniche della città.

La scelta di intraprendere un'indagine sulla città di Bolzano è attribuita a tre ragioni.

Innanzitutto la chiarezza "didattica" della sua forma urbana. Diversamente da altre forme di città, la morfologia urbana di Bolzano si è costituita nel tempo per addizioni successive, senza particolari alterazioni delle strutture insediative precedenti. Si presenta come una composizione discontinua, un puro assemblaggio di disegni a trame differenziate ognuno dei quali corrisponde ad una precisa fase dello sviluppo urbano: i nuclei degli insediamenti originari, l'espansione ottocentesca della Neustadt, la "città giardino" disposta sotto le pendici delle alture a nord dell'abitato, la rete dei viali e gli apparati monumentali della Bolzano italiana a ovest del fiume Talvera, la Zona industriale a sud dell'Isarco, le espansioni più recenti sorte sulla trama del piano di Piccinato, così dense da delineare il limite netto dell'agglomerato verso una campagna intensamente coltivata, ancora oggi resistente all'urbanizzazione. Osservando la forma della città attuale è dunque possibile leggere, con la chiarezza di un testo, la sua biografia, la sua formazione per fasi successive. Ai differenti tempi dello sviluppo urbano corrispondono differenti luoghi formalmente definiti. Ne risulta una composizione per parti distinte, che restituisce nell'insieme l'idea di una struttura urbana formalmente compiuta e dimensionalmente satura.

La seconda ragione riguarda la consolidata attitudine della città al cambiamento e alla sperimentazione. A partire dalla metà dell'Ottocento Bolzano si sottopone a successivi processi di radicale trasformazione in perfetta sintonia con quanto avviene nelle principali città europee. Successivamente si trasforma in un vero e proprio laboratorio del piano e del progetto urbano, un terreno di sperimentazione dove si confrontano ipotesi progettuali alternative e si verificano strategie pianificatorie e tipologie architettoniche innovative. Come nel caso della competizione del 1929 per il piano della Bolzano italiana, in cui i diversi contributi di professionisti affermati e di giovani promesse dell'architettura moderna come Muzio, Merlo, Chiodi, Sottsass Libera, Pollini, restituiscono l'ampio respiro del confronto tra generazioni e lasciano alla città un'importante patrimonio di idee, nonostante l'epilogo autoritario del piano di Piacentini che proprio di quelle idee si è nutrito. O come nella vicenda del piano di edilizia pubblica progettato da Carlo Aymonino nel 1979 che prevedeva, in sostituzione del più rado complesso delle case "semirurali" edificate negli anni '30, la realizzazione di grandi unità edilizie a corte, parzialmente rimpiazzate, in fase attuativa, da un insediamento più estensivo, fedele ai modelli delle new towns inglesi. Oggi le due parti di quel quartiere,

dotate degli stessi indici di densità territoriale, si contrappongono una di fronte all'altra offrendo, con le loro differenti morfologie, una formidabile lezione comparativa sul rapporto tra piano e progetto. Sul medesimo tema si sono esercitati i più recenti programmi di densificazione urbana promossi

dall'amministrazione di Silvano Bassetti che hanno aperto un nuovo confronto internazionale e hanno ispirato le sperimentazioni dei quartieri Resia e Casanova.

La terza ragione riguarda infine la questione della sostenibilità di cui Bolzano rappresenta una sorta di paradigma. Questa buona reputazione della città ha radici lontane, in quella cultura della sostenibilità urbana ed ambientale che è espressione stessa del permanere nel tempo di un rapporto virtuoso tra la comunità locale e il suo insediamento. Qui la storica condizione di scarsità di suolo, tipica dei nuclei alpini, ha alimentato nel tempo una solida cultura della parsimonia, dell'economia, dell'uso intensivo delle risorse finalizzato a massimizzare la qualità e a contenere gli sprechi. L'anomalia della forma urbana di Bolzano ne è una diretta conseguenza. La persistenza fino ad oggi di una netta distinzione tra città e campagna sembra rivelare una chiara adesione per il modello insediativo dell'originario borgo mercantile medievale, quello della città compatta in opposizione alla dispersione insediativa. Vi è in questo condizionamento

un'opportunità didattica per il progetto. Operando nelle restrizioni di un contesto limitato, caratterizzato da imprescindibili vincoli di economia, il progetto architettonico è costretto a darsi una disciplina, a riflettere sulle condizioni stesse della sua necessità, a verificare ogni volta la sua sostenibilità, la sua consistenza.

Carlo Alberto Maggiore, Stefano Rebecchi e Massimiliano Nocchi aprono la pubblicazione interrogandosi sul ruolo della didattica nell'interpretazione degli attuali fenomeni di trasformazione urbana e sulle condizioni disciplinari del progetto architettonico e urbano. Richiamando le ragioni teoriche dell'originario rapporto tra architettura e città, che vincolava il progetto ad un'irrevocabile "responsabilità urbana", viene sottolineata la necessità di tornare ad esercitare il potenziale investigativo proprio dell'attività progettuale, in opposizione alla tendenza a ridurre l'architettura alla pura dimensione visibile, apparente delle sue immagini edificate o renderizzate. La didattica del progetto viene indicata come il luogo privilegiato dell'indagine sulla città, intesa come sistema complesso e variabile in cui interagiscono componenti diversi: dai segni discontinui della sua formazione nel tempo, ai caratteri strutturali del paesaggio, alle dinamiche che orientano le trasformazioni future. E' per queste ragioni che gli autori hanno assunto proprio la città o, più

precisamente, un caso particolare di città come laboratorio del progetto. Non una generica città "globale" ma una specifica città "normale".

Nella seconda parte del libro Silvia Spada ed Ermanno Filippi, già curatori di mostre e autori di diverse pubblicazioni sulla storia della città e sull'arte del Trentino Alto Adige, ricostruiscono la Bolzano medievale, la formazione della città in rapporto all'architettura del nucleo gotico-mercantile, delle chiese, dei palazzi e dei castelli. Un interessante saggio di Oswald Zoeggeler su Marcello Piacentini a Bolzano ripercorre la vicenda del piano per la Bolzano italiana e prende in esame gli edifici progettati dall'architetto romano come capisaldi della nuova struttura urbana. Sono poi da segnalare i due scritti, lasciati da Silvano Bassetti prima della sua scomparsa un anno fa. Il primo tratta della "cifra europea" che caratterizza la Bolzano di fine Ottocento e il secondo illustra le più recenti strategie di densificazione e riqualificazione urbana da lui stesso intraprese durante il suo mandato come Assessore all'Urbanistica del Comune. Ricordiamo che Bassetti è stato per diversi anni anche consigliere nazionale e presidente provinciale dell'INU. Anche questa pubblicazione è stata da lui stesso ispirata in seguito alla sua partecipazione appassionata alle correzioni finali del laboratorio.

Nella parte conclusiva del libro le esercitazioni degli studenti del laboratorio sono introdotte da un

singolare montaggio che ricostruisce la forma urbana di Bolzano componendo tra loro i diversi piani, realizzati e non, quasi a delineare un contesto parallelo, una ideale "città di piani" che sopravvive accanto alla città reale. Simmetricamente i materiali di progetto, elaborati sulle diverse aree assegnate, sono stati riportati sulla mappa della città contemporanea a formare i capisaldi di un rinnovato sistema di spazi pubblici che ha negli alvei dei fiumi la sua struttura portante. Le linee di frattura che separano le diverse parti della città si trasformano qui in un dispositivo di ricomposizione e integrazione tra le molteplici identità morfologiche, fondato sulla valorizzazione degli elementi ambientali e paesaggistici. Vi è un edificio che può essere considerato il paradigma architettonico di questo spostamento dalla contrapposizione alla ricongiunzione tra le diverse parti della città. Si tratta dell'attuale sede dell'Accademia Europea di Bolzano (EURAC), realizzata trasformando e ampliando la precedente struttura della Casa GIL edificata negli anni '30 come propileo d'ingresso alla nuova "città italiana" verso la "città tedesca", che oggi si propone invece come propulsore di un nuovo processo di integrazione urbana.

Dedicare un libro ad una città può sembrare un'operazione inattuale, soprattutto se condotta dichiarando apertamente la finalità progettuale dell'indagine, procedura che

sembra riportarci ai tempi in cui l'analisi urbana era posta al servizio della progettazione architettonica quasi a legittimarne le scelte. Ma la motivazione didattica che resta sullo sfondo del libro permette agli autori di rivendicare la necessità di un recupero delle capacità descrittive e interpretative del progetto, senza cedere a facili e illusorie tentazioni di rifondazione teorica. La scelta di perseguire la coscienziosa ricerca di un'architettura per la città si contrappone alla deriva autoreferenziale di una pratica architettonica oggi sempre più chiusa nella sua dimensione "oggettuale". Contro la ritirata del progetto dall'impegno interpretativo e visionario, che da sempre caratterizza la sua specificità disciplinare, e contro l'idea consumata e sterile di una città globalizzata e destrutturata dalla forma muta e instabile, la "città come laboratorio" rappresenta il contesto da interrogare, il terreno fertile della ricerca consapevole, il luogo in cui il progetto può ritrovare la sua stessa ragion d'essere.

---

*Nel prossimo numero:*

*Politiche urbane in materia di mixité*

*Rassegna urbanistica*

---

Urbanistica **DOSSIER**  
**113**

**TOSCANA**  
**I Piani Integrati di Sviluppo**  
**Urbano Sostenibile (PIUSS)**

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